

# Evaluation des finances publiques

*à l'occasion du projet de budget pour 2022 et  
du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021 à 2025*

Novembre 2021



## TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION .....	5
2. EVALUATION DES PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES .....	7
2.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PB 2022 et au PLPFP 2021-2025 .....	7
2.1.1. Environnement macroéconomique aux niveaux européen et international.....	7
2.1.2. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg .....	13
2.1.3. Risques et incertitudes.....	19
2.2. Prévisions budgétaires à la base du PLPFP 2021-2025.....	22
2.2.1. Prévisions budgétaires des sous-secteurs des administrations publiques .....	23
2.2.2. Solde nominal .....	44
3. SOLDE STRUCTUREL ET OBJECTIF A MOYEN TERME (OMT).....	48
3.1. Niveau de l'OMT .....	48
3.2. Evolution du solde structurel .....	49
4. DETTE PUBLIQUE .....	52
5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	55
Annexe 1 – Liste des acronymes .....	60
Annexe 2 – Conformité aux règles de forme applicables au projet de LPFP 2021-2025.....	61
Annexe 3 – Hypothèses d'ajustements par le nombre d'indice et l'indice des prix à la consommation .....	63
Annexe 4 – Recettes et dépenses de la sécurité sociale avec et sans les hôpitaux publics .....	65
Annexe 5 – Définition du solde structurel et de l'OMT.....	67



## 1. INTRODUCTION

En application des missions qui lui sont confiées par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (« loi du 12 juillet 2014 »), le CNFP présente ci-après son « **Evaluation des Finances Publiques** » portant sur le projet de budget pour 2022 (« PB 2022 ») ainsi que sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (« PLPFP 2021-2025 »). Les projets ont été déposés à la Chambre des députés le 13 octobre 2021 et devraient être votés en décembre de cette année. Dans la présente évaluation, les données du PB 2022 et du PLPFP 2021-2025 sont examinées conjointement avec les statistiques macroéconomiques et budgétaires issues de la comptabilité nationale telle que publiées par le STATEC début octobre. Une comparaison avec les prévisions des différentes institutions internationales, dont la Commission européenne (« CE »), n'a pas été réalisée, vu l'absence de données actualisées de la CE de l'automne (Autumn Economic Forecast) au moment de la finalisation de la présente évaluation.

Le PB 2022 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 de 2020 à 2022. La clause en question a pu être déclenchée au vu de l'application, au niveau européen, de la « clause dérogatoire générale ». Cette clause dérogatoire fait en sorte que les règles budgétaires européennes, tournant notamment autour de valeurs-cibles pour le déficit ou encore la dette publique, sont temporairement hors d'application. En effet, alors que la clause dérogatoire générale a déjà été d'application en 2020 ainsi qu'en 2021, elle a été récemment reconduite pour l'année 2022<sup>1</sup>. Par le recours à la clause pour circonstances exceptionnelles au niveau national, **le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et le mécanisme de correction en cas d'éventuel écart important entre le solde budgétaire structurel et l'OMT n'aura pas lieu d'être déclenché pour les années de 2020 à 2022.**

Le PLPFP 2021-2025 (p.25\* et p.32\*) indique que « *sur base des prévisions économiques du printemps 2021, la Commission européenne a confirmé que la clause dérogatoire générale [...] serait désactivée à partir de 2023* ». Comme « *[...] la Commission européenne n'a pas proposé pour le moment un calendrier pour la trajectoire d'ajustement à appliquer après la fin de la validité de la « general escape clause ». [...], il est fait référence [à partir de l'exercice 2023] au cadre légal [connu] tel que fixé en 2014*<sup>2</sup> ». L'article 1<sup>er</sup> du PLPFP 2021-2025 maintient ainsi pour les années 2023 et 2024, et prolonge pour l'année 2025, l'OMT actuel, fixé à +0,50% du PIB. Considérant que a) l'OMT minimal servant de référence au niveau de l'Union européenne (« UE ») pour juger de la conformité

---

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

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip\\_21\\_2722/IP\\_21\\_2722\\_FR.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_21_2722/IP_21_2722_FR.pdf) .

<sup>2</sup> « *Aux termes des dispositions de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement seront définis dans le cadre des lois de programmation financière pluriannuelle, qui indiqueront en particulier les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des Administrations publiques. La programmation pluriannuelle a donc pour finalité d'encadrer la trajectoire globale des Administrations publiques, c'est-à-dire de l'État, des organismes de sécurité sociale et des Administrations locales.* »

de la trajectoire des finances publiques pour les années 2023-2025 ne sera fixé par la CE qu'en avril 2022, b) les données du Ageing Report 2021 disponibles et déjà commentées par le CNFP dans ses évaluations concernant le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2021 à 2025 (« PSC 2021 ») et la Soutenabilité à long terme des finances publiques (octobre 2021) ne contiennent pas d'éléments permettant de conclure à un OMT minimal dépassant le seuil actuel et que c) les soldes structurels tels que présentés dans le PLPFP 2021-2025 respecteraient l'OMT sur la période de 2023 à 2025<sup>3</sup>, il résulte que le PLPFP 2021-2025 est pleinement conforme, d'après les soldes structurels et l'OMT proposés, aux règles de la loi du 12 juillet 2014.

Il s'ensuit dans cette situation que la mission du CNFP consiste donc essentiellement à analyser – dans la mesure de ses moyens - le réalisme des hypothèses macroéconomiques et budgétaires retenues, les risques et incertitudes y relatives ainsi que, le cas échéant, les implications des hypothèses et incertitudes sur le maintien de la conformité de la trajectoire budgétaire au-delà de la période sous revue.

Le chapitre 2 fournit ainsi une évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PB 2022 et du PLPFP 2021-2025 et ce tout en tenant compte du fait que les prévisions demeurent toujours entourées d'une forte incertitude concernant l'évolution épidémiologique.

Le chapitre 3 analyse plus en détails 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 4 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 5.

Le CNFP n'évalue pas les règles de forme prescrites par la loi du 12 juillet 2014, ceci du fait que le CNFP avait déjà constaté le respect général des règles de forme dans son évaluation de novembre 2019 et avait pris note d'une amélioration dans l'application de la loi du 12 juillet 2014 à ce sujet. Pour la bonne forme, ces règles sont toutefois rappelées dans un tableau reproduit à l'annexe 2.

---

<sup>3</sup> PLPFP 2021-2025, page 35\* « La trajectoire établie par le présent projet de loi aboutit à un solde structurel de +0,3% en 2022. En 2023, le solde structurel passerait à +0,6%, se stabiliserait à +0,6% en 2024 et atteindrait les +0,5% en 2025. Ainsi, indépendamment de la désactivation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, et par analogie celle de la clause pour circonstances exceptionnelles sur le plan national, la trajectoire du solde structurel décrite ci-dessus montre que l'OMT est respecté en 2022, compte tenu de la marge d'appréciation de 0,25 point de pourcentage généralement appliquée par la Commission européenne, et que le solde structurel dépasse l'OMT sur les années 2023 à 2025. »

## 2. EVALUATION DES PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES

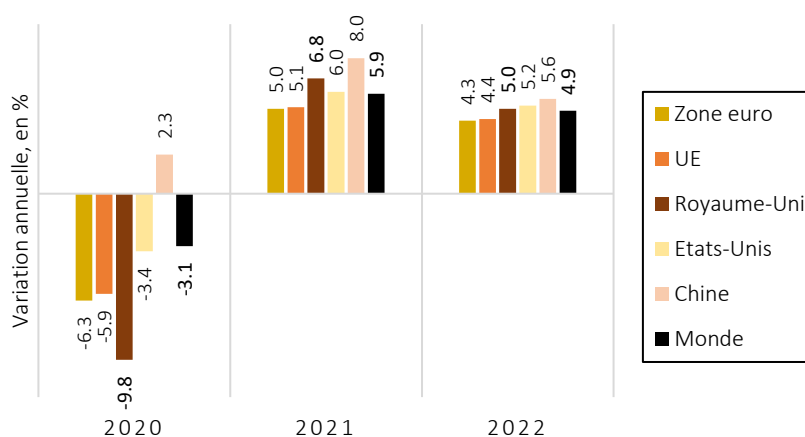
En vertu de l’art. 8 b) de la loi du 12 juillet 2014, le CNFP doit procéder à une « *évaluation régulière et reposant sur des critères objectifs des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaires des administrations publiques* ».

Ainsi, dans ce chapitre, le CNFP procède à une analyse des prévisions macroéconomiques (voir le sous-chapitre 2.1) et budgétaires (voir le sous-chapitre 2.2) sous-jacentes au PB 2022 et au PLPFP 2021-2025. Il les compare en outre aux prévisions établies dans le PSC 2021 publié en avril 2021 et à la LPFP 2019-2023 votée en décembre 2019 (avant la crise de la COVID-19).

### 2.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PB 2022 et au PLPFP 2021-2025

#### 2.1.1. Environnement macroéconomique aux niveaux européen et international

Graphique 2.1 – Croissance économique – Zone euro, UE, Royaume-Uni, Etats-Unis, Chine et Monde



Source : FMI.

Le déclenchement de la pandémie autour de la COVID-19 a plongé l'économie mondiale dans la plus grave récession depuis la Seconde Guerre mondiale<sup>4</sup> et le produit intérieur brut (PIB) mondial a enregistré un recul de 3,1% au cours de l'année 2020. La levée successive d'un large éventail de mesures de restriction, notamment suite aux progrès accomplis en matière de couverture vaccinale, en combinaison avec des mesures de relance économique a toutefois permis une forte reprise de l'activité économique à l'échelle mondiale. Ainsi, la croissance économique mondiale devra rebondir de 5,9% en 2021 et de 4,9% en 2022 et se rapprochera donc de son taux de croissance moyen de 5,2% pour les années 2000 à 2019.

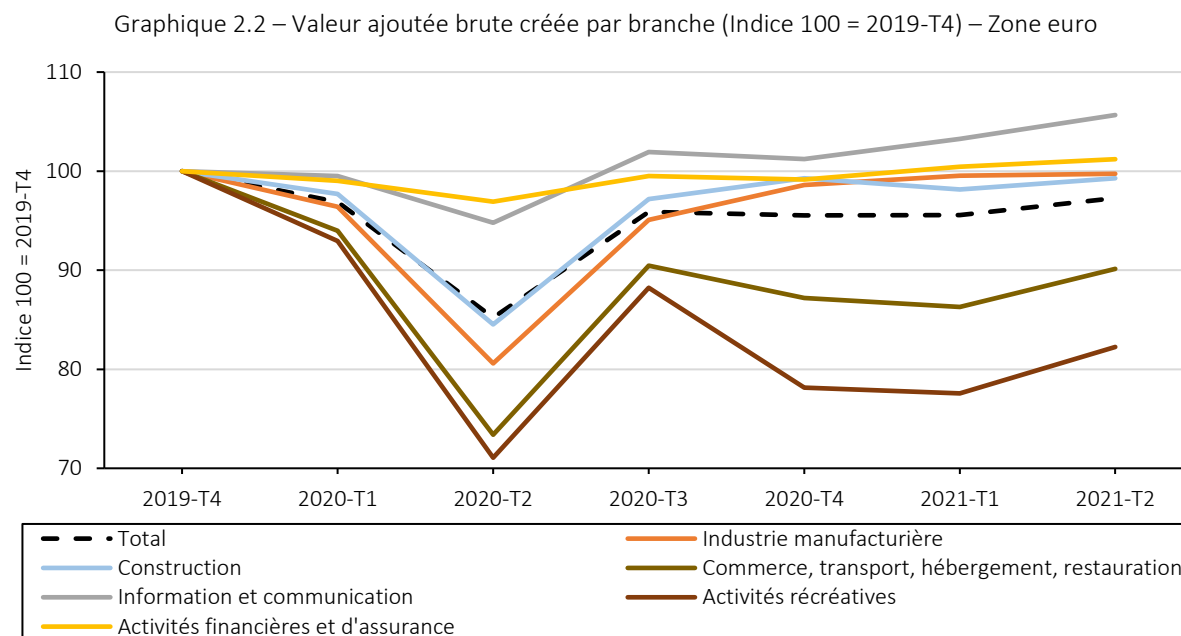
Selon les prévisions du Fonds monétaire international (« FMI ») d'octobre 2021<sup>5</sup>, l'économie de l'Union européenne devrait croître de 5,1% en 2021, suivi d'une croissance estimée de 4,4% en 2022. La zone euro connaîtrait à son tour une hausse de la croissance économique à hauteur de 5,0% en 2021 et de 4,3% en 2022. Un tel effet rebond est également prédit pour les Etats-Unis et le Royaume-Uni. La Chine, quant à elle, a réussi à

<sup>4</sup> Banque mondiale, « *Croissance du PIB (% annuel)* », dernière consultation du site web le 2 octobre 2021.

<sup>5</sup> FMI, « *World Economic Outlook –Recovery during a pandemic* », octobre 2021.

maintenir une croissance économique positive en 2020 (+2,3%), malgré un recul de la croissance de 4,5 points de pourcentage par rapport à 2018 et de 3,7 points de pourcentage par rapport à 2019.

Le graphique ci-après montre l'évolution trimestrielle de la valeur ajoutée brute de la zone euro par branche et par rapport à son niveau du quatrième trimestre de l'année 2019.



Sources : Eurostat ; Calculs CNFP.

Le CNFP note que pour la zone euro :

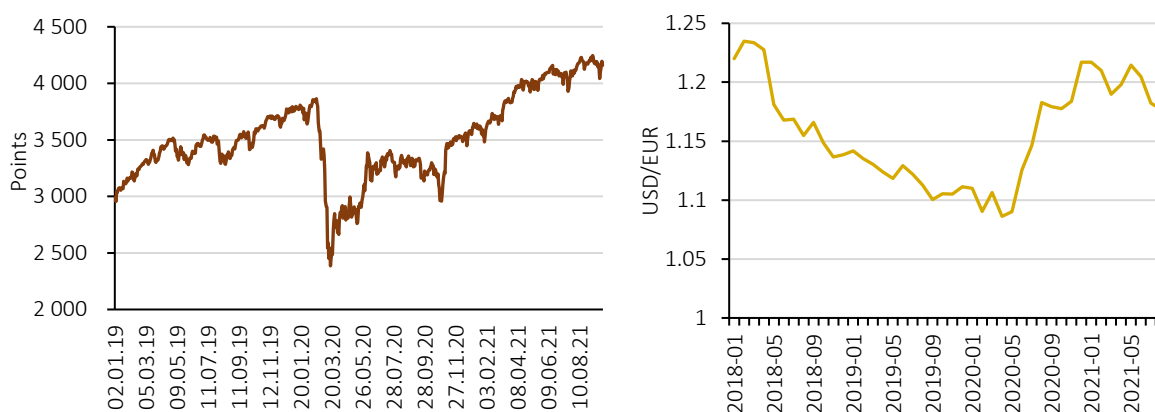
- 1) L'évolution de la valeur ajoutée totale, qui représente environ 90% du PIB en volume sur la période considérée, se présente en forme de « V » (ligne pointillée dans le graphique ci-avant) : la chute de la valeur ajoutée totale créée au deuxième trimestre 2020 (-14,8% par rapport au 2019-T4) est suivie d'une reprise économique intersectorielle au troisième trimestre 2020 (-4,1% par rapport au 2019-T4).
- 2) La création de valeur ajoutée se rapproche de son niveau d'avant crise. Même si la valeur ajoutée totale enregistrée au deuxième trimestre 2021 reste encore de 2,7% inférieure à son niveau du quatrième trimestre 2019, cela représente une amélioration par rapport aux trimestres précédents (2020-T3 à 2021-T1) dans une fourchette de 4,1% à 4,4%.

Néanmoins, la crise économique de la COVID-19 affecte différemment les divers secteurs de l'économie et d'importants écarts se manifestent dans l'ampleur de la crise ainsi que dans la reprise économique dans les différentes branches, principalement en fonction de la nécessité ou non de contacts personnels :

- 3) La valeur ajoutée créée dans le secteur des activités récréatives et dans les branches du commerce, du transport, de l'hébergement et de la restauration a chuté de plus d'un quart au deuxième trimestre 2020 et ces branches restent les plus fragilisées au deuxième trimestre 2021 (écarts respectifs de -17,7% et de -9,9% et par rapport au quatrième trimestre 2019).
- 4) En revanche, le secteur financier et le secteur de l'information et de la communication n'ont été que légèrement touchés et ont même dépassé leurs niveaux d'avant crise.

La crise socio-économique causée par la pandémie de la COVID-19 a également eu un impact important sur les marchés financiers. Comme le montre le graphique ci-après, l'indice EURO STOXX 50<sup>6</sup> présente une chute de 26,5% au premier trimestre 2020. Cependant, malgré la mise en place de mesures restrictives pour l'activité économique, la situation sur les marchés financiers s'est rapidement rétablie et l'indice a augmenté de 33,3% entre le deuxième et le quatrième trimestre 2020. Au cours de la première semaine de septembre de l'année courante, l'indice a atteint un niveau qui est presque 12% supérieur à son niveau pré-COVID (première semaine de janvier 2020) et marque, en outre, un pic historique dans l'évolution de l'indice.

Graphique 2.3 – Evolution boursier – EURO STOXX 50 et Graphique 2.4 – Taux de change – USD/EUR

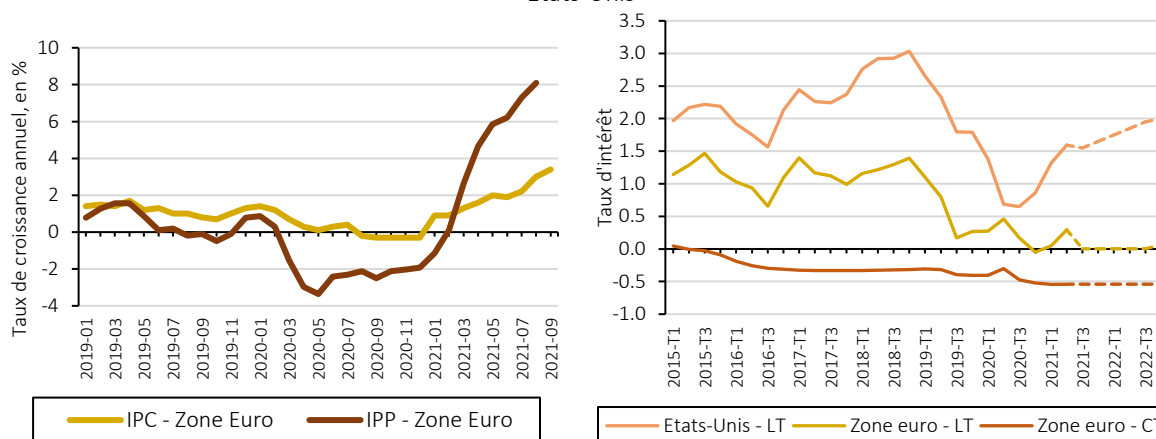


Sources : Bourse de Francfort ; Banque centrale européenne.

Sur le marché des devises, l'euro s'est fortement apprécié contre le dollar au cours des quatre premiers mois de la crise de la COVID-19, faisant suite à une dépréciation progressive depuis début 2018 (dépréciation mensuelle moyenne de 0,38% entre janvier 2018 et mars 2020). Entre avril 2020 et août 2020, le taux de change est passé de 1,09 à 1,18 dollar pour un 1 euro, soit une appréciation de 8,9%, et se situe depuis autour d'un taux de 1,2 dollar pour 1 euro avec toutefois une tendance à la baisse observée récemment. Cette appréciation de l'euro vis-à-vis du dollar reflète, tout comme le rebond de l'indice boursier, la confiance des investisseurs dans la résilience de l'économie de la zone euro.

<sup>6</sup> L'EURO STOXX 50 est un indice boursier, créé en 1999, établi à partir du cours des cinquante valeurs européennes les plus représentatives des pays de la zone euro.

Graphique 2.5 – Indice des prix à la consommation (« IPC ») et indice des prix à la production (« IPP ») de la zone euro – Janvier 2019 - Septembre 2021 et Graphique 2.6 – Taux d'intérêt à long et à court terme – Zone euro et Etats-Unis



Source : OCDE.

Le taux d'intérêt à court terme dans la zone euro reste inchangé à environ -0,5% depuis le troisième trimestre 2020 et les prévisions actuelles de l'OCDE n'indiquent aucun changement à cet égard (-0,54% pour la période 2021-T3 – 2022-T4). D'autre part, les obligations à échéance de 10 ans émis par un pays membre de la zone euro ne dégageraient guère de rendement dans un futur proche, contrairement aux obligations émis par les Etats-Unis dont le taux d'intérêt à long terme est supposé augmenter progressivement de 1,55% (2021-T3) à 2,0% (2022-T4).

Le taux de croissance annuel de l'indice des prix à la consommation (« IPC ») de la zone euro, mesuré par le changement du niveau des prix d'un mois par rapport au même mois de l'année précédente, a augmenté continuellement pendant l'année courante et a atteint 3,4% en septembre, un point culminant (provisoire) après des taux de 1,9%, 2,2% et 3,0%, enregistrés en juin, juillet et août. Cette évolution fait suite à des tendances déflationnistes apparues de mi à fin 2020 (taux de -0,3% pendant les mois de septembre à décembre) suivies d'une période d'inflation modérée au début 2021 (taux entre 0,9% et 1,6% de janvier à avril).

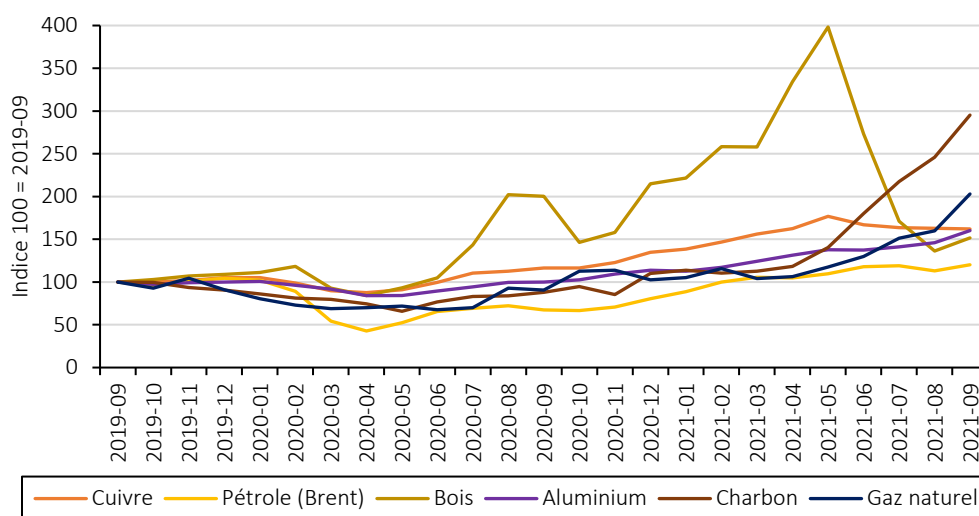
Le secteur de l'énergie est, d'après une publication récente de la CE<sup>7</sup>, de loin le principal secteur responsable de la hausse générale des prix dans la zone euro. Ainsi, selon une première estimation pour le mois d'août, la hausse des prix énergétiques sur un an devrait se chiffrer à 15,4% (comparé à 14,3% sur un an en juillet), loin devant celle des prix des biens industriels hors énergie (2,7%), des produits alimentaires, de l'alcool et du tabac (2,0%) et des services (1,1%). Selon la CE, la poussée inflationniste des prix de l'énergie s'explique principalement par la confrontation entre la reprise économique vigoureuse (rappelons que la croissance économique mondiale attendue est de 5,9% pour 2021 et de 4,9% pour 2022) et des problèmes d'approvisionnement, en particulier au niveau du gaz naturel<sup>8</sup>. En 2019, ce dernier a représenté environ 25% de la consommation énergétique dans la

<sup>7</sup> EUROSTAT, « Le taux d'inflation annuel de la zone euro en hausse à 3,0% », Estimation rapide - août 2021, 97/2021, 31 août 2021.

<sup>8</sup> CE, « Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », 13 octobre 2021.

zone euro, comparé à environ 35% pour le pétrole et environ 15% pour le nucléaire respectivement les énergies renouvelables<sup>9</sup>.

Graphique 2.7 – Evolution des prix énergétiques et des matières premières – Indice 100 = septembre 2019



Sources : Markets Insider ; Calculs CNFP.

Suite à la demande mondiale accrue, le prix du gaz naturel a presque doublé entre janvier et septembre 2021 (augmentation de 93%) et la CE ne prévoit pas de baisse du prix avant avril 2022. En outre, les réserves européennes de gaz naturel sont relativement moins élevées<sup>10</sup> suite à un hiver long et froid et à un report des travaux de maintenance aux raffineries pendant la pandémie. Comme le gaz naturel est un facteur important dans la production d'électricité, cette dernière consomme environ un quart du gaz importé, la hausse du prix du gaz naturel exerce à son tour une pression croissante sur le prix de l'électricité. A cela s'ajoute que la production des énergies renouvelables en Europe était faible en raison des mauvaises conditions météorologiques au printemps et en été. Par conséquent, en novembre de l'année courante, le prix de l'électricité a augmenté d'environ 165% par rapport au prix moyen enregistré en novembre 2019. Depuis le début de l'année courante, le prix du charbon a plus que doublé (augmentation d'environ 160%), en partie à cause d'une substitution du gaz naturel par le charbon dans la production d'électricité<sup>11</sup>. Le prix du pétrole à son tour a atteint 75\$/baril en septembre 2021, soit une augmentation de 15% par rapport à décembre 2019 (65\$/baril), de 181% par rapport à avril 2020 (27\$/baril) et de 35% par rapport à janvier 2021 (55\$/baril)<sup>12</sup>. A moyen terme, le STATEC table sur un prix d'environ 60\$ le baril et donc légèrement supérieur au prix moyen d'environ 55\$ le baril observé pendant les années 1995 à 2020 (voir tableau 2.1). Une telle flambée des prix est également observable dans le domaine du transport maritime, comptabilisant environ 80% du transport mondial en volume en 2018<sup>13</sup>. D'après le Global

<sup>9</sup> EUROSTAT, « Energy statistics – an overview », mai 2021.

<sup>10</sup> La CE a noté en octobre : « Les niveaux actuels de stockage de gaz de l'UE sont légèrement supérieurs à 75%, en deçà des 90% observés en moyenne au cours des 10 dernières années. » (« Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », page 7, 13 octobre 2021).

<sup>11</sup> CE, « Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », 13 octobre 2021.

<sup>12</sup> Moyennes mensuelles calculées par le CNFP sur base de données boursières journalières et arrondies.

<sup>13</sup> Nations Unies, « Etude sur les transports maritimes – 2018 », page 25, juin 2019.

Container Freight Index, le prix global moyen pour expédier un conteneur est passé d'environ 4 275\$ en janvier 2021 à environ 11 100\$ en septembre 2021 et donc bien au-delà du prix d'environ 1 250\$ enregistré fin 2019<sup>14</sup>.

Tandis que les prix sur le marché mondial de l'énergie et des matières premières sont souvent soumis à certaines fluctuations pour des raisons géopolitiques, technologiques et économiques, la flambée actuelle des prix semble exceptionnelle et pèse d'autant plus lourdement qu'un bon nombre de ménages et d'entreprises demeurent fragilisés par la crise. Même si la CE estime que la hausse actuelle des prix des produits énergétiques devrait être temporaire et prévoit une stabilisation au printemps 2022, elle indique également que « les prix resteraient toutefois supérieurs à la moyenne des années précédentes »<sup>15</sup> et souligne l'impact de la flambée des prix sur l'appareil productif, les chaînes d'approvisionnement, les ménages et l'inflation<sup>16</sup>. Au Luxembourg, le taux d'inflation s'élève à 2,7% sur un an en septembre 2021 dont 1,4 point de pourcentage sont attribuables à la hausse des prix énergétiques<sup>17</sup>. Les effets à long terme d'un taux d'inflation durablement élevé pour l'économie luxembourgeoise sont présentés au chapitre 2.1.3.

En ce qui concerne le marché de l'emploi dans la zone euro, le taux de chômage est passé de 7,5% (janvier 2020) à 8,6% (août et septembre 2020) pour de nouveau atteindre son niveau de pré-crise de 7,5% en août 2021. Le CNFP tient à souligner qu'il s'agit d'un instantané et que les effets négatifs d'une crise se manifestent souvent de manière décalée sur le marché de travail. Le caractère temporaire d'une multitude de mesures de soutien et de stabilisation mises en place jusqu'à présent (ou jusqu'à récemment) pourrait exacerber cet effet. D'ailleurs, il faut mentionner la variation du taux de chômage d'un secteur à l'autre et l'existence de disparités régionales.

Les principales hypothèses concernant le contexte international qui ont servi de base à l'élaboration des prévisions macroéconomiques du Luxembourg se présentent ainsi comme suit :

Tableau 2.1 – Environnement international – PB 2022

Environnement international	95-20	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB zone euro (vol.) (en %)	1,2	-6,8	4,1	4,8	2,2	1,4	1,4
Indice boursier européen (en %)	3,5	-4,7	18,4	1,7	0,7	0,7	0,7
Prix PIB zone euro (en %)	1,5	1,5	1,2	1,9	1,7	1,8	1,8
Prix pétrolier (USD/Baril)	54,6	41,8	69,3	65,2	60,7	60,8	62,8
Taux de change (USD/EUR)	1,20	1,14	1,20	1,22	1,23	1,24	1,25
Taux d'intérêt court terme EUR (en %)	2,2	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	0,1
Taux d'intérêt long terme EUR (en %)	3,7	0,1	0,1	0,5	0,8	1,1	1,5

Source : PB 2022.

<sup>14</sup> Ces chiffres sont publiés par Freightos (<https://fbx.freightos.com/>) et se réfèrent au Freightos Baltic Index (FBX).

<sup>15</sup> CE, « Questions et réponses : communication de la Commission sur les prix de l'énergie », 13 octobre 2021.

<sup>16</sup> CE, « Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », 13 octobre 2021.

<sup>17</sup> STATEC, « Conjoncture Flash – Une reprise sous tension(s) », octobre 2021.

### 2.1.2. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg

Les prévisions macroéconomiques utilisées par le Gouvernement dans le cadre du PB 2022 et du PLPFP 2021-2025 sont issues des projections à moyen terme du printemps (publiées par le STATEC en mars) et de la Note de conjoncture 1-21 (publiée par le STATEC en juin). Les données révisées des comptes nationaux, publiées par le STATEC fin septembre, ont été prises en considération de « façon technique », c'est-à-dire que les taux de variation interannuels présentés dans les deux publications susmentionnées ont été appliqués aux données révisées jusqu'à l'année 2020.

Le CNFP constate ainsi que le PLPFP 2021-2025 se base sur une combinaison de différents scénarii macroéconomiques et non pas sur un scénario macroéconomique cohérent et actualisé au même moment. Etant donné que le scénario macroéconomique a un effet direct sur les prévisions budgétaires et donc sur la conformité du solde structurel par rapport à l'OMT, le CNFP trouve nécessaire que les prévisions budgétaires du PLPFP se basent sur un scénario macroéconomique cohérent et actualisé au même moment. **Le CNFP recommande donc que le calendrier de travail pour l'établissement des prévisions budgétaires du PLPFP et le calendrier de travail pour l'établissement des prévisions macroéconomiques du STATEC soient mieux coordonnés.**

Le tableau suivant résume les prévisions macroéconomiques de base du STATEC présentées dans le cadre du PB 2022 et du PLPFP 2021-2025 et les compare en outre aux prévisions établies dans le PSC 2021.

Tableau 2.2 – Scénario macroéconomique de base du PLPFP 2021-2025 et comparaison avec le PSC 2021

	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	PSC 2021	PLPFP 2021-2025	PSC 2021	PLPFP 2021-2025	PSC 2021	PLPFP 2021-2025	PSC 2021	PLPFP 2021-2025	PSC 2021	PLPFP 2021-2025	PSC 2021	PLPFP 2021-2025
<b>PIB réel (zone euro)</b> (évolution en %)	-7,1	<b>-6,8</b>	4,2	<b>4,1</b>	4,9	<b>4,8</b>	2,2	<b>2,2</b>	1,4	<b>1,4</b>	1,4	<b>1,4</b>
<b>PIB nominal</b> (millions d'euros)	64 143	<b>64 221</b>	68 207	<b>69 341</b>	71 416	<b>72 397</b>	74 320	<b>75 340</b>	77 452	<b>78 515</b>	80 717	<b>81 825</b>
<i>Idem, évolution en %</i>	1,0	<b>2,4</b>	6,3	<b>8,0</b>	4,7	<b>4,4</b>	4,1	<b>4,1</b>	4,2	<b>4,2</b>	4,2	<b>4,2</b>
<b>PIB réel*</b> (millions d'euros)	51 300	<b>59 592</b>	53 346	<b>63 182</b>	55 473	<b>65 381</b>	56 949	<b>67 121</b>	58 453	<b>68 893</b>	59 985	<b>70 712</b>
<i>Idem, évolution en %</i>	-1,3	<b>-1,8</b>	4,0	<b>6,0</b>	4,0	<b>3,5</b>	2,7	<b>2,7</b>	2,6	<b>2,6</b>	2,6	<b>2,6</b>
<b>Emploi total intérieur</b> (évolution en %)	2,0	<b>1,9</b>	1,7	<b>2,5</b>	2,8	<b>2,5</b>	2,4	<b>2,4</b>	2,2	<b>2,2</b>	2,2	<b>2,2</b>
<b>Taux de chômage</b> (% de la pop active, déf. ADEM)	6,3	<b>6,4</b>	6,8	<b>6,5</b>	6,4	<b>6,3</b>	6,6	<b>6,4</b>	7,0	<b>6,6</b>	7,5	<b>6,9</b>
<b>Taux d'inflation</b> (IPCN, évolution en %)	0,8	<b>0,8</b>	1,7	<b>2,2</b>	1,8	<b>1,7</b>	1,9	<b>1,6</b>	1,9	<b>1,7</b>	2,0	<b>1,8</b>

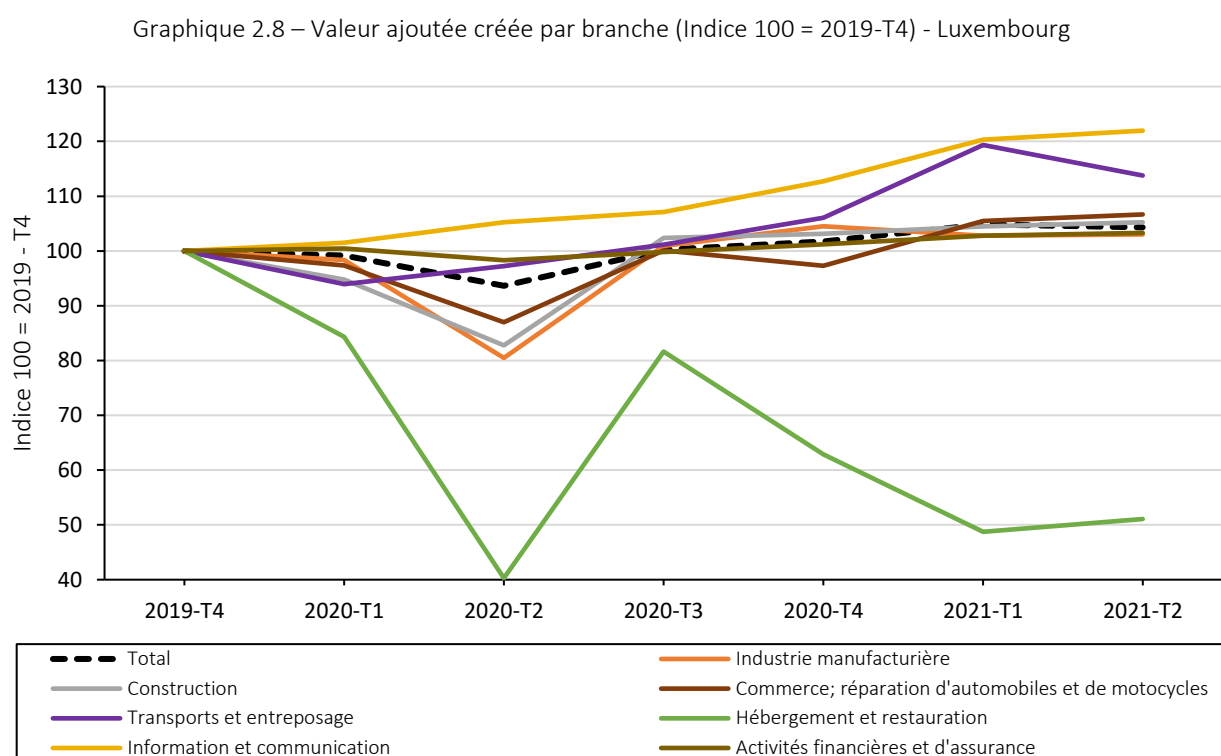
Sources : PLPFP 2021-2025 ; PSC 2021.

\* PSC 2021 est de base 100 en 2010 et le PLPFP 2021-2025 est de base 100 en 2015.

En ce qui concerne l'année de crise 2020, l'on peut constater que, en comparaison internationale, l'économie luxembourgeoise a été moins impactée que l'ensemble de la zone euro. Le recul de l'activité économique de 1,8% se compare favorablement au recul enregistré à l'échelle mondiale (-3,1%) et dans la zone euro (-6,8%). Il faut néanmoins noter que l'économie luxembourgeoise a été légèrement plus touchée en 2020 que prévu dans le PSC 2021 (+0,5 point de pourcentage) tandis que l'ampleur de la récession dans la zone euro a été légèrement corrigé vers le bas. En 2021, le PLPFP 2021-2025 table en revanche sur une croissance économique plus forte au

Luxembourg (+6,0%) par rapport à la zone euro (+4,1%), où l'effet de rattrapage se prolonge jusqu'en 2022. Par conséquent, les projections actualisées confirment l'évolution de l'économie en forme de « V » telle que déjà prédite dans le PSC 2021. Toutefois, il faut noter une évolution de l'économie en forme de « V » cependant plus prononcé du côté de la reprise que du côté de la dégradation. A l'horizon 2025, le PLPFP 2021-2025 prévoit que la croissance du PIB réel luxembourgeois atteint presque le double de la croissance réelle de la zone euro; la croissance réelle luxembourgeoise reste pourtant 0,5 point de % en dessous du taux historique de 3,1% (1995-2020).

Le graphique ci-après montre l'évolution trimestrielle de la valeur ajoutée brute créée par branche au Luxembourg et par rapport à son niveau du quatrième trimestre 2019.



Sources : STATEC ; Calculs CNFP.

Le CNFP note que pour le Luxembourg, l'évolution de la valeur ajoutée totale, qui représente environ 90% du PIB en volume sur la période considérée, se présente en forme de « V » (ligne pointillée dans le graphique ci-avant). La chute de la valeur ajoutée au deuxième trimestre 2020 (-6,4% par rapport au 2019-T4) est suivie d'une reprise économique au troisième trimestre 2020 (+0,2% par rapport au 2019-T4). L'économie luxembourgeoise a donc dépassé son niveau d'avant crise une première fois au troisième trimestre 2020 et présente un écart positif pour tous les trimestres suivants (par rapport au 2019-T4): +1,7% (2020-T4), +4,8% (2021-T1) et +4,3% (2021-T2).

Rappelons que pour la zone euro, l'évolution de la valeur ajoutée se présente également en forme de « V » mais que la chute au deuxième trimestre 2020 était beaucoup plus prononcée (-14,8% par rapport au 2019-T4) et que la valeur ajoutée n'a entretemps pas encore atteint son niveau d'avant crise (écart de 2,7% au 2021-T2 par rapport au 2019-T4).

Le graphique 2.8 montre que des écarts intersectoriels importants se manifestent également pour le Luxembourg et ceci tant au niveau de l'ampleur de la crise qu'au niveau de la reprise économique :

- 1) Le secteur de l'hébergement et de la restauration est de loin le plus touché par la crise. La valeur ajoutée créée au deuxième trimestre 2020 était presque 60% inférieure à la valeur ajoutée créée au quatrième trimestre 2019. Même si la situation s'est améliorée temporairement pendant le troisième trimestre 2021, suite à un relâchement des mesures, la valeur ajoutée créée reste d'environ 50% inférieure à son niveau d'avant crise.
- 2) La crise de la COVID-19 a eu une incidence positive sur le secteur de l'information et de la communication et la valeur ajoutée créée a augmenté sur toute la période. Cette évolution s'explique par une demande accrue pour des logiciels informatiques ainsi que pour le conseil en matière informatique (tant au niveau des entreprises qu'au niveau du privé), en lien avec la forte hausse du télétravail.
- 3) L'impact de la crise sur le secteur des activités financières et d'assurance était marginal en termes de valeur ajoutée car celle-ci n'a enregistré qu'un léger recul de -1,7% au deuxième trimestre 2020 (par rapport au 2019-T4). Cependant, malgré la baisse de ces activités, le poids individuel de ce secteur dans la valeur ajoutée totale créée a légèrement augmenté au deuxième trimestre (+1,4 point de pourcentage par rapport au quatrième trimestre 2019).

La situation économique du Luxembourg se compare donc favorablement à la situation économique au sein de la zone euro du fait notamment de la structure particulière de l'économie luxembourgeoise. D'une part, le secteur des services joue un rôle majeur. En 2020, le secteur des services a contribué pour environ 87% à la valeur ajoutée brute totale (comparé à 73,7% pour la zone euro) tandis que le secteur de l'industrie y a contribué pour 6,3% (comparé à 19,2% pour la zone euro)<sup>18</sup>. Du fait que le secteur des services est un secteur à intensité énergétique comparativement faible<sup>19</sup>, la forte augmentation des prix énergétiques et des prix des matières premières, certains déjà légèrement en progression depuis le deuxième trimestre 2020 (voir graphique 2.7), a peut-être moins pesé sur la reprise de l'économie luxembourgeoise à court terme qu'en moyenne européenne. D'autre part, le secteur des services financiers et d'assurance joue un rôle prédominant dans le secteur des services et est responsable pour plus de 25% de la valeur ajoutée totale créée au Luxembourg<sup>20</sup>. Ce secteur a pu garantir l'offre de la majorité des services pendant le confinement, ceci probablement grâce à un large recours au télétravail.

En ce qui concerne l'inflation, le PLPFP 2021-2025 table sur un dépassement temporaire de l'objectif d'inflation de la Banque centrale européenne (inférieur à, mais proche de 2%), ce qui est en ligne avec la reprise des activités

---

<sup>18</sup> EUROSTAT, base de données : *Valeur ajoutée brute et du revenu par branches (Code : NAMA\_10\_A10)*, dernière mise à jour : 21 octobre 2021.

<sup>19</sup> Consommation finale d'énergie par secteur en 2018 : Secteur des transports (34%), secteur résidentiels (25%), l'industrie (25%), secteur des services (13%) et d'autres secteurs comprenant l'agriculture, la pêche et la sylviculture (3%). Ces chiffres sont issus de la quatrième page du rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil datant du 20 juillet 2020 CE, « *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Evaluation en 2019 des progrès accomplis par les Etats membres dans la réalisation des objectifs nationaux d'efficacité énergétique pour 2020 et dans la mise en œuvre de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, conformément à l'article 24, paragraphe 3, de cette directive* », COM(2020) 326 final, 20 juillet 2020 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0326&from=EN>.

<sup>20</sup> Calculs du CNFP qui couvrent les trimestres des années 2015 à 2021 (2021-T1 et 2021-T2).

économiques prévue au cours de 2021 et avec la hausse des prix énergétiques. Néanmoins, le CNFP note que ces prévisions risquent d'avoir sous-estimé l'évolution des prix énergétiques. Le taux d'inflation présente une nette tendance à la hausse au cours du deuxième semestre 2021 (taux d'inflation moyen de 2,5% entre juillet et septembre) et le STATEC a enregistré un taux d'inflation de 2,7% sur un an en septembre. Comme la CE ne prévoit pas de stabilisation des prix de l'énergie avant le printemps 2022, l'impact de la hausse du coût de l'énergie sur l'inflation (rappelons que 1,4 point de % de l'inflation enregistré sur un an en septembre sont attribuables à la hausse des prix énergétiques) devrait se manifester également au quatrième trimestre 2021 et la poussée inflationniste pourrait donc même se prolonger jusqu'en 2022. Il faut d'ailleurs mentionner que pour le Luxembourg, cette hausse tendancielle des prix énergétiques coïncide avec l'introduction nationale d'une taxe CO2 en janvier 2021, même si cette dernière ne représente qu'une partie relativement circonscrite de la hausse actuelle du niveau général des prix (0,3 point de % de l'inflation sur un an enregistré en septembre étant attribuables à ladite taxe)<sup>21</sup>.

Au niveau du marché du travail, le PLPFP 2021-2025 prévoit désormais un taux de chômage moins élevé que celui prévu dans le PSC 2021 (6,5% contre 6,8% en 2021). En effet, l'emploi total intérieur est estimé largement plus résistant en 2021 que dans le PSC 2021 (2,5% contre 1,7%) suite au rebond attendu du PIB réel de 6,0% (contre 4,0% dans le PSC 2021). D'après les données du STATEC<sup>22</sup>, l'emploi intérieur a augmenté de 1,9% entre janvier et septembre 2021 et on observe un affaiblissement au troisième trimestre : 0,5% (2021-T1), 0,6% (2021-T2) et 0,3% (2021-T3). D'ailleurs, avec une autre progression de 3,5% prévue en 2022 du côté du PIB réel, le marché du travail continue à réagir avec une hausse prévue de l'emploi intérieur de 2,5%, qui se réduit de seulement 0,3 point de % à moyen terme. Néanmoins, le STATEC table sur un taux de chômage fluctuant autour de 6,5% à moyen terme et donc supérieur au niveau pré-COVID (5,4% en 2018 et en 2019)<sup>23</sup>.

Le CNFP note que le taux de chômage moyen pour les mois de janvier à septembre 2021 s'élève à 5,9% et qu'on peut observer une tendance continue à la baisse pendant les trois premiers trimestres : 6,2% (2021-T1), 5,9% (2021-T2) et 5,6% (2021-T3)<sup>24</sup>. La fin de la procédure accélérée pour le chômage partiel le 30 juin 2021, mise en place dans le contexte de la lutte contre la pandémie de la COVID-19 en mars 2020<sup>25</sup>, ne semble donc pas avoir eu d'impact notable immédiat sur le marché du travail. Il convient en outre de mentionner qu'une partie des effets négatifs de la crise sur le marché du travail à court terme a été atténuée par la création d'emplois dans le secteur public. D'après le PB 2022, l'administration publique, l'enseignement et la santé humaine et action sociale ont embauché à peu près 7 500 personnes depuis le début de la crise.

---

<sup>21</sup> Le STATEC table sur un impact de 0,06€ par litre de Diesel ou de Mazout et de 0,05€ par litre d'essence ou m<sup>3</sup> de gaz pour l'année 2021 (« *Evaluation de l'impact de la taxe CO2* », page 5, novembre 2020).

<sup>22</sup> STATEC, « Emploi, chômage et taux de chômage par mois (données désaisonnalisées) 1995 – 2021 », date de publication : 20 octobre 2021.

<sup>23</sup> STATEC, « Prévisions macro-économiques 1995 - 2022 », date de publication : 11 octobre 2021.

<sup>24</sup> Calculs du CNFP sur base de données du STATEC (« *Emploi, chômage et taux de chômage par mois 1995-2021* », dernière mise-à-jour : 20 octobre 2021).

<sup>25</sup> ADEM, « *Chômage partiel à partir du 1er juillet 2021* », dernière mise-à-jour : 3 juin 2021.

En ce qui concerne les faillites, le nombre de faillites entre janvier et août reste relativement stable par rapport à la même époque en 2019 et les tribunaux luxembourgeois n'ont prononcé que 13 faillites de plus (2019 : 798 et 2021 : 811)<sup>26</sup>. Cependant, au niveau des liquidations volontaires, on peut observer une forte tendance à la hausse au premier trimestre 2021 : 89 liquidations en janvier (2019 : 72), 116 en février (2019 : 61) et 189 en mars (2019 : 60)<sup>27</sup>.

La comparaison avec la LPFP 2019-2023 (établie avant la crise) montre une croissance cumulée de l'emploi de 15,3%, entre 2018 et 2023 (sa dernière année), contre 13,1% d'après les prévisions actualisées, dont la différence de 2,2% provient pour 0,5% de la moindre croissance en 2019<sup>28</sup>. Cet écart limité n'explique pas seulement le niveau proche des estimations du PIB pour 2023 (voir ci-après), mais aussi des recettes budgétaires liées à l'emploi.

Pour en revenir aux prévisions concernant le PIB, le tableau et le graphique ci-après comparent l'évolution des prévisions du PIB nominal du PLPFP 2021-2025 avec les deux dernières LPFP.

Comme déjà mentionné dans son évaluation du PSC 2021, le CNFP constate pour le PIB nominal une grande proximité entre les prévisions du récent PLPFP 2021-2025 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 PLPFP 2021-2025 observe une hausse de 2,4%. Le taux de croissance nominal s'élève à 9,0% en 2021 dans la LPFP 2020-2024 par rapport à 8,0% dans le PLPFP 2021-2025. Pour les années 2022 jusqu'à 2023, les prévisions dans la LPFP 2020-2024 variaient entre 5,1% et 4,6% et ne sont que légèrement supérieures aux estimations du PLPFP 2021-2025 pour environ 0,6 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 PLPFP 2021-2025, du moins pour 2020.

Tableau 2.3 – PIB nominal de la LPFP 2019-2023, LPFP 2020-2024 et du PSC 2021

En millions d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>PIB nominal</b>						
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
PLPFP 2021-2025	62 704	64 221	69 341	72 397	75 340	78 515

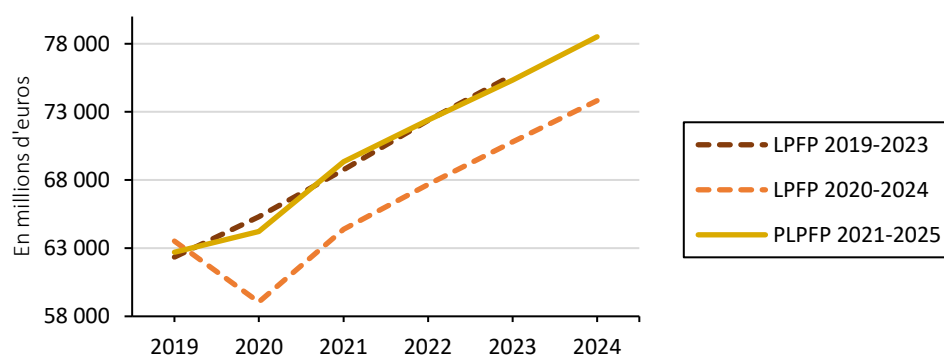
Sources : PLPFP 2021-2025 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023.

<sup>26</sup> STATEC, « STATNEWS N°46 – 180 faillites et 70 liquidations entre début juillet et fin août 2021 », 21 septembre 2021.

<sup>27</sup> STATEC, « STATNEWS N°25 – Le nombre de faillites reste stable, à son niveau d'avant crise », 19 mai 2021.

<sup>28</sup> En outre, il convient de noter la croissance particulièrement dynamique de l'emploi dans le secteur public selon les données récentes de l'emploi publiées par le STATEC (et mentionnée ci-dessus). Favorable au niveau macroéconomique, cette croissance pèse évidemment sur les finances publiques.

Graphique 2.9 – Evolution du PIB nominal suivant le PLPFP 2021-2025, la LPFP 2019-2023 et la LPFP 2020-2024



Sources : PLPFP 2021-2025 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023.

On constate que le PIB nominal estimé pour l'exercice 2023 est pratiquement égal à la prévision économique réalisée avant la crise (75 340 millions d'euros contre 75 699 millions d'euros). En outre, le sous-chapitre 2.2 de la présente évaluation va montrer que les prévisions actuelles des recettes des administrations publiques pour l'année 2023 se rapprochent notablement de celles réalisées avant la crise. Vu ce rapprochement, la ré-application des règles de gouvernance budgétaires à partir de 2023, comme momentanément prévue par la CE, paraît être appropriée.

### 2.1.3. Risques et incertitudes

Le STATEC a élaboré pour le PLPFP 2021-2025 deux scénarii alternatifs par rapport à un scénario central qui est le scénario de base du PLPFP 2021-2025.

Le premier scénario alternatif, dénommé ci-après « scénario favorable », est caractérisé par un déblocage de l'épargne forcée accumulée pendant la pandémie, ce qui aura un effet positif sur le sentiment économique général et donc sur la croissance du PIB. Le deuxième scénario alternatif, dénommé ci-après « scénario défavorable », est caractérisé par un ralentissement de l'économie et du secteur financier suite à une flambée de l'inflation, en partie à cause d'une hausse des prix des matières premières et en partie à cause d'une hausse des anticipations d'inflation, et un développement hésitant sur le marché du travail. Les résultats obtenus par le STATEC sont repris dans les deux tableaux ci-après.

Tableau 2.4 – Scénario central et scénario favorable

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

Source : PLPFP 2021-2025.

\*SC2 = scénario favorable.

Pour le Luxembourg et dans le scénario favorable, l'impact d'une forte augmentation de la demande sur le PIB réel se limiterait principalement à l'année 2022 et le STATEC table sur une hausse de l'activité économique de +1,6 point de pourcentage par rapport au scénario central. Par contre, l'effet sur l'évolution du PIB réel de la zone euro serait beaucoup plus volatile : la hausse de 1,7% en 2022 serait suivie d'une baisse pendant les années 2023 et 2024 (-0,6 point de pourcentage et -0,2 point de pourcentage en dessous des taux respectifs du scénario central) et d'un léger rebond (+0,4 point de pourcentage) à l'horizon 2025.

La hausse de la croissance économique plus vigoureuse va de pair avec des perspectives plus optimistes sur le marché du travail luxembourgeois. Il convient de souligner que l'effet positif sur le taux de chômage et sur l'emploi total intérieur serait durable et que ces variables ne se rapprocheraient pas de leurs niveaux respectifs du scénario central à l'horizon 2025 (-0,4% respectivement +0,5%), comme c'est le cas pour le PIB réel du Luxembourg.

Tableau 2.5 – Scénario central et scénario défavorable

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

Source : PLPFP 2021-2025.

\*SC1 = scénario défavorable.

Dans un scénario défavorable, l'économie luxembourgeoise serait touchée aussi fortement que l'économie de la zone euro (recul du PIB réel de 1,4 point de pourcentage en 2022) mais l'effet rebond de l'économie luxembourgeoise commencerait plus tôt et serait plus prononcé.

Le repli de l'économie aurait un impact immédiat sur le marché du travail. En trois ans, de 2022 à 2025, la croissance de l'emploi intérieur diminuerait de 2,5% (scénario central) à 1,8% (scénario défavorable) et le taux de chômage augmenterait de 6,3% (scénario central) à 7,1% (scénario défavorable).

Le CNFP fait remarquer que dans le scénario central l'emploi se redresse de façon concomitante avec le PIB, quoique de façon très timide, mais ne continue pas à augmenter par la suite et son taux de croissance vient se caler presque sur celui du PIB (en particulier pour les années 2023 à 2025). Une observation similaire se fait pour le scénario favorable, où l'impact positif sur l'emploi est modéré. Cela soulève la question si l'emploi est sous-estimé en 2022 ou si la croissance économique n'est pas assez forte pour avoir un impact plus marqué sur l'emploi. D'ailleurs, les prévisions supportent l'idée d'hystérésis du chômage qui dit que lors d'une reprise conjoncturelle après une récession ou un fort ralentissement, le taux de chômage ne descend en général pas à son niveau d'avant (la récession ou du ralentissement) et d'où une évolution en forme d'escalier. Les prévisions actuelles du scénario central semblent aussi confirmer la rupture structurelle au niveau de l'emploi et du taux de chômage qui semble s'être introduit depuis la crise financière et économique de 2008-2009<sup>29</sup>. Cette évolution pourrait s'expliquer par la réflexion susmentionnée que la croissance moyenne prévue pour les années 2021 à 2025 n'est probablement pas suffisante pour pousser l'emploi vers le haut et donc pas suffisante non plus pour faire baisser le taux de chômage.

**Le CNFP voudrait conclure ce chapitre en estimant que les projections macroéconomiques proposées n'appellent pas, d'après les données à sa disposition, d'objection.**

<sup>29</sup> Le taux de croissance moyen de l'emploi est passé de 3,7% (avant la crise financière et économique de 2008 - 2009) à 2,7% (après la crise) et le taux de chômage moyen est passé de 3,3% (avant la crise) à 6,2% (après la crise).

La situation économique projetée du Luxembourg se compare favorablement à celle de la zone euro et l'économie luxembourgeoise semble avoir surmonté, dans une large mesure, la crise de la COVID-19. Néanmoins, il faut relever que les évolutions récentes en matière des prix énergétiques et de la situation épidémiologique risquent de peser sur le développement économique luxembourgeois et doivent être suivies de près. Le CNFP tient aussi à rappeler que la hausse des prix de l'énergie intervient à un moment où un grand nombre d'entreprises et de ménages restent encore fragilisés par la crise et que d'importants écarts se manifestent dans l'ampleur de la crise ainsi que dans la reprise économique dans les différents secteurs.

D'ailleurs, le développement macroéconomique, tant au niveau national qu'au niveau international, ne dépend pas seulement des conséquences directes de la crise sanitaire et du développement des prix de l'énergie. Il ne faudrait pas non plus 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% et cet accord formel a été validé par les pays membres de l'OCDE et par les pays participants du sommet du G20 en novembre 2021<sup>30</sup>. La fixation d'un impôt minimal pourrait avoir des effets sur les recettes fiscales du Luxembourg et il faut donc suivre de près la réaction des entreprises à une telle taxe.

---

<sup>30</sup> World Economic Forum, « *Everything you need to know about the G7's plans for a global minimum tax* », juin 2021 ; OCDE, « *International community strikes a ground breaking tax deal for the digital age* », 8 octobre 2021 et point 32 (« International taxation ») de la G20 Rome Leaders' Declaration qui peut être téléchargée sur: <https://www.g20.org/rome-summit.html> .

## 2.2. Prévisions budgétaires à la base du PLPFP 2021-2025

Dans les pages qui suivent, le CNFP procède à l'analyse des prévisions budgétaires sous-jacentes au PB 2022 et au PLPFP 2021-2025. 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. Le CNFP note dans ce contexte que certaines mesures annoncées dans le discours du Ministre des Finances ne sont pas encore prévues dans les documents budgétaires<sup>31</sup> et que des amendements, jusqu'à présent pas connus par le CNFP, pourraient encore être déposés avant le vote de la loi budgétaire en décembre 2021.

L'analyse inclut une comparaison des prévisions budgétaires sous-jacentes au PLPFP 2021-2025 avec celles établies dans le PSC 2021 pour la période de 2020 à 2025 et avec celles établies dans la LPFP 2019-2023 (établies quelques mois avant la pandémie) pour l'année 2023. L'année 2023 a été choisie en vue de la ré-application des règles de gouvernance budgétaires à partir de cette année et – ainsi que déjà mentionné dans le cadre de l'évaluation par le CNFP du PSC 2021 – du fait qu'en 2023, les prévisions économiques actuelles se rapprochent de celles réalisées avant la crise de la COVID-19.

En outre, et comme cela fut déjà effectué dans le cadre de l'Évaluation précitée du PSC 2021, 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'échelle mobile ou nombre d'indice (« NI ») retenus au PLPFP 2021-2025 par rapport à la LPFP 2019-2023. Concernant les changements de prévisions en matière d'indice des prix à la consommation (« IPCN »), il a été renoncé d'en faire une estimation dans le cadre de la présente évaluation (voir l'annexe 3 pour plus d'informations). Par ailleurs, les recettes et dépenses indiquées comme « mesures nouvelles » dans le PLPFP 2020-2024 et dans le PLPFP 2021-2025 sont déduites pour cet exercice de comparaison. A noter toutefois que le PLPFP 2020-2024 précise qu'« *au regard du contexte actuel, [...] les projections au-delà de l'année prochaine sont encore plus indicatives que d'habitude, alors qu'elles ne représentent qu'une extrapolation mécanique sur base des données actuellement disponibles, lesquelles risquent de changer significativement en fonction de l'évolution future liée à la pandémie et à la sortie de crise* ». Le PLPFP 2021-2025 (p.37\*) évoque que « *les mesures nouvelles s'articulent principalement autour de plus-values de dépenses à partir de 2022, dont le détail est développé dans le projet de loi budgétaire pour 2022* », mais il ne fournit pas une estimation de ces dépenses additionnelles pour les années 2023-2025, tel qu'il devrait le faire selon la loi du 12 juillet 2014 (voir l'annexe 2). Dès lors, le CNFP a simplement prolongé les montants des mesures nouvelles indiqués pour l'année 2022 à l'année 2023<sup>32</sup>, et ceci intégralement pour l'administration centrale<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Comme par exemple la gratuité des maisons relais et - pour une plus grande partie des enfants - des cantines.

<sup>32</sup> Du fait que l'impact ne disparaîtrait pas et pour ne pas surévaluer l'écart des dépenses entre la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2021-2025. Exemple où la nouvelle mesure indiquée pour 2022 se prolonge: la dotation forfaitaire maternité de 20 millions d'euros prévue à l'article 35 du projet de loi budgétaire pour 2022 se prolonge jusqu'à 2023.

<sup>33</sup> Tant que le tableau à la page 37\* du PLPFP 2021-2025 est supposé couvrir les administrations publiques, les indications détaillées figurant dans le tableau à la page 38\* incitent à penser que les mesures nouvelles concernent uniquement l'administration centrale.

## 2.2.1. Prévisions budgétaires des sous-secteurs des administrations publiques

### 2.2.1.1. Administration centrale

Tableau 2.6 – 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	122	111	119	122	124	124	3,1	1,1	-8,5	6,8	1,5
Production pour usage final propre	340	345	360	370	385	399	14,5	14,7	1,6	4,4	3,4
Paiements au titre de l'autre production non marchande	652	796	829	789	843	831	5,9	-8,9	22,1	4,1	0,1
Impôts sur la production et les importations dont :	6 889	8 387	8 961	9 419	9 790	10 185	6,0	-2,1	21,7	6,8	4,4
Taxes sur la valeur ajoutée	3 652	4 562	4 779	5 058	5 338	5 627	6,7	-1,3	24,9	4,8	5,6
Taxe d'abonnement sur les titres de société	1 072	1 284	1 380	1 437	1 499	1 560	7,7	-0,1	19,8	7,5	4,2
Droits d'enregistrement	381	478	525	576	624	675	6,1	19,2	25,6	9,8	8,7
Produit de la contribution taxe CO2 (ancien contribution changement climatique)	70	218	259	297	285	273	-	-	211,4	18,8	1,8
Accises autonomes huiles minérales	180	181	184	180	171	161	4,7	-18,6	0,6	1,7	-4,4
Revenus de la propriété	145	362	280	285	291	299	2,6	-56,2	148,6	-22,6	2,2
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. dont :	9 237	9 810	10 142	10 847	11 516	12 228	6,7	-1,7	6,2	3,4	6,4
Impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés	2 111	2 129	2 129	2 183	2 237	2 290	6,0	-20,4	0,8	0,0	2,5
Impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages	6 290	6 861	7 180	7 762	8 338	8 957	5,8	6,3	9,1	4,7	7,6
Cotisations sociales	1 027	1 041	1 082	1 112	1 149	1 178	5,0	5,9	1,4	3,9	2,9
Autres transferts courants	254	239	259	265	266	273	2,4	37,4	-6,0	8,3	1,8
Transferts en capital à recevoir	261	244	222	213	203	210	8,2	4,5	-6,7	-8,9	-1,9
Total des recettes de l'administration centrale	18 927	21 335	22 253	23 421	24 566	25 726	6,2	-1,9	12,7	4,3	5,0

Sources : PLPFP 2021-2025 ; STATEC.

\* La variation historique est calculée sur la période de 1995 à 2019 en utilisant une moyenne géométrique.

Après la dégradation des recettes de l'administration centrale en 2020 due à la crise de la COVID-19 (-1,9% contre un taux historique de +6,2%), les recettes dépasseraient largement le rythme de croissance pré-crise avec une progression de 12,7% en 2021. Tandis qu'une explication est sans doute l'amélioration, voire le rétablissement<sup>34</sup>, de l'environnement économique (PIB nominal de +8,0% contre +2,4% en 2020) ainsi que la quasi-absence de nouvelles mesures portant directement sur les recettes en réponse à la pandémie de la COVID-19 (reports de paiement d'un montant de 4 millions d'euro en 2021 contre 232 millions d'euros en 2020), le CNFP note toutefois que le PLPFP 2021-2025 retient un taux de croissance élevé pour les impôts sur la production et les importations (+21,7% contre un taux historique de +6,0%). Cette hausse est notamment due aux sous-catégories « TVA », « taxe d'abonnement »<sup>35</sup> et aussi à la nouvelle « taxe CO2 » qui augmenteraient de respectivement 910

<sup>34</sup> Le PIB nominal est de 0,8% supérieur à celui prévu dans la LPFP 2019-2023.

<sup>35</sup> Cette taxe dépend en grande partie de l'évolution des marchés financiers et de la croissance des avoirs des fonds d'investissement.

millions d'euros (24,9%), 212 millions d'euros (19,8%) et 148 millions d'euros (211%) par rapport à l'année précédente. La « taxe CO2 » pourrait toutefois avoir pour contrepartie une stagnation des « accises autonomes huiles minérales » (+0,6%). Par ailleurs, le CNFP note que les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » sont prévus d'augmenter de 6,2% et atteindraient donc presque leur progression historique (6,7%), avec notamment une hausse projetée de la sous-catégorie « impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages » de +9,1%.

Le CNFP note que la plausibilité des prévisions de recettes de l'administration centrale pour 2021 paraît largement corroborée par le tableau des recettes du 30 septembre établi mensuellement par le Ministère des Finances et transmis au CNFP. En effet, ce dernier montre qu'environ 75% des recettes prévues d'après le compte prévisionnel de l'année 2021 sont déjà rentrées les 9 premiers mois (taux des recettes fin septembre de respectivement 74,2% et 70,9% par rapport aux comptes de 2019 et de 2020).

**En 2022**, par rapport à la progression élevée prévue pour 2021, les recettes de l'administration centrale connaîtraient une progression de seulement 4,3%, donc 1,9 point de % de moins que leur progression historique. Ceci pourrait s'expliquer par un taux de croissance du PIB nominal estimé à +4,4%, soit 1,6 point de % de moins que sa progression historique. Toutefois, il n'est pas exclu que la progression des recettes en 2022 est susceptible d'être sous-estimée à cause d'une possible sous-estimation des deux sous-catégories d'impôts ci-après. En effet, la sous-catégorie « impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages » est supposée augmenter uniquement de 4,7% (contre une progression historique de 5,8%) et la sous-catégorie « impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés » stagnerait (0,0% après seulement +0,8% en 2021 et -20,4% en 2020 contre une progression historique de 6,0%).

En considérant les montants absolus, les recettes passeraient de 19 300 millions d'euros en 2019 à 22 253 millions d'euros en 2022. La détérioration des recettes en 2020 est donc rattrapée en 2021 et 2022 avec une progression de 4,9% en moyenne pour les années de 2020 à 2022, qui est toutefois en-dessous de la croissance historique de +6,2%. Ceci s'explique notamment par une amélioration modeste de la catégorie de recettes « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » (+2,6% contre une progression historique de +6,7%) qui n'est pas compensée en entier par la progression soutenue des impôts sur la production et les importations (+8,4% par rapport à une progression historique de +6,0%).

**A moyen terme**, le PLPFP 2021-2025 prévoit un taux de croissance moyen des recettes de +5,0% sur la période 2023-2025, donc une croissance relativement prudente et dans le même ordre de grandeur que celle sur la période de 2020 à 2022 (+4,9% en moyenne) qui est marquée par la crise de la COVID-19. Dans le passé, l'évolution des recettes était généralement en hausse en fin de période couverte par les différentes moutures de la LPFP. Tant qu'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) pourrait être moins escomptable dans le contexte actuel, une sous-estimation des recettes de l'administration centrale est néanmoins possible. Dans ce contexte, le CNFP fait référence à son évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires de juin 2018, où il a constaté que « *les soldes budgétaires nominaux des administrations publiques observés les dernières 10 années (1996-2006) sont nettement supérieurs aux*

*estimations avancées précédemment* » et que ceci est principalement dû à une sous-estimation régulière des recettes publiques<sup>36</sup>.

L'évolution légèrement supérieure des recettes par rapport au PIB sur la période 2023-2025 provient de la croissance prévue pour les principales catégories : +6,4% des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et +4,4% des impôts sur la production et les importations. Dans ce contexte, le CNFP note que ces deux catégories de recettes ont eu par le passé une évolution proche, mais légèrement supérieure à celle du PIB nominal pour la première catégorie (0,7 point de % supérieur à un PIB historique de +6,0%). Le CNFP relève ainsi (comme déjà dans son évaluation de novembre 2020 et de juin 2021) que la progression des impôts sur le revenu des personnes physiques ou des ménages dépasse sensiblement celle des autres grandeurs budgétaires et macroéconomiques et influence de manière significative l'évolution de la catégorie « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » et donc aussi l'évolution des recettes totales de l'administration centrale (voir l'encadré 1 à la page suivante). Ainsi, cette catégorie est projetée augmenter de 7,6% en moyenne pour les années 2023-2025. De l'autre côté, le CNFP note que les sous-catégories « impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés », « taxe d'abonnement » et « taxe CO2 » augmenteraient uniquement de respectivement 2,5%, 4,4% (contre une progression historique de 7,7%) et 1,8% sur la même période. A noter également les « accises autonomes huiles minérales » qui sont supposées diminuer de 4,4%.

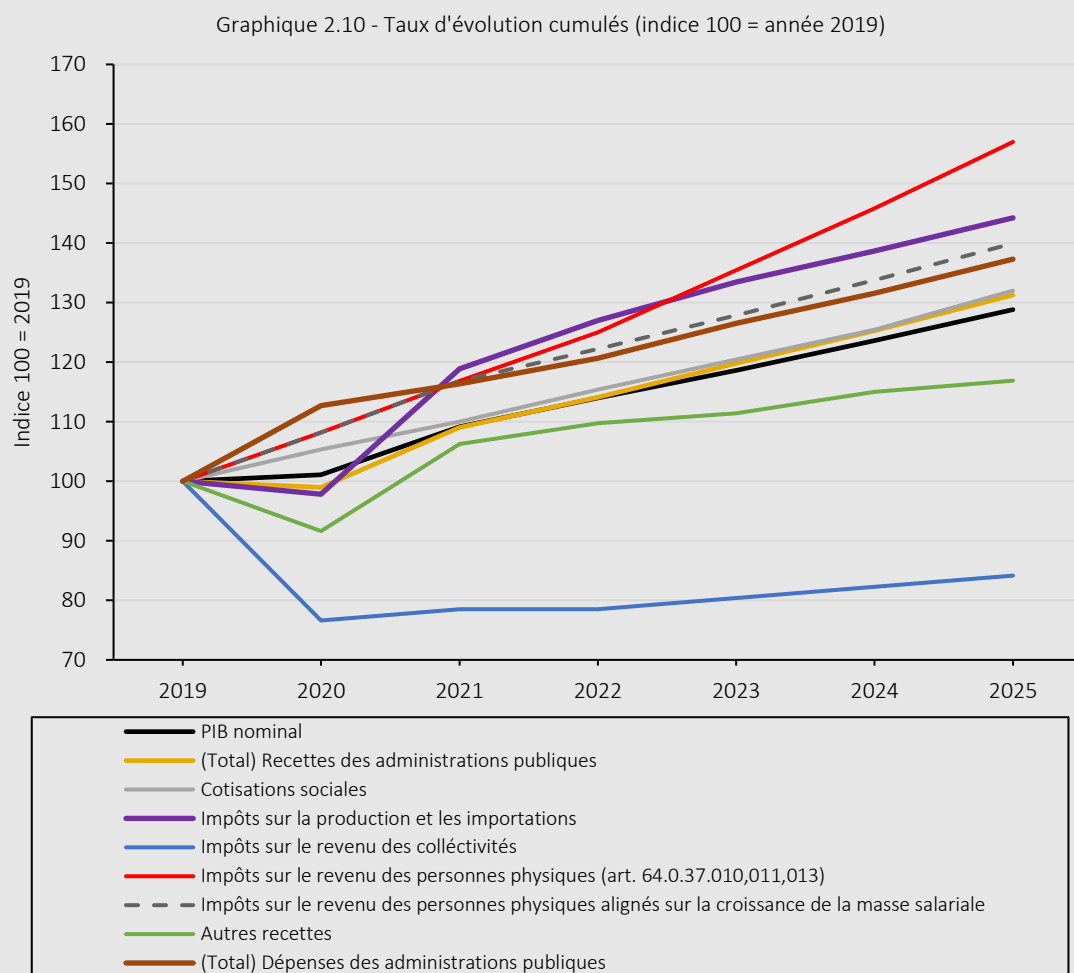
Avant de passer par la suite à l'analyse des dépenses de l'administration centrale, le CNFP note qu'il reviendra sur l'analyse des recettes dans les pages suivantes en comparant les prévisions actuelles avec celles établies dans le PSC 2021 et dans la LPFP 2019-2023 (établies avant la crise). Cette dernière comparaison est particulièrement instructive, puisqu'elle va montrer que les prévisions actuelles des recettes pour l'année 2023 se rapprochent notablement de celles réalisées avant la crise.

---

<sup>36</sup> CNFP, « *Evaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires* », juin 2018.

### Encadré 1 – Evolution des principales recettes des administrations publiques

Comme le CNFP l'a fait dans ses évaluations de la LPFP 2019-2023 et de la LPFP 2020-2024, le graphique ci-après présente **l'évolution des principales recettes des administrations publiques**, mettant en évidence l'évolution prépondérante de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des ménages<sup>37</sup>, principale sous-catégorie des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.



Sources : PLPFP 2021-2025, Calculs CNFP.

La courbe en pointillé « impôts sur le revenu des personnes ou des ménages alignés sur la croissance de la masse salariale » représente l'évolution des impôts sur le revenu des personnes physiques (art. 64.0.37.010,011,013) jusqu'à l'année 2021 à laquelle est appliquée les taux de croissance de la masse salariale (la plus importante base d'imposition) à partir de l'année 2022.

<sup>37</sup> Le CNFP précise qu'uniquement les sous-catégories « impôt sur le revenu des personnes physiques par voie d'assiette », « impôt retenu sur les traitements et salaires » et « produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques » (art. 64.0.37.010,011,013 du PLPFP 2021-2025) qui représentent 90% de la catégorie « impôt sur le revenu des personnes physiques et des ménages » sont considérées dans l'analyse du graphique.

Tableau 2.7 – 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	1 725	1 940	2 012	2 021	2 055	2 100	6,9	9,9	12,5	3,7	1,4
Investissements directs et indirects	2 930	3 114	3 164	3 470	3 642	3 653	6,4	26,3	6,3	1,6	4,9
Formation de capital (Investissement direct)	1 932	1 880	1 901	2 170	2 330	2 325	7,1	27,7	-2,7	1,1	6,9
Transferts en capital à payer (Investissement indirect)	997	1 234	1 263	1 300	1 313	1 328	5,4	23,5	23,8	2,3	1,7
Rémunération des salariés	4 982	5 178	5 522	5 834	6 084	6 387	5,9	10,1	3,9	6,6	5,0
Autres impôts sur la production	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Subventions à payer	714	775	768	805	806	813	5,8	11,3	8,5	-0,9	1,9
Revenus de la propriété	143	118	112	95	66	74	4,8	-29,9	-17,5	-4,8	-12,9
Impôts courants sur le revenu	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Prestations sociales en espèces	2 549	2 281	2 154	2 197	2 249	2 313	5,9	41,8	-10,5	-5,6	2,4
Prestations sociales en nature	281	271	290	300	311	321	11,4	9,1	-3,7	7,2	3,4
Autres transferts courants	8 794	8 998	9 489	9 884	10 275	10 760	6,6	9,3	2,3	5,5	4,3
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	6	30	-27	5	19	19	1,3	-	-	-	-
Total des dépenses de l'administration centrale	22 126	22 705	23 483	24 612	25 506	26 439	6,3	14,2	2,6	3,4	4,0

Sources : PLPFP 2021-2025 ; STATEC.

\* La variation historique est calculée sur la période de 1995 à 2019 en utilisant une moyenne géométrique.

Après la forte croissance des dépenses de l'administration centrale en 2020 due aux dépenses supplémentaires sous-jacentes à la crise de la COVID-19 (+14,2% contre un taux historique de +6,3%), les dépenses de l'administration centrale augmenteraient encore seulement de 2,6% en 2021. L'impact budgétaire des mesures liées à la lutte contre la pandémie est estimé à 500 millions d'euros<sup>38</sup>, contre encore 1 139 millions d'euros en 2020. Il s'agit notamment des dépenses pour maintenir l'emploi (168 millions d'euros – prestations sociales en espèces), des mesures liées à la gestion de la crise sanitaire (121 millions d'euros – investissement direct et consommation intermédiaire) ainsi que du fonds de relance et de solidarité (171 millions d'euros – investissements indirects). Il s'ajoute à cela une enveloppe financière à hauteur de 100 millions d'euros au bénéfice des sinistrés des inondations des 14 et 15 juillet 2021.

En 2022, les dépenses de l'administration centrale connaîtraient une progression de 3,4%, très modérée par rapport au taux de variation historique moyen de 6,3%. Cette progression modérée pourrait s'expliquer peut-être partiellement par le fait que certaines mesures annoncées dans le discours du Ministre des Finances ne sont pas encore prévues dans le budget. Mais surtout, le PLPFP 2021-2025 prévoit des dépenses supplémentaires dans le cadre de la pandémie autour de la COVID-19 de seulement 71 millions d'euros (contre 500 millions d'euros en 2021), ce qui explique également en partie la faible progression des dépenses, et notamment la baisse des prestations sociales en espèces (-5,6% contre un taux historique de +5,8%) après une hausse spectaculaire de

<sup>38</sup> Ministère des finances, « Retrouver des eaux aux plus calmes : Pierre Gramegna présente la situation financière de l'Etat au 31 août 2021 », communiqué de presse, 01 octobre 2021 ; Documentation : Mesures discrétionnaires en réponse à la pandémie de la COVID-19 (« administrations publiques ») : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2021/10-octobre/01-budget-gramegna/COFIBU-Tableaux-situation-budgetaire-au-31-aout-2021.pdf>.

+41,8% en 2020 à cause de la mesure du chômage partiel. Les investissements directs sont quant à eux supposés augmenter uniquement de 1,1% en 2022 après la hausse spectaculaire de +27,7% en 2020. Toutefois, on peut constater une croissance soutenue des rémunérations des salariés (6,6% contre une progression historique de 5,9%). Elle se base notamment sur l'engagement de 2 300 effectifs supplémentaires d'après le discours du Ministre des Finances.

En considérant les montants absolus, les dépenses évoluent sur une trajectoire ascendante en passant de 19 377 millions d'euros en 2019 à 23 483 millions d'euros en 2022, soit une augmentation annuelle moyenne de 6,7%, qui est légèrement supérieure au taux historique de +6,3%. Il faut relever les catégories « prestations sociales en espèce » et « formation de capital », qui augmenteraient de respectivement +6,2% et +7,9% sur la période de 2020 à 2022 contre une progression historique de +5,9% et +7,1%. La forte augmentation des dépenses en 2020 suite aux mesures temporaires dans le contexte de la crise autour de la COVID-19 est donc presque entièrement 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 4,0%, un taux qui est loin du taux historique (6,3%). L'augmentation moins rapide des dépenses se reflète principalement dans les prestations sociales en espèces, les autres transferts courants et dans les investissements (directs et indirects) qui augmentent de respectivement 2,4%, 4,3% et 4,9% en moyenne sur les années 2023-2025 contre un taux historique de 5,8%, 6,6% et 6,4%.

Dans ce contexte, le CNFP rappelle que les prévisions budgétaires pluriannuelles ont souvent été basées sur un ralentissement affiché des dépenses en fin de période, ce qui a généralement eu pour corollaire une révision régulière de ces dépenses vers le haut dans les documents budgétaires suivants. Concernant les investissements directs, le CNFP se doit toutefois de noter les hausses des investissements directs en 2023 et 2024, de respectivement 269 millions d'euros (14,2%) et 160 millions d'euros (7,4%) qui devraient notamment être dues à l'acquisition du satellite militaire en 2023 (191 millions d'euros) ainsi qu'à la mise en œuvre d'une mobilité multimodale sous toutes ses facettes et aux efforts en faveur de l'environnement. Selon le PLPFP 2021-2025 (p.67\*), « *certaines acquisitions de matériel militaire, de matériel roulant des Chemins de fer luxembourgeois (CFL) et Luxtram, ainsi que des acquisitions d'immeubles ont un impact non négligeable sur l'évolution des investissements* ». Alors même si le format SEC 2010 ne le requiert pas, **une présentation plus détaillée des investissements avec notamment leur cible** (et le montant prévu) pourrait s'avérer utile dans ce contexte.

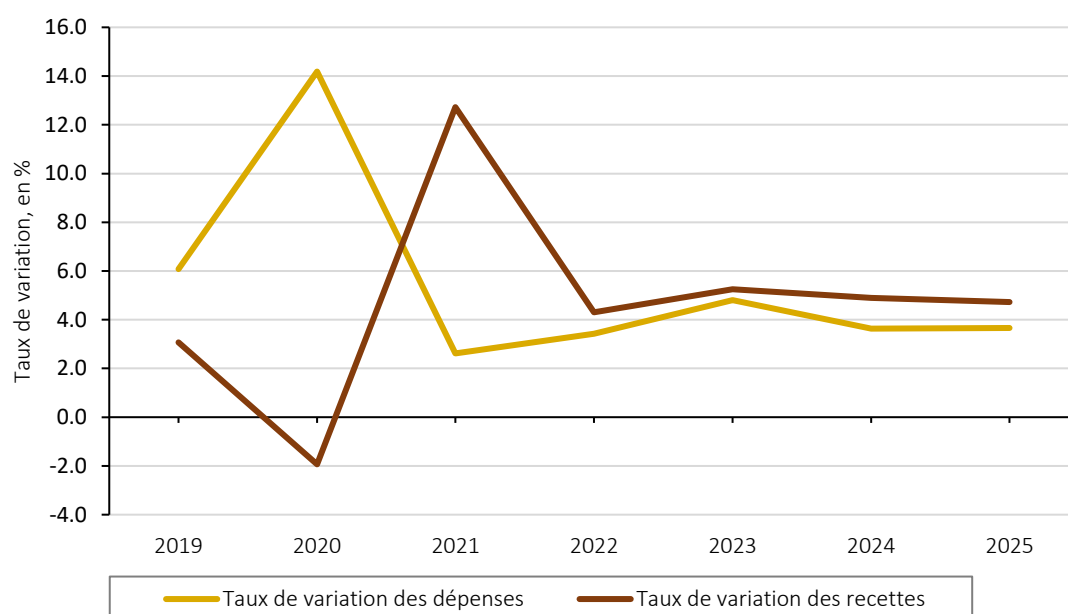
Par ailleurs, le CNFP prend note que les subsides de la CE prévus par la « Facilité pour la reprise et la résilience » (« Facilité ») à hauteur de 74 millions d'euros (dont 25,98 millions d'euros au courant de l'année 2022) sont dorénavant pris en considération dans les prévisions budgétaires du PLPFP 2021-2025<sup>39</sup>. Ceci n'était pas encore le cas dans le PSC 2021.

---

<sup>39</sup> 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 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. Vu l'absence de missions lui conférées dans ce contexte, le CNFP n'évalue pas le « Plan pour la reprise et la résilience ».

Le graphique ci-dessous montre que la croissance des recettes est plus faible que la croissance des dépenses en 2020 suivi d'une croissance estimée des recettes plus élevée que celle des dépenses en 2021 ; un état de fait qui s'explique par la crise de la COVID-19. A partir de l'année 2022, un retour à une situation normale (toutefois à un niveau inférieur à l'évolution historique) est retenu pour les prévisions des recettes et des dépenses du PLPFP 2021-2025. En détail, sur la période de 2020 à 2022, le CNFP constate que l'augmentation annuelle moyenne des dépenses (+6,6%) dépasse l'augmentation annuelle moyenne des recettes (+4,9%). A moyen terme (2023-2025), le taux de croissance des dépenses est estimé à nouveau être légèrement en-dessous de celui des recettes (+4,0% contre +5,0% et contre une évolution historique supérieure à +6,0% pour les deux catégories).

Graphique 2.11 et Tableau 2.8 – Evolution du taux de croissance des recettes et des dépenses de l'administration centrale



En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Moyenne 2020-2022	Moyenne 2023-2025
Recettes	+3,1	-1,9	+12,7	+4,3	+5,2	+4,9	+4,7	+4,9	+5,0
Dépenses	+6,1	+14,2	+2,6	+3,4	+4,8	+3,6	+3,7	+6,6	+4,0

Sources : PLPFP 2021-2025 ; STATEC.

Le tableau suivant présente la différence entre les prévisions des recettes de l'administration centrale du PLPFP 2021-2025 et du PSC 2021 ainsi qu'entre le PLPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023 (établie quelques mois avant la pandémie) pour l'année 2023.

Tableau 2.9 – Recettes de l'administration centrale - Comparaison entre le PLPFP 2021-2025 et le PSC 2021 (et la LPFP 2019-2023 pour l'année 2023)

En millions d'euros							2023	
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Différence entre le PLPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023	
	Différence entre le PLPFP 2021-2025 et le PSC 2021							Avec la prise en compte du NI du PLPFP 2021-2025
<b>Recettes</b>	<b>-11</b>	<b>1 100</b>	<b>1 003</b>	<b>886</b>	<b>925</b>	<b>978</b>	<b>-335</b>	<b>-180</b>
Production non marchande	-9	-84	88	-17	75	49	45	45
Impôts sur la production et les importations	-118	636	794	828	801	839	579	577**
Revenu de la propriété	3	2	-16	-16	-15	-12	-17	-17
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	133	342	118	42	63	90	-870	-730
Cotisations sociales	3	4	0	4	5	10	-49	-34
Autres transferts courants	-8	26	26	25	22	28	19	22
Transferts en capital à recevoir	-6	23	8	9	4	14	-17	-17
Autres *	-10	-16	-15	-22	-30	-41	-25	-25

Sources : PLPFP 2021-2025 ; PSC 2021 ; Calculs CNFP.

\* Autres : Production marchande, Production pour usage final propre.

\*\* Y compris une déduction de 2 millions de l'incidence des "mesures nouvelles" prévues pour 2023 dans la LPFP 2020-2024.

En comparant les prévisions du PLPFP 2021-2025 avec celles du PSC 2021, les **recettes de l'administration centrale** sont restées globalement stables en 2020. Par contre, les recettes actuelles dépassent de loin celles du PSC 2021 en 2021 et donc aussi pour les années suivantes, ceci d'environ 1 milliard d'euros en moyenne sur la période 2021-2025. L'amélioration des recettes se reflète surtout dans les deux sous-catégories les plus importantes, à savoir, les impôts sur la production et les importations (+636 millions d'euros en 2021 et même +839 millions d'euros en 2025) ainsi que les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+347 millions d'euros en 2021 et encore +90 millions d'euros en 2025). L'amélioration en 2021 pourrait s'expliquer en partie par une activité économique plus soutenue (PIB réel de 6,0% contre 4,0% dans le PSC 2021). Toutefois, le CNFP note que le taux de croissance du PIB réel sur la période de 2021 à 2025 du PLPFP 2021-2025 n'est en moyenne que légèrement plus élevé que celui du PSC 2021 (+3,5% contre +3,2%). Le PLPFP 2021-2025 retient ainsi un taux de croissance élevé pour les impôts sur la production et les importations sur la période de 2021 à 2025 (en moyenne de +8,1% contre un taux de +5,9% dans le PSC 2021 et contre un taux historique de +6,0%).

En comparant les prévisions du PLPFP 2021-2025 avec celles de la LPFP 2019-2023 (établie quelques mois avant la pandémie), on note une dégradation du total des recettes de l'administration centrale de 335 millions d'euros en 2023 (qui a été encore de l'ordre de 1 220 millions d'euros entre le PSC 2021 et la LPFP 2019-2023). Les prévisions du PLPFP 2021-2025 pour l'exercice 2023 se rapprochent donc notablement de celles de la LPFP 2019-2023 établies avant la crise. La dégradation des recettes est notamment due à la catégorie « impôt courant sur le revenu, le patrimoine, etc. » qui diminue de 870 millions (-7,4% par rapport à la LPFP 2019-2023) précisée et partiellement nuancée toutefois dans l'analyse ci-après, et compensée par ailleurs pour une grande partie par la catégorie « impôt sur la production et les importations » en hausse de 579 millions d'euros (environ +6,6% par rapport au chiffre estimé dans la LPFP 2019-2023). La dégradation des deux catégories d'impôts s'élèverait ainsi à 291 millions d'euros, comme le montre le tableau ci-après<sup>40</sup>.

Tableau 2.10 - Administration centrale – Sous-catégories des impôts directs et indirects – Comparaison entre le PLPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023 pour l'année 2023

ANNEE 2023	PLPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	Différence
<b>Impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc., dont :</b>	<b>10 847</b>	<b>11 716</b>	<b>-870</b>
Impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés	2 183	2 608	-425
Impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages	7 762	8 280	-518
Autres impôts courants	902	828	74
<b>Impôts sur la production et les importations dont :</b>	<b>9 419</b>	<b>8 840</b>	<b>579</b>
Taxes sur la valeur ajoutée	5 058	4 952	106
Taxe d'abonnement sur les titres de société	1 437	1 315	122
Droits d'enregistrement	576	491	85
Produit de la contribution taxe CO2 (ancien contribution changement climatique)	297	90	207
Accises autonomes huiles minérales	180	233	-53
Autres impôts sur la production et les importations	1 871	1 759	112
<b>Total</b>	<b>20 266</b>	<b>20 556</b>	<b>-291</b>

Sources : PLPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023.

Pour la sous-catégorie « impôts sur le revenu ou les bénéfices des sociétés », on conçoit que certains secteurs puissent encore être impactés à moyen terme par la pandémie, et que la moins-value estimée (-425 millions d'euros) par rapport aux prévisions avant la crise devrait encore peser en partie à l'avenir. A noter en revanche que l'accroissement sensible de la taxe d'abonnement de +122 millions d'euros compense en partie la moins-value précitée.

La sous-catégorie « impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages » est a priori beaucoup moins affectée au vu de l'évolution des cotisations sociales basée sur les revenus cotisables (voir le sous-chapitre 2.2.1.3. Sécurité sociale). Toutefois, le CNFP constate que cette dernière sous-catégorie est projetée baisser de 518 millions d'euros par rapport aux estimations de la LPFP 2019-2023 pour l'année 2023.

Concernant les sous-catégories des « impôts sur la production et les importations », le CNFP note d'abord la hausse projetée de la nouvelle « taxe CO2 » (207 millions d'euros) remplaçant l'ancienne « contribution

<sup>40</sup> A défaut de ventilation plus détaillée des catégories SEC d'impôts majeurs, il faut se référer aux prévisions de recettes par articles budgétaires figurant dans les tableaux de l'annexe 1 du PLPFP 2021-2025.

changement climatique ». Elle est toutefois d'une part compensée par le crédit d'impôt nouvellement introduit (hausse de 96 euros par crédit d'impôt) ainsi que par des dépenses nouvelles. Elle est en plus supposée induire une réduction du volume de la consommation de fuel et donc des accises et TVA afférentes. Il serait donc souhaitable de connaître l'impact pluriannuel net de cette taxe, du moins de ses effets directs (crédit d'impôt et dépenses nouvelles supposées à être financées par lui) sur la période sous-revue. En outre, il faut remarquer que les sous-catégories « TVA » et « droits d'enregistrement » augmenteraient aussi, de respectivement 106 millions d'euros et 85 millions d'euros en 2023.

**L'analyse de la catégorie « impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages » appelle toutefois des commentaires additionnels**, explicités davantage dans l'annexe 3. Ainsi, le CNFP note qu'on aboutit à **une diminution globale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages de 138 millions d'euros en 2023 au lieu de 518 millions d'euros en tenant compte**, pour ce qui est de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (« IRTS »),<sup>41</sup> des ajustements en fonction des hypothèses différentes du NI et d'une surestimation assez notable de l'IRTS pour l'année 2019<sup>42</sup> et donc vraisemblablement aussi pour la prévision de l'année 2023 (impact pouvant être estimé sommairement à quelque -176 millions d'euros) **et déduction faite** des dépenses nouvelles suite à la hausse du crédit d'impôt (impact pouvant être estimé suivant les données dont dispose le CNFP à environ +50 millions d'euros<sup>43</sup>). Ceci présente une diminution des impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc., de 490 millions d'euros au lieu des 870 millions d'euros. Au total, avec la prise en compte du NI aussi pour les autres recettes<sup>44</sup>, les recettes de l'administration centrale présenteraient ainsi une variation très limitée par rapport à la prévision de la LPFP 2019-2023 (d'un ordre de grandeur très sommairement estimé à 10 millions d'euros) au lieu d'une diminution de 335 millions d'euros en 2023 (voir le tableau 2.9). **Par cette analyse, on peut donc conclure que les prévisions des recettes du PLPFP 2021-2025 pour l'exercice 2023 se rapprochent notablement de celles de la LPFP 2019-2023 établies avant la crise.**

---

<sup>41</sup> Majoré de 7% d'impôt de solidarité (l'application du taux majoré de 9% pour les revenus supérieurs à 150 000 euros peut être négligée dans cette évaluation forcément, ainsi qu'expliqué en introduction de ce sous-chapitre).

<sup>42</sup> Entre la prévision figurant dans le projet de budget pour 2020 et le compte 2019 définitif.

<sup>43</sup> BCL, « Avis de la Banque centrale du Luxembourg sur les Projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 », page 76 : « Afin d'atténuer l'impact potentiel de la taxe CO2 sur les personnes ayant des revenus faibles ou moyens, le projet de budget 2021 prévoit d'introduire des mesures compensatoires. Les montants du crédit d'impôt pour salariés (CIS), du crédit d'impôt pour pensionnés (CIP) et du crédit d'impôt pour indépendants (CII) seraient adaptés de telle sorte que le montant maximal actuel de 600 euros serait ainsi fixé à 696 euros et la progressivité de ces crédits d'impôt introduite par la réforme fiscale de 2017 serait maintenue. Bien que cette mesure ait un impact budgétaire additionnel, la BCL regrette que cela ne fasse l'objet d'aucun chiffrage dans les documents budgétaires. Selon la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, le déchet fiscal engendré par la hausse des crédits d'impôt serait de l'ordre de 50 millions d'euros ».

<sup>44</sup> Cotisations et transferts courants, représentant essentiellement l'alimentation et la contribution du personnel du fonds de pension.

Le tableau suivant présente la différence entre les prévisions des dépenses de l'administration centrale du PLPFP 2021-2025 et du PSC 2021 ainsi qu'entre le PLPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023 pour l'année 2023.

Tableau 2.11 – Dépenses de l'administration centrale - Comparaison entre le PLPFP 2021-2025 et le PSC 2021 (et la LPFP 2019-2023 pour l'année 2023)

En millions d'euros							2023			
							Différence entre le PLPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023			
							2023			
								Mesures nouvelles <sup>45</sup>	Correction NI	Avec la prise en compte du NI du PLPFP 2021-2025 et après déduction des mesures nouvelles
2020	2021	2022	2023	2024	2025					
Différence entre le PLPFP 2021-2025 et le PSC 2021							(a)	(b)	(c)	(d)=(a)-(b)+(c)
Dépenses	-150	375	538	972	1 118	1 269	1 015	346	171	840
Consommation intermédiaire	-48	127	156	121	111	112	200	107	-	93
Formation de capital (Investissements directs)	-35	74	-50	180	300	282	226	85	-	141
Rémunération des salariés	34	49	76	155	148	186	153	-	69	222
Subventions à payer	-23	10	34	68	86	93	26	25	-	1
Prestations sociales en espèces	-18	-56	-28	-16	4	27	193	-	25	218
Prestations sociales en nature	-7	0	7	12	16	21	225	18	-	207
Autres transferts courants	-18	125	236	280	317	427	-117	74	77	-114
Transferts en capital à payer (Investissements indirects)	-29	51	151	188	163	147	187	37	-	150
Autres**	-5	-5	-43	-15	-26	-25	-77	-	-	-77

Sources : PLPFP 2021-2025 ; PSC 2021 ; Calculs CNFP.

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

En comparant les prévisions du PLPFP 2021-2025 avec celles du PSC 2021, on note, du côté des dépenses de l'administration centrale, une baisse de 150 millions d'euros en 2020 (dont 64 millions d'euros d'investissements (directs et indirects) et 48 millions d'euros de consommation intermédiaire), suivi d'une hausse de 375 millions d'euros en 2021. Cette hausse s'explique en partie par les nouvelles dépenses dues aux coûts des inondations de juillet 2021. Elle n'est toutefois pas liée à de nouvelles mesures dans le cadre de la pandémie de la COVID-19. En effet, l'impact budgétaire des mesures est estimé à 500 millions d'euros, contre encore 575 millions d'euros dans le PSC 2021. La hausse des dépenses de l'administration centrale se poursuit pour les années suivantes, en passant de 538 millions d'euros en 2022 (qui devrait notamment s'expliquer par les mesures nouvelles annoncées

<sup>45</sup> Comme mentionné dans l'introduction du sous-chapitre 2.2, il s'agit des mesures nouvelles selon le PLPFP 2020-2024 et selon le PLPFP 2021-2025. Les mesures nouvelles du PLPFP 2021-2025 se limitent à l'année 2022 (p.37\*) et le CNFP a, comme expliqué ci-avant, utilisé ce chiffre également pour l'année 2023.

dans le cadre du PB 2022, d'un montant de 238 millions d'euros, qui sont uniquement présentées pour cette année) à 1 269 millions d'euros en 2025. Ce sont principalement les catégories « autres transferts courants », « investissements » et « rémunérations des salariés » qui ont augmenté de respectivement 315, 340 et 141 millions d'euros en moyenne sur la période de 2022 à 2025 par rapport au PSC 2021. Le CNFP s'étonne d'une telle hausse des dépenses par rapport au PSC 2021 et se demande si elle est la résultante de la hausse projetée des recettes. Des informations complémentaires, telles que la présentation des mesures nouvelles dans le cadre du PLPFP 2021-2025 pour toute la période couverte, seraient dès lors nécessaires.

Par rapport à la LPFP 2019-2023, on note une augmentation des dépenses de l'administration centrale de l'ordre de 1 milliard d'euros en 2023 (qui, pour rappel, a été uniquement de l'ordre de 43 millions d'euros entre le PSC 2021 et la LPFP 2019-2023). L'augmentation se reflète presque dans toutes les catégories de dépenses (+413 millions d'euros « investissements », +200 millions d'euros « consommation intermédiaire », +153 millions d'euros « rémunération des salariés » et +418 millions d'euros « prestations sociales (en espèce et en nature) » contre une diminution de 117 millions d'euros des « autres transferts courants »). En tenant compte de l'hypothèse moins élevée en matière de NI retenue au PLPFP 2021-2025 par rapport à la LPFP 2019-2023 (qui augmente la différence des dépenses de 171 millions d'euros) ainsi qu'en déduisant les mesures nouvelles (celles annoncées dans le cadre du PB 2022 d'un montant de 238 millions d'euros et celles de la LPFP 2020-2024 d'un montant de 109 millions d'euros), la hausse des dépenses de l'administration centrale en 2023 se rapproche plutôt de 840 millions d'euros que des 1 015 millions d'euros sans prise en compte de ces hypothèses<sup>46</sup>. Ceci, tel que montré ci-avant, contre un niveau à peu près du même ordre de grandeur des recettes pour l'année 2023 entre les deux LPFP.

En particulier, pour les catégories « consommation intermédiaire » et « rémunération des salariés », l'évolution entre 2019 et 2023 suivant la LPFP 2019-2023 (modifiée avec le NI) et le PLPFP 2021-2025 se présente comme suit :

	2019	2023	Variation	
En millions d'euros				
<b>Consommation intermédiaire</b>				
LPFP 2019-2023	1 641	1 821	+181	+11% (croissance IPCN : +6,8%)
LPFP 2021-2025	1 569	2 021	+452	+29% (croissance IPCN : +5,9%)
<b>Rémunération du personnel</b>				
LPFP 2019-2023 (modifiée avec le NI du PLPFP 2021)	4 518	5 612	+1 094	+24%
LPFP 2021-2025	4 525	5 834	+1 309	+29% (croissance NI : +6,4%)

Sources : LPFP 2021-2025; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

L'accroissement de la consommation intermédiaire dépasse en moyenne annuelle de 5,0%<sup>47</sup> l'augmentation de l'IPCN entre 2019 et 2023, mais surtout a presque triplé par rapport aux prévisions de la LPFP 2019-2023.

<sup>46</sup> 1015 + 171 - 238 - 109 = 839 millions d'euros.

<sup>47</sup>  $((1 + 29\%) / (1 + 5,9\%))^{0,25} - 1 = 5,10\%$ .

L'accroissement des rémunérations du personnel (moyenne annuelle de 4,5% 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<sup>48</sup>.

Combinée avec la comparaison des prévisions de recettes, cela veut dire que la dégradation du solde entre les prévisions de la LPFP 2019-2023 (d'avant-crise) et celles du PLPFP 2021-2025 (1 020 millions d'euros<sup>49</sup>), n'est que partiellement due à la dégradation des recettes (pour 18%), mais surtout à des augmentations de dépenses (pour 82%), notamment courantes et en dépit des économies en matière de transferts courants découlant de certaines moins-values de recettes.

### 2.2.1.2. Administrations locales

Tableau 2.12 – 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 %)				
<b>Recettes</b>	<b>3 219</b>	<b>3 439</b>	<b>3 644</b>	<b>3 830</b>	<b>3 966</b>	<b>4 125</b>	<b>5,4</b>	<b>-3,3</b>	<b>6,8</b>	<b>5,9</b>	<b>4,2</b>
Production marchande	315	313	323	332	342	353	3,8	3,7	-0,6	3,0	3,0
Paielements au titre de l'autre production non marchande	148	204	204	214	224	236	5,3	-22,8	30,8	5,0	5,0
Impôts sur la production et les importations	64	64	64	66	66	66	4,8	-8,2	-0,1	-0,3	1,0
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	975	961	961	981	1 001	1 021	5,2	-12,7	-1,9	0,4	2,0
Autres transferts courants	1 458	1 731	1 731	1 857	1 970	2 097	6,0	7,5	10,5	7,4	6,6
Autres**	259	300	361	381	362	352	6,3	-10,9	15,9	20,6	-0,8
<b>Dépenses</b>	<b>3 177</b>	<b>3 270</b>	<b>3 410</b>	<b>3 586</b>	<b>3 711</b>	<b>3 863</b>	<b>5,3</b>	<b>4,9</b>	<b>2,9</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>
Consommation intermédiaire	671	695	736	752	760	778	5,8	-4,9	3,7	5,8	1,9
Formation de capital fixe	1 048	1 031	1 125	1 210	1 259	1 312	5,7	6,8	-1,7	9,1	5,3
Rémunération des salariés	1 140	1 246	1 286	1 354	1 417	1 482	5,3	9,5	9,3	3,2	4,8
Autres***	318	297	263	269	276	292	3,2	5,4	-6,7	-11,5	3,5

Sources : PLPFP 2021-2025 ; STATEC ; Calculs CNFP.

\* La variation historique est calculée sur la période de 1995 à 2019 en utilisant une moyenne géométrique.

\*\* 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.

<sup>48</sup> Ministère de la Fonction Publique, « Chiffres clés de l'emploi dans la Fonction publique de l'Etat - 2020 », mai 2021.

<sup>49</sup> Avec la prise en compte du NI du PLPFP 2021-2025 et sans les mesures nouvelles.

**En 2020**, la dégradation des recettes des administrations locales (-3,3% contre un taux historique de +5,4%) se reflète notamment dans une diminution importante (-12,7%) des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (dont notamment l'impôt commercial communal et la participation via le Fonds de dotation globale des communes dans le produit de trois impôts de l'État<sup>50</sup>). Cependant, les autres transferts courants (en provenance de l'administration centrale) augmentent de 7,5%. L'augmentation des dépenses en 2020 ne se situe qu'à 4,9% (contre un taux historique de +5,3%) malgré la crise de la COVID-19 et malgré des investissements directs et des rémunérations des salariés (qui représentent deux tiers des dépenses totales) qui ont augmenté de respectivement 6,8% et 9,5% contre un taux historique de +5,7% et +5,3%. En effet, la consommation intermédiaire a diminué de 4,9%. Afin d'appréhender ces chiffres, ainsi que les différences par rapport au PSC 2021 où l'augmentation des dépenses se chiffrait encore à 10,2%, 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 2020<sup>51</sup>.

**En 2021 et en 2022**, les administrations locales bénéficieront des perspectives économiques favorables et donc les recettes dépasseraient leur rythme de croissance pré-crise avec une progression de respectivement 6,8% et 5,9%. De l'autre côté, les dépenses n'augmenteraient que de 2,9% en 2021 et de 4,3% en 2022. Tandis que la baisse des investissements directs en 2021 (-1,7%) est compensée par une hausse en 2022 (9,1%), le CNFP note que les investissements croîtraient en moyenne seulement de +3,6% sur les deux années contre un taux historique de +5,7%. De même, la consommation intermédiaire n'augmenterait que de 4,7% en moyenne sur les deux années (contre un taux historique de +5,8%).

**A moyen terme**, le PLPFP2021-2025 prévoit un taux de croissance moyen des recettes des administrations locales de +4,2% sur la période 2023-2025, basé sur une croissance lente des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+2,0%). Ainsi, les recettes évolueraient légèrement moins rapidement que les dépenses, avec un taux de croissance moyen de 4,3% sur la même période. Alors que les investissements directs et les rémunérations sont projetés d'augmenter que légèrement en dessous du niveau historique, le CNFP note la progression relativement lente de la consommation intermédiaire (+1,9%).

---

<sup>50</sup> A savoir: 18% du produit de l'impôt prélevé sur les personnes physiques, 10% de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et 20% de la taxe sur les véhicules automoteurs.

<sup>51</sup> 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>.

Le tableau suivant chiffre la différence entre les prévisions des recettes et dépenses des administrations locales du PLPFP 2021-2025 et du PSC 2021 ainsi qu'entre le PLPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023 pour l'année 2023.

Tableau 2.13 – Recettes et dépenses des administrations locales - Comparaison entre le PLPFP 2021-2025 et le PSC 2021 (et la LPFP 2019-2023 pour l'année 2023)

En millions d'euros							2023			
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Différence entre le PLPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023			
	Différence entre le PLPFP 2021-2025 et le PSC 2021							Mesures nouvelles <sup>52</sup>	Correction NI	Avec la prise en compte du NI différent et après déduction des mesures nouvelles
							(a)	(b)	(c)	(d)=(a)-(b)+(c)
<b>Recettes</b>	<b>3</b>	<b>58</b>	<b>161</b>	<b>162</b>	<b>-106</b>	<b>162</b>	<b>-77</b>	<b>55</b>	<b>24</b>	<b>-108</b>
Production marchande	8	0	0	0	-4	0	-4	-	-	-4
Païement au titre de l'autre production non marchande	-18	-1	-1	-1	-28	-1	-28	-	-	-28
Impôts sur la production et les importations	2	0	-2	0	0	0	0	-	-	0
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	36	50	50	35	-165	25	-165	-	-	-165
Autres transferts courants	-7	21	45	45	19	57	11	18	24	17
Transferts en capital à recevoir	-17	-12	70	83	73	81	110	37	-	73
Autres *	0	0	-1	0	0	0	0	-	-	0
<b>Dépenses</b>	<b>-161</b>	<b>-109</b>	<b>-48</b>	<b>-2</b>	<b>33</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>-</b>	<b>18</b>	<b>31</b>
Consommation intermédiaire	-16	-17	7	4	-59	-8	-61	-	-	-61
Formation de capital (Investissements directs)	-87	-95	-40	5	-10	17	-10	-	-	-10
Rémunération des salariés	-24	0	0	0	108	0	93	-	15	108
Autres**	-34	2	-16	-12	-7	8	-9	-	2	-7

Sources : PLPFP 2021-2025 ; PSC 2021 ; Calculs CNFP.

\* Autres : Revenu de la propriété, Cotisations sociales, Autres subventions sur la production à recevoir.

\*\* Autres : Autres impôts sur la production, Revenu de la propriété, Prestations sociales, Autres transferts courants, Transferts en capital à payer, Subventions à payer, Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

<sup>52</sup> Il s'agit des mesures nouvelles selon la LPFP 2020-2024 et selon le PLPFP 2021-2025. Les mesures nouvelles dans le PLPFP 2021-2025 se limitent à l'année 2022 (page 37\*). Dès lors, le CNFP a utilisé ce chiffre également pour l'année 2023.

Par rapport au PSC 2021, les recettes des administrations locales s'améliorent de 58 millions d'euros en 2021, et de 164 millions d'euros en moyenne sur la période de 2022 à 2025. Cette amélioration provient notamment de l'augmentation des catégories de recettes « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. », « autres transferts courants » et « transferts en capital à recevoir » d'un montant de respectivement 35 millions d'euros, 49 millions d'euros et 81 millions d'euros en moyenne. De l'autre côté, les dépenses des administrations locales sont estimées augmenter beaucoup moins rapidement que prévu dans le PSC 2021, de 161 millions d'euros en 2020, de 109 millions d'euros en 2021 et seulement encore de 10 millions d'euros en moyenne pour les années 2022-2025. Des changements par rapport au PSC 2021 s'enregistrent notamment dans la catégorie « formation de capital », avec une baisse de 87 millions d'euros en 2020, de 94 millions d'euros en 2021 et encore de 40 millions d'euros en 2022. Ces baisses mériteraient des explications complémentaires.

Par rapport à la LPFP 2019-2023 (établie avant la pandémie), les recettes des administrations locales diminueraient de 77 millions d'euros en 2023 (-2,0% 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. » (-165 millions d'euros) qui représente pour l'essentiel l'impôt commercial communal (« ICC »)<sup>53</sup> et est le pendant de la moins-value estimée en matière de l'impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés alimentant le budget de l'administration centrale. Cette baisse est compensée en grande partie par une hausse projetée des « transferts en capital à recevoir » (110 millions d'euros<sup>54</sup>). De l'autre côté, les dépenses des administrations locales augmentent seulement de 13 millions d'euros en 2023 par rapport à la LPFP 2019-2023. La hausse importante projetée de la catégorie « rémunération des salariés » (+93 millions d'euros ou 108 millions d'euros si ajusté au niveau du NI du PLPFP 2021-2025) est cependant compensée en partie par la baisse projetée de la catégorie « consommation intermédiaire » (-61 millions d'euros). Ces évolutions nécessiteraient des explications complémentaires.

Le CNFP note que, pour une première fois, le PLPFP 2021-2025 relève que les projections actuelles tiennent compte, dans une certaine mesure, des plans pluriannuels de financement (PPF) des administrations locales (prévus par la loi communale en 2013 afin de servir de base à l'établissement de prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution des finances publiques communales). En effet, d'après le PLPFP 2021-2025 (p.31\*), « *les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont été établies, sur base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC conjugués aux prévisions des PPF ainsi que sur base des paramètres actualisés en matière de revenus des communes, dont essentiellement les impôts figurant au budget de l'État (ICC, Fonds de dotation globale des communes (FDGC) regroupant la participation des communes à différents impôts de l'État). Une prise en compte plus large des données adaptées des PPF est prévue prochainement.* ».

---

<sup>53</sup> L'impôt foncier avec une trentaine de millions d'euros ne jouant qu'un rôle symbolique.

<sup>54</sup> Due entre autres mais non exclusivement à une mesure nouvelle prévue de 37 millions d'euros dans la LPFP 2020-2024, à savoir des transferts aux administrations locales dans le cadre du « Pacte logement 2.0 ».

### 2.2.1.3. Sécurité sociale

Tableau 2.14 – 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	13 202	13 470	14 144	14 796	15 381	16 223	6,4	7,1	2,0	5,0	4,7
Production marchande	195	207	219	233	245	257	10,0	6,8	6,2	5,9	5,6
Paievements au titre de l'autre production non marchande	63	67	71	76	82	88	7,4	-3,5	6,3	7,1	7,1
Revenus de la propriété	419	461	490	507	523	535	5,0	-10,8	10,1	6,4	3,0
Cotisations sociales	7 091	7 436	7 810	8 170	8 515	8 995	6,5	5,3	4,9	5,0	4,8
Autres transferts courants	5 369	5 246	5 478	5 690	5 890	6 201	6,5	11,2	-2,3	4,4	4,2
Autres**	67	54	75	119	126	147	2,7	24,7	-19,7	40,5	24,9
Dépenses	12 322	12 686	13 290	13 950	14 600	15 522	6,4	10,7	3,0	4,8	5,3
Consommation intermédiaire	399	436	434	452	470	486	6,7	3,2	9,2	-0,3	3,8
Formation de capital	93	97	136	177	187	230	4,9	15,2	4,7	40,2	19,1
Rémunération des salariés	815	867	883	909	943	984	6,5	6,5	6,4	1,9	3,7
Prestations sociales en espèces	8 554	8 709	9 124	9 594	10 065	10 698	6,1	10,6	1,8	4,8	5,4
Prestations sociales en nature	1 945	2 068	2 238	2 335	2 444	2 624	8,3	14,8	6,3	8,2	5,4
Autres transferts courants	343	371	378	391	405	419	4,7	4,3	8,3	1,7	3,6
Autres***	173	137	97	91	86	81	13,2	22,6	-20,7	-29,7	-5,8

Sources : PLPFP 2021-2025 ; STATEC ; Calculs CNFP.

\* La variation historique est calculée sur la période de 1995 à 2019 en utilisant une moyenne géométrique et elle comprend l'intégration du secteur hospitalier dans le secteur de la sécurité sociale.

\* Autres : Transferts en capital à recevoir, Autres subventions sur la production à recevoir.

\*\* Autres : 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** (+7,1%, notamment grâce à la prise en charge des mesures COVID-19 - p.ex. congé pour raisons familiales - par le biais d'une dotation exceptionnelle en faveur de l'assurance maladie-maternité pour un total de 386 millions d'euros) ne compense pas la hausse importante des dépenses (+10,7%) qui est notamment due aux mesures dans le cadre de la lutte contre la COVID-19. Selon le PLPFP 2021-2025 (p.51\*), « hors financement des mesures d'urgence, la croissance des dépenses aurait été de +7,2% et uniquement de +3,9% pour les recettes, mettant en évidence un marché de l'emploi affecté par la crise ». **En 2021, suite à la forte croissance en 2020**, les dépenses de la sécurité sociale augmenteraient seulement de 3,0%. L'impact budgétaire des mesures liées à la lutte contre la pandémie (congé pour raisons extraordinaires) est estimé à 40 millions d'euros, contre encore 238 millions d'euros en 2020. De l'autre côté, les recettes augmenteraient également uniquement de 2,0%.

**En 2022**, les recettes connaîtraient une progression de 5,0% et les dépenses de 4,8% (contre une progression historique de respectivement 6,4%).

**Au total, c.-à-d. en moyenne pour les années de 2020 à 2022**, le CNFP note une progression de 4,7% pour les recettes contre une progression de 6,1% pour les dépenses. Les dépenses augmenteraient ainsi au même niveau que la progression historique (+6,4%), ce qui n'est pas le cas pour les recettes de la sécurité sociale.

L'évolution à **moyen terme** des recettes (+4,7%), qui est la même que pour 2020-2022, se situe donc également en dessous de la progression historique. Selon le PLPFP 2021-2025 (p.52\*), « *l'évolution de la masse cotisable explique dans une large mesure la progression annuelle moyenne des cotisations qui s'établit à +4,9% entre 2021 et 2025* ». Les dépenses progressent à moyen terme en moyenne de +5,3% et la progression s'explique, selon le PLPFP 2021-2025 (p.52\*) « *entre autres, mais non exclusivement, par les taux de progression estimés de l'échelle mobile* ».

Le CNFP ne s'est pas exprimé ici sur les différentes sous-catégories de recettes et de dépenses de la sécurité sociale, du fait que la lecture de leur évolution est faussée par l'intégration, à partir du PSC 2020, des dépenses et recettes du secteur hospitalier.

Il est vrai que, répondant en partie à la recommandation du CNFP dans le cadre de son évaluation du PSC 2021, le PLPFP 2021-2025 (p.56\*) comprend un tableau des dépenses et des recettes intitulé « hôpitaux publics ». A noter ici qu'il ne s'agit donc que des hôpitaux publics. En outre, comme les soldes afférentes sont nuls, il ne s'agit vraisemblablement que des dépenses et recettes opposables à l'assurance maladie, et non pas des dépenses et recettes complètes desdits établissements.

Tel que le montre l'analyse dans **l'annexe 4**, l'intégration du secteur hospitalier dans le secteur de la sécurité sociale implique singulièrement une 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 transferts (diminution de la catégorie « prestations sociales en nature »). L'analyse dans l'annexe 4 montre en outre que, de façon générale, sur la période 2020-2025, la progression des recettes et des dépenses du « secteur hospitalier (public) » est supérieure à celle du sous-secteur « sécurité sociale incluant les hôpitaux publics ». Il en découle que la progression des dépenses et recettes du sous-secteur « sécurité sociale sans les hôpitaux publics » est légèrement moins rapide que celle du sous-secteur « sécurité sociale incluant les hôpitaux publics » (respectivement +2,1% (2021), +4,8% (2022) et +4,5% (moyenne 2023-2025) contre +2,0%, +5,0% et +4,7% pour les recettes ; et +2,9%, +4,5% et +5,1% contre +3,0%, +4,8% et +5,3% pour les dépenses).

Le tableau suivant chiffre la différence entre les prévisions des recettes et dépenses de la sécurité sociale du PLPFP 2021-2025 et du PSC 2021.

Tableau 2.15 – Sécurité sociale - Comparaison entre le PLPFP 2021-2025 et le PSC 2021

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
En millions d'euros	Différence entre le PLPFP 2021-2025 et le PSC 2021					
<b>Recettes</b>	<b>-26</b>	<b>153</b>	<b>211</b>	<b>189</b>	<b>137</b>	<b>256</b>
Production marchande	2	3	3	4	4	4
Païement au titre de l'autre production non marchande	-6	-7	-8	-8	-9	-9
Revenu de la propriété	-2	-25	-9	-9	-9	-9
Cotisations sociales	3	128	125	110	94	138
Autres transferts courants	-4	66	104	105	85	140
Transferts en capital à recevoir	-2	-13	-4	-12	-28	-7
<b>Dépenses</b>	<b>-66</b>	<b>103</b>	<b>104</b>	<b>94</b>	<b>57</b>	<b>154</b>
Consommation intermédiaire	-28	-18	-16	-16	-17	-24
Formation de capital	-35	-17	-6	-15	-35	-9
Rémunération des salariés	-15	-13	-33	-33	-36	-50
Prestations sociales en espèces	-14	112	80	89	80	145
Prestations sociales en nature	-14	-5	127	119	118	153
Autres transferts courants	28	25	-48	-49	-53	-59
Autres**	12	17	0	0	0	0

Sources : PLPFP 2021-2025 ; PSC 2021 ; Calculs CNFP.

\*\* Autres : Revenus de la propriété, Transferts en capital à payer, Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

Par rapport au PSC 2021, les recettes de la sécurité sociale s'améliorent de 153 millions d'euros en 2021 notamment suite à une adaptation légèrement favorable de l'emploi (2,5% au lieu de 1,7% dans le PSC 2021), et d'environ 200 millions d'euros en moyenne sur la période de 2022 à 2025. L'amélioration se reflète principalement dans les catégories de recettes « cotisations sociales » et « autres transferts courants » (basés notamment sur l'évolution des cotisations). De l'autre côté, les dépenses sont estimées augmenter plus rapidement encore que prévu dans le PSC 2021, d'environ 100 millions en moyenne pour les années 2021-2025. Notamment, les prestations sociales (tant en nature qu'en espèces) ont été revues à la hausse et ne sont que partiellement compensées par une baisse des catégories « consommation intermédiaire » et « rémunération des salariés ».

Le tableau suivant chiffre la différence entre les prévisions des recettes et dépenses de la sécurité sociale du PLPFP 2021-2025 sans les **hôpitaux publics** (voir les explications sous le tableau à la page suivante) et de la LPFP 2019-2023 pour 2023.

Tableau 2.16 – Sécurité sociale - Comparaison entre le PLPFP 2021-2025 (sans les hôpitaux publics) et la LPFP 2019-2023 - année 2023

						Différence entre PLPFP 2021-2025 sans les hôpitaux publics et LPFP 2019-2023			
2023	PLPFP2021-2025	Hôpitaux publics	Transferts courants de la CNS <sup>55</sup>	PLPFP 2021-2025 Sans les hôpitaux publics	LPFP2019-2023	(f) = (d) - (e)	Mesures nouvelles	Correction NI & effet de l'indexation prestations familiales	Avec la prise en compte du NI différent et après déduction des mesures nouvelles
En millions d'euros	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)-(b)+(c)	(e)		(g)	(h)	(i)=(f)-(g)+(h)
<b>Recettes</b>	<b>14 796</b>	<b>1 247</b>	<b>880</b>	<b>14 429</b>	<b>14 502</b>	<b>-73</b>	<b>20</b>	<b>120</b>	<b>27</b>
Production marchande	233	185		48	54	-6	-	-	-6
Paieement au titre de l'autre production non marchande	76	76		0	0	0	-	-	0
Revenu de la propriété	507	0		507	547	-40	-	-	-40
Cotisations sociales	8 170	0		8 170	8 211	-41	-	101	60
Autres transferts courants	5 690	885	880	5 685	5 673	12	20	20***	12
Transferts en capital à recevoir	119	101		18	17	1	-	-	1
<b>Dépenses</b>	<b>13 950</b>	<b>1 247</b>	<b>880</b>	<b>13 583</b>	<b>13 487</b>	<b>96</b>	<b>-</b>	<b>110</b>	<b>206</b>
Consommation intermédiaire	452	339		113	93	20	-	-	20
Formation de capital	177	148		29	50	-21	-	1	-20
Rémunération des salariés	909	751		158	158	0	-	2	2
Prestations sociales en espèces	9 594	0		9 594	9 499	95	-	67***	160
Prestations sociales en nature	2 335	0	1 181**	3516	3 487	29	-	42	71
Autres transferts courants	391	9	-301**	81	77	4	-	1	5
Autres*	91	0		91	123	-32	-	-	-32

Sources : PLPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

\* Autres : Revenus de la propriété, Transferts en capital à payer, Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

\*\* Les transferts courants reçus par les hôpitaux représentent pour l'essentiel (880 millions d'euros) des transferts reçus de la CNS qui constituent la différence entre le total des prestations sociales en nature correspondant au secteur hospitalier (1 181 millions d'euros) et la contrepartie en transferts (301 millions d'euros) aux hôpitaux non inclus dans le sous-secteur des hôpitaux (publics), donc les hôpitaux privés.

\*\*\* Déduction faite de l'effet de l'indexation des prestations familiales, estimée sommairement à un ordre de grandeur de quelque 33 millions d'euros en 2023.

<sup>55</sup> Suivant le tableau à la page 56\* du PLPFP 2021-2025 et des données complémentaires fournies au CNFP.

En comparant ainsi les recettes et les dépenses de la sécurité sociale de la LPFP 2019-2023 avec celles du PLPFP 2021-2025 sans les « hôpitaux publics », le CNFP constate une baisse des recettes de 73 millions d’euros et une hausse des dépenses de 96 millions d’euros.

Après prise en compte des mesures nouvelles, du NI ainsi que déduction faite de l’effet de l’indexation des prestations familiales, on constate, du côté des recettes, que les cotisations sociales ne sont plus inférieures aux montants prévus par la LPFP 2019-2023 et que les autres transferts courants restent du même ordre de grandeur que prévu par la LPFP 2019-2023<sup>56</sup>. Les dépenses, en revanche, s’accroissent de 206 millions, ceci principalement pour ce qui est des prestations en nature (+71 millions) et des prestations en espèces (+160 millions d’euros). La hausse des dépenses explique donc principalement la dégradation du solde.

---

<sup>56</sup> Après déduction de l’effet de la réindexation des prestations familiales et du prolongement jusqu’en 2023 de la dotation forfaitaire maternité de 20 millions d’euros prévue à l’article 35 du projet de loi budgétaire pour 2022.

## 2.2.2. Solde nominal

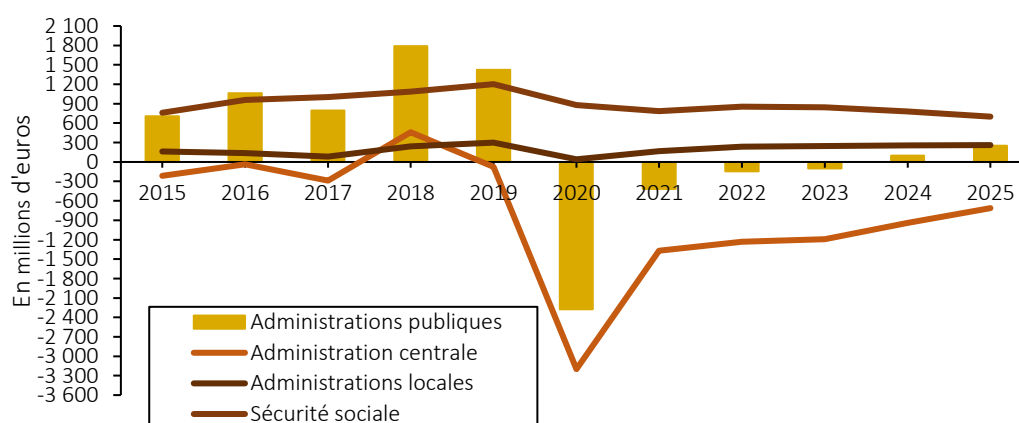
Le solde nominal représente la différence entre les recettes et les dépenses. Le tableau présente le solde nominal de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale ainsi que celui des administrations publiques qui est le résultat des trois sous-secteurs.

Tableau 2.17 – Recettes, Dépenses et Solde nominal par sous-secteur

En millions d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Administration centrale (AC)</b>							
Recettes	19 300	18 927	21 335	22 253	23 421	24 566	25 727
Dépenses	19 377	22 126	22 705	23 483	24 612	25 506	26 439
<b>Solde</b>	<b>-77</b>	<b>-3 199</b>	<b>-1 370</b>	<b>-1 230</b>	<b>-1 191</b>	<b>-939</b>	<b>-712</b>
Idem (en % du PIB)	-0,1	-5,0	-2,0	-1,7	-1,6	-1,2	-0,9
<b>Administrations locales (AL)</b>							
Recettes	3 328	3 219	3 439	3 644	3 830	3 966	4 125
Dépenses	3 030	3 177	3 270	3 410	3 586	3 711	3 863
<b>Solde</b>	<b>299</b>	<b>42</b>	<b>169</b>	<b>234</b>	<b>245</b>	<b>255</b>	<b>262</b>
Idem (en % du PIB)	0,5	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Sécurité sociale (SS)</b>							
Recettes	12 333	13 202	13 470	14 144	14 796	15 381	16 223
Dépenses	11 131	12 322	12 686	13 290	13 950	14 600	15 522
<b>Solde</b>	<b>1 202</b>	<b>880</b>	<b>785</b>	<b>853</b>	<b>846</b>	<b>781</b>	<b>700</b>
Idem (en % du PIB)	1,9	1,4	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9
<b>Administrations publiques (AP)</b>							
Recettes	28 310	28 020	30 870	32 297	33 922	35 473	37 165
Dépenses	26 887	30 297	31 286	32 440	34 022	35 376	36 915
<b>Solde</b>	<b>1 423</b>	<b>-2 277</b>	<b>-416</b>	<b>-143</b>	<b>-101</b>	<b>96</b>	<b>250</b>
Idem (en % du PIB)	2,2	-3,6	-0,6	-0,2	-0,1	0,1	0,3

Sources : PLPFP 2021-2025, STATEC.

Graphique 2.12 – 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 3 199 millions d'euros, soit 5,0% 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 (1 370 millions d'euros), mais s'élèvera encore à 0,9% du PIB à la fin de la période sous revue (2025).

Concernant les administrations locales, le solde atteindra un léger surplus de 43 millions d'euros en 2020. Dès 2021, la situation des administrations locales s'améliorera graduellement pour atteindre un surplus de 262 millions d'euros en fin de la période sous revue.

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 880 millions d'euros en 2020 et à 700 millions d'euros en 2025. Le maintien d'un solde positif est dû, selon le PLPFP 2021-2025, « *pour l'essentiel à l'excédent annuel du régime général de pension* ».

**Selon les chiffres du PLPFP 2021-2025, le solde nominal des administrations publiques se situe à -3,6% du PIB en 2020, soit un déficit estimé à 2,3 milliards d'euros, et à -0,6% du PIB en 2021, soit un déficit de 416 millions d'euros.**

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 européenne<sup>57</sup>, la règle budgétaire complémentaire de base du Traité de Maastricht (déficit public inférieur à 3% du PIB) n'est dès lors pas respectée au Luxembourg pour l'année 2020. Or, le CNFP rappelle que, 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 PLPFP 2021-2025, est estimé s'améliorer lentement en direction d'un solde de +0,3% 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 influence également favorablement le sous-secteur des administrations locales.

---

<sup>57</sup> CE, « *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/publications/omnibus-report-under-art-126-3\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/omnibus-report-under-art-126-3_en).

Le tableau suivant présente la différence entre les prévisions du solde du PLPFP 2021-2025 et celles du PSC 2021 et de la LPFP 2019-2023 de décembre 2019 (avant la pandémie).

Tableau 2.18 – Comparaison entre le PLPFP 2021-2025, le PSC 2021 et la LPFP 2019-2023

	2020		2021		2022		2023		2024	2025
	Différence entre le PLPFP 2021-2025 et le/la									
	PSC 2021	LPFP 2019-2023	PSC 2021	LPFP 2019-2023	PSC 2021	LPFP 2019-2023	PSC 2021	LPFP 2019-2023	PSC 2021	PSC 2021
Solde AC	139	-2 559	725	-969	465	-1 122	-85	-1 350	-193	-290
Solde AL	164	-299	168	-149	209	-96	164	-90	176	145
Solde SS	40	-176	50	-240	106	-222	95	-169	80	102
Solde des AP	343	-3 034	943	-1 358	780	-1 440	174	-1 609	63	-44
Recettes des AP	-14	-1 427	1 191	-88	1 172	-288	1 032	-291	1 041	1 110
Dépenses des AP	-356	1 608	249	1 270	391	1 152	859	1 318	978	1 154

Sources : PLPFP 2021-2025 ; PSC 2021 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

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

Par rapport au PSC 2021, il en résulte une amélioration du solde nominal des administrations publiques de respectivement 343 millions d'euros en 2020 (notamment due à une baisse des dépenses ; de 157 millions d'euros d'investissements directs, de 93 millions d'euros de consommation intermédiaire et de 59 millions d'euros de prestations sociales (en nature et en espèce)), de 943 millions d'euros en 2021 et encore de 780 millions d'euros en 2022. Pour 2021 et 2022, l'amélioration est notamment due à une hausse des recettes qui n'est que légèrement compensée par une hausse des dépenses. En effet, les impôts directs et indirects augmentent de respectivement 280 millions d'euros et de 714 millions d'euros en moyenne. Entre 2023 et 2025, le CNFP note une légère amélioration de 64 millions d'euros en moyenne. L'augmentation des recettes publiques (1 061 millions d'euros en moyenne) est presque entièrement compensée par une hausse des dépenses publiques (997 millions d'euros en moyenne). L'augmentation projetée des recettes semble ainsi se traduire dans une augmentation projetée des dépenses.

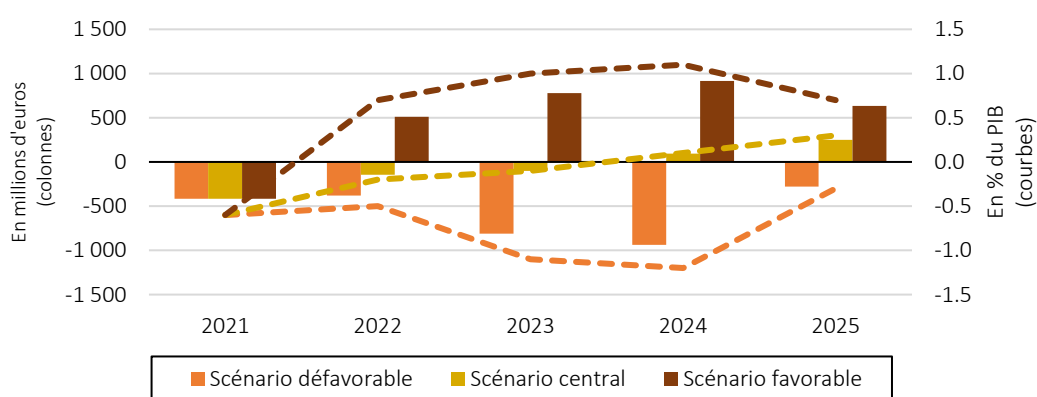
Par rapport à la LPFP 2019-2023, et suite à la pandémie, il en résulte une détérioration du solde de 3 milliards d'euros en 2020, de 1,4 milliard d'euros en 2021 et de 1,6 milliard d'euros en 2023. Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, cette dernière dégradation résulte pour l'essentiel d'un fort accroissement des dépenses et seulement de façon limitée de prévisions révisées vers le bas en matière de recettes. Ainsi qu'il résulte d'ailleurs de l'analyse par sous-secteur, la prise en compte de divers facteurs (notamment du NI), réduit encore la moins-value en matière de recettes et augmente la progression en matière de dépenses. Ceci n'étonne pas le CNFP qui a déjà relevé plusieurs fois, et notamment dans son Evaluation du PLPFP 2019-2023, la progression toujours un peu ralentie des dépenses sur la fin de la période de programmation financière<sup>58</sup> qui est régulièrement suivie d'une révision vers le haut dans les PLPFP ultérieures.

<sup>58</sup> CNFP, « Evaluation des finances publiques », novembre 2019, page 27 : « Sur la période 2021-2023, les dépenses publiques sont estimées augmenter de manière moins dynamique, avec un taux de croissance moyen de +4,5% (contre une moyenne historique de +6,1% sur la période 1995 à 2018). En effet, les dépenses d'investissement direct sont estimées augmenter de

Si une politique budgétaire prudente exige évidemment de prévoir une progression modérée des dépenses à moyen terme et de les ajuster notamment lorsque l'évolution des recettes le permet, il convient toutefois a) de tenir compte de la rigidité relative de nombreuses dépenses une fois instaurées, et b) de ne pas aboutir *in fine* à une politique procyclique. Dans la situation actuelle, l'accroissement de certaines dépenses résulte sans doute encore de la crise sanitaire (chômage partiel) ou de la récente crise énergétique. Mais il convient de garder à l'œil le dynamisme apparemment retrouvé des recettes fiscales et des cotisations sociales ainsi qu'en particulier l'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (principale recette dont le taux n'évolue pas proportionnellement à la base imposable, mais davantage, en raison de la non-adaptation en longue période du barème fiscal à l'évolution des prix, voire des revenus réels) transcendant largement celle des autres recettes.

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 PLPFP 2021-2025 a procédé de nouveau à une analyse de sensibilité**. 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 2.1.3). Ces deux scénarii sont comparés au scénario de base.

Graphique 2.13 – Impact des scénarii sur les finances publiques (Administrations publiques)



Source : PLPFP 2021-2025.

Le CNFP note que les deux scénarii choisis ont un impact significatif sur le solde des administrations publiques. Par exemple, pour 2022, le solde se trouverait dans une fourchette de -380 millions d'euros à 510 millions d'euros (contre -143 millions d'euros dans le scénario central) et, pour 2023, dans une fourchette de -812 millions d'euros à 778 millions d'euros. Toutefois, tant dans le scénario central que dans le scénario défavorable, 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).

Dans le chapitre 3, le CNFP procède à l'analyse du solde structurel, qui est la résultante des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PLPFP 2021-2025.

*+3,6% (contre +6,1%), les dépenses de rémunération des salariés de +4,9% (contre +5,6%), les prestations sociales en nature de +5,2% (contre +7,0%) et les revenus de la propriété sont estimés diminuer de 5,9%. Vu l'absence d'explications pertinentes fournies dans les documents budgétaires, le CNFP s'interroge quant aux facteurs pouvant expliquer une telle décélération[...] »*

### 3. SOLDE STRUCTUREL ET OBJECTIF A MOYEN TERME (OMT)

Les définitions du solde structurel et de l'OMT peuvent être consultés à l'**annexe 5**.

#### 3.1. 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 2025 selon le PLPFP 2021-2025. Toutefois, selon les dispositions du volet dit « préventif » du Pacte de stabilité et de croissance, l'OMT est actualisé tous les trois ans sur le plan européen (sachant que la CE 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.

**Pour les années 2020 à 2022, l'OMT se situe à +0,50% du PIB.** Dans le contexte de la COVID-19 et du recours à la clause pour circonstances exceptionnelles pour ces années, il est toutefois rappelé que le solde structurel peut s'écarter de l'OMT sans 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.

Ainsi que mentionné dans l'introduction, **pour les années 2023 à 2025, l'OMT minimal reste à être fixé au niveau de l'UE et le PLPFP 2022-2026 d'octobre 2022 devra ou pourra, le cas échéant, et dans la suite du PSC 2022, ajuster législativement l'OMT applicable sur le plan luxembourgeois pour ces exercices.** Nonobstant, l'article 1<sup>er</sup> du PLPFP 2021-2025 maintient pour les années 2023 et 2024 et prolonge pour l'année 2025 l'OMT à +0,50% du PIB. Le CNFP estime que, comme il l'a exprimé *in fine* dans l'introduction, le maintien actuel de l'OMT à +0,50% n'appelle pas d'objections de sa part. En effet, dans son estimation préliminaire dans le cadre de son évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques (octobre 2021), et sur la base des nouvelles projections du coût lié au vieillissement du AR 2021 ainsi que sur la base des informations disponibles aujourd'hui<sup>59</sup>, il pourrait même résulter un OMT légèrement inférieur à +0,50% pour les années 2023-2025. Il faut cependant souligner que cette estimation n'a pas de validité universelle et ne figure pas non plus comme valeur de référence proposée par le CNFP pour une future politique budgétaire. **Ceci dit, vu la fixation de l'OMT à +0,50% par le PLPFP 2021-2025, le CNFP considère l'OMT de +0,50% du PIB pour la période 2023-2025 comme référence pour l'analyse de la conformité du solde structurel au regard de la loi précitée du 12 juillet 2014.**

---

<sup>59</sup> Alors que le CNFP se basera sur les prévisions à moyen terme disponibles du printemps 2021, la CE se basera sur celles disponibles au printemps 2022 pour la fixation de l'OMT minimal. Même si ces prévisions ne pourraient en réalité pas changer le résultat, vu que l'analyse porte sur une période assez longue, un constat définitif sur le niveau minimal de l'OMT ne peut pas être fait.

### 3.2. Evolution du solde structurel

Le CNFP compare deux méthodes de calcul différentes du solde structurel : la méthode « STATEC – PLPFP 2021-2025 » et la méthode « CE ». Le CNFP prend ainsi en considération les données relatives au solde budgétaire nominal contenues dans le PLPFP 2021-2025 ainsi que les données relatives au PIB réel et au PIB potentiel (pour calculer l'écart de production) déterminées par la CE dans le « Spring Economic Forecast » de mai 2021 (le « Autumn Economic Forecast » de novembre 2021<sup>60</sup> n'étant pas disponible lors de la finalisation de l'évaluation) et par le STATEC dans le cadre du PLPFP 2021 à 2025. Le CNFP renvoie dans ce contexte à sa *Note technique au sujet de la méthode de calcul du PIB potentiel*<sup>61</sup> qui explique, entre autres, la différence entre la méthode du STATEC et celle de la CE.

#### ➤ Méthode « STATEC– PLPFP 2021-2025 » :

Tableau 3.1 – Ecart de production et solde structurel– « STATEC – PLPFP 2021-2025 »

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIB réel (millions d'euros) (en %)	PR	59 592 -1,8	63 182 6,0	65 381 3,5	67 121 2,7	68 893 2,6	70 712 2,6	-
PIB réel – modifié pour le calcul de l'écart de production (millions d'euros) (en %)	PR*	59 592 -1,8	63 182 6,0	65 381 3,5	67 121 2,7	69 707 3,9	72 493 4,0	75 455 4,1
PIB potentiel (millions d'euros) (en %)	PP	62 341 2,1	64 102 2,8	66 105 3,1	68 180 3,1	70 436 3,3	72 870 3,5	75 455 3,5
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel)	$EC = \frac{(PR^* - PP)}{PP}$	-4,4	-1,4	-1,1	-1,6	-1,0	-0,5	0,0
Solde nominal (millions d'euros) (en % du PIB nominal)	SN	-2 277 -3,6	-416 -0,6	-143 -0,2	-101 -0,2	96 0,1	250 0,3	-
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	SN - 0,462*EC	-1,5	+0,1	+0,3	+0,6	+0,6	+0,5	-

Source : PLPFP 2021-2025.

Pour calculer l'écart de production, le PIB réel établi par le STATEC dans le cadre du PLPFP 2021-2025 pour les années de 2020 à 2023 est utilisé. Ensuite, pour les années 2024 et 2025, les chiffres du PIB réel du STATEC ont été modifiés afin de respecter l'hypothèse d'un écart de production qui converge vers zéro en 2026 (« closure rule »), c.-à-d. d'un PIB réel qui converge vers le PIB potentiel tel que déterminé par le STATEC. Le taux de croissance du PIB réel se situerait ainsi à 3,9% en 2024 et à 4,0% en 2025 au lieu des 2,6% pour chaque année dans le PLPFP 2021-2025. Tel que recommandé par ses soins, le CNFP note ainsi une cohérence dans la présentation du calcul de l'écart de production. Une meilleure présentation sera toutefois souhaitable. Le PLPFP 2021-2025 note simplement que « les PIB réels sont déduits mécaniquement à partir des niveaux de PIB potentiel et de l'écart de production afin d'assurer le respect de la « closure rule ». Les niveaux ainsi dérivés ainsi que les taux de croissance sous-jacents diffèrent ainsi des prévisions macroéconomiques du STATEC sous-tendant le présent projet de loi ».

<sup>60</sup> La CE publie deux fois par an – mai et novembre – un solde structurel en utilisant la base de données de l'Union européenne « AMECO » : [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en).

<sup>61</sup> CNFP, « Note technique au sujet de la méthode de calcul du PIB potentiel », avril 2021.

- **Méthode « CE »** (en combinaison avec les données du solde nominal du PLPFP 2021-2025) :

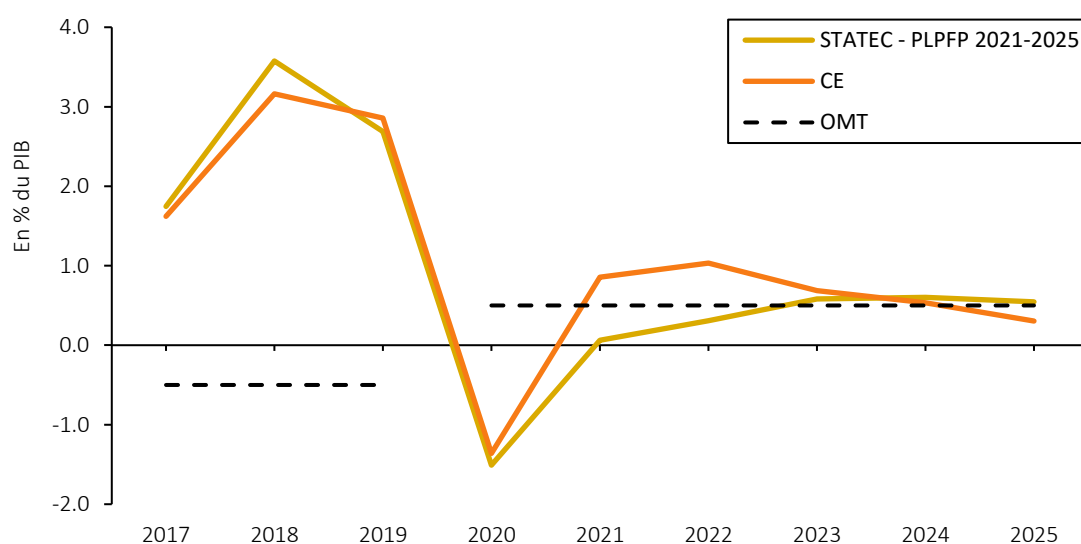
Tableau 3.2 – Ecart de production et solde structurel – « CE »

		2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>PIB réel</b> (millions d'euros) (en %)	PR	57 698 -1,3	60 276 4,5	62 280 3,3	64 378 3,4	66 536 3,4	68 721 3,3
<b>PIB potentiel</b> (millions d'euros) (en %)	PP	60 562 2,6	62 240 2,8	63 983 2,8	65 540 2,4	67 131 2,4	68 721 2,4
→ <b>Ecart de production</b> (en % du PIB potentiel)	$EC = \frac{(PR) - (PP)}{(PP)}$	-4,7	-3,2	-2,7	-1,8	-0,9	0,0
<b>Solde nominal</b> (millions d'euros) (en % du PIB nominal)	SN	-2 277 -3,6	-416 -0,6	-143 -0,2	-101 -0,1	96 +0,1	250 +0,3
<b>Solde structurel</b> (en % du PIB potentiel)	SN - 0,462*EC	-1,4	0,9	1,0	0,7	0,5	0,3

Sources : PLPFP 2021-2025 ; CE.

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

Graphique 3.1 – Evolution du solde structurel des administrations publiques et OMT



Sources : PLPFP 2021-2025 ; CE ; Calculs CNFP.

Tableau 3.3 – Solde structurel et OMT

Solde structurel (en % du PIB)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>STATEC – PLPFP 2021-2025</b> - indiqué dans le PLPFP 2021-2025 (p.33)	-1,5	+0,1	+0,3	+0,6	+0,6	+0,5
<b>CE</b> - calculée à partir des PIB de la CE et du solde nominal du PLPFP 2021-2025	-1,4	+0,9	+1,0	+0,7	+0,5	+0,3
<b>OMT (en % du PIB)</b>	+0,50	+0,50	+0,50	+0,50*	+0,50*	+0,50*
<b>Respect de l'OMT</b>	Activation de la clause pour circonstances exceptionnelles			OUI	OUI	OUI (STATEC) NON (CE)
<b>Déclenchement du mécanisme de correction</b>	NON					

Sources : PLPFP 2021-2025 ; CE ; Calculs CNFP.

\* voir le sous-chapitre 3.1 pour plus de détails concernant l'OMT des années 2023 à 2025.

Tel que déjà constaté dans le cadre de la notification EDP du 1<sup>er</sup> octobre<sup>62</sup>, l'OMT ne sera pas atteint par le solde structurel pour l'année 2020. Le solde structurel varie en effet entre -1,4 et -1,5% du PIB selon la méthode utilisée et présente ainsi un écart important par rapport à l'OMT de +0,50% du PIB. Concernant l'année 2021 et 2022, l'OMT sera a priori atteint par le solde structurel selon la méthode de la CE, ce dernier se situant à respectivement +0,9% du PIB et 1,0% du PIB. Par contre, selon la méthode du STATEC (PLPFP 2021-2025), l'OMT ne sera a priori pas atteint par le solde structurel, se situant à respectivement +0,1% du PIB et +0,3% du PIB. Alors que ce n'est pas encore le cas en 2021, le solde structurel présente un écart important par rapport à l'OMT en 2022. En effet, un écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,50% du PIB sur une année donnée, ou à 0,25% du PIB en moyenne sur deux années consécutives. **Il convient donc de constater qu'en 2020 et en 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 (CE) et dite « des circonstances exceptionnelles » (loi du 12 juillet 2014 de 2014), cette règle budgétaire n'est temporairement pas d'application et dès lors le non-respect de l'OMT n'aura pas de conséquences pour les années en question.**

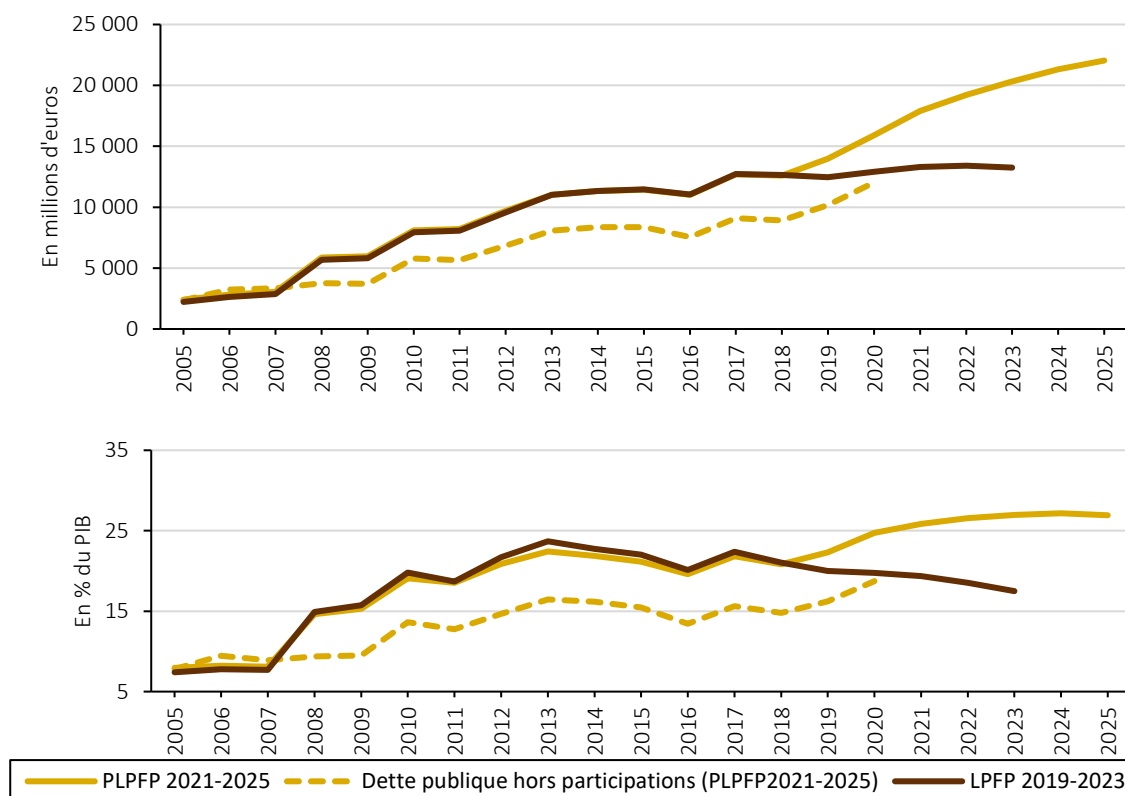
Pour les années 2023 à 2025, indépendamment de la méthode de calcul utilisée, soit l'OMT de +0,50% du PIB serait respecté, soit le solde structurel ne présenterait pas un écart important par rapport à l'OMT. **Le CNFP constate donc que les finances publiques sont, sur base des projections économiques et macroéconomiques disponibles, en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT (en tout cas par rapport à un OMT maintenu à +0,50% du PIB en attendant la fixation de l'OMT minimal par la CE en printemps 2022).**

<sup>62</sup> CNFP, « *Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2020 et en 2021 – Octobre 2021* », octobre 2021.

## 4. DETTE PUBLIQUE

Depuis la crise économique et financière de 2008-2009, la dette publique brute du Luxembourg connaît **une nette tendance générale à l'augmentation**. Ceci est toutefois aussi le cas dans la majorité des Etats membres de la zone euro.

Graphique 4.1 et 4.2 – Dette publique consolidée des administrations publiques



Sources : STATEC ; PLPFP 2021-2025, notifications EDP, LPFP 2019-2023 ; calculs CNFP.

Tel que l'illustre les graphiques ci-avant, la dette publique du Luxembourg est passée de 8,1% du PIB en 2007 à 22,4% du PIB en 2013 (soit une augmentation de 14,3 points de % du PIB - environ 8 milliards d'euros - dont 6,8 points correspondent à des participations financières<sup>63</sup>). La hausse dans la zone euros s'établit sur cette période cependant à environ 25 points de % du PIB. La dette publique du Luxembourg s'est ensuite généralement stabilisée entre 2013 et 2019. Toutefois le CNFP se doit de noter la hausse de la dette publique en 2019 par rapport à 2018 (+1,4 milliard d'euros ou 1,4 point de % du PIB) qui est notamment due au refinancement d'une obligation venant à échéance<sup>64</sup>. Ensuite, la dette poursuit une trajectoire ascendante en 2020 et 2021 (soit une augmentation de 3,5 points de % du PIB pour les deux années (environ 4 milliards d'euros). Ensuite, elle est estimée se stabiliser entre 26-27% du PIB sur la période de 2022 à 2025. L'augmentation de la dette en relation

<sup>63</sup> Tel que notamment l'injection de capital de 2,4 milliards d'euros et la prise de participation dans BNP Paribas.

<sup>64</sup> Tel que précisé dans l'évaluation de novembre 2019 « le 6 novembre 2019, le Ministère des Finances a ouvert la souscription de livre d'un emprunt luxembourgeois obligatoire de 1,7 milliard d'euros à un taux d'intérêt négatif (à -0,247%). L'opération refinancera à un meilleur taux d'intérêt la précédente obligation de 2 milliards d'euros (échéance en mai 2020), avec le résidu étant couvert par les avoirs en trésorerie. Entre octobre 2019 et mai 2020, la dette publique sera donc réduite de 500 millions d'euros (par le remboursement de 200 millions d'euros du « Sukuk » et par le remboursement de 300 millions d'euros de « l'emprunt de 2 milliards d'euros »).

avec la crise financière semble jusqu'à présent donc plus élevée que celle estimée suite à la pandémie de la COVID-19, ceci au Luxembourg comme dans les Etats membres de la zone euro. Toutefois, en comparaison avec la trajectoire de la dette prévue dans la LPFP 2019-2023 (établi avant la crise), qui a été estimée diminuer pour se situer à 17,5% du PIB en 2023, la dette publique du Luxembourg est estimée augmenter de presque 10 points de % du PIB en 2023 (environ 7 milliards d'euros).

En détail, la dette publique consolidée des administrations publiques se chiffre à 15 895 millions d'euros (soit à 24,8% du PIB) en **2020** et à 17 910 millions d'euros (soit à 25,8% du PIB) en 2021. En comparaison à l'année 2019, il s'agit d'une variation de respectivement +1 917 millions d'euros et de +2 015 millions d'euros en termes absolus ou d'une augmentation du taux d'endettement de respectivement 2,5 et 1,0 points de pourcentage. Ces variations sont les plus importantes depuis la crise financière (+2 807 millions d'euros de 2007 à 2008 et +2 126 millions d'euros de 2009 à 2010).

En **2022**, la dette brute des administrations publiques dans leur ensemble est supposée s'élever à 19 223 millions d'euros, soit 26,6% du PIB. L'estimation du PLPFP 2021-2025 pour l'année 2022 se compare favorablement à celle du PSC 2021. Dans cette dernière, une augmentation de la dette à un niveau de 20 017 millions d'euros a été prévue, ce qui correspond à un taux d'endettement de 28,0% du PIB. Ceci est aussi en ligne avec les estimations plus optimistes du PLPFP 2021-2025 relatives à la croissance économique et au marché du travail. Par contre, par rapport à la LPFP 2019-2023 (avant la pandémie), la dette a augmenté d'environ 5 800 millions d'euros (8,1% du PIB).

La dette brute devrait poursuivre une trajectoire ascendante en valeur absolue **à moyen terme**. En 2025, la dette publique est supposée s'élever à 22 041 millions d'euros, soit 26,9% du PIB. En termes de % du PIB, la dette publique a également une trajectoire ascendante de 26,6% du PIB en 2022 à 27,2% du PIB en 2024 avant de baisser légèrement en 2025.

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 128 millions d'euros en 2021. La charge d'intérêt est supposée atteindre un montant de seulement 72,5 millions d'euros en fin de période (2025), ce qui correspond à 0,1% du PIB.

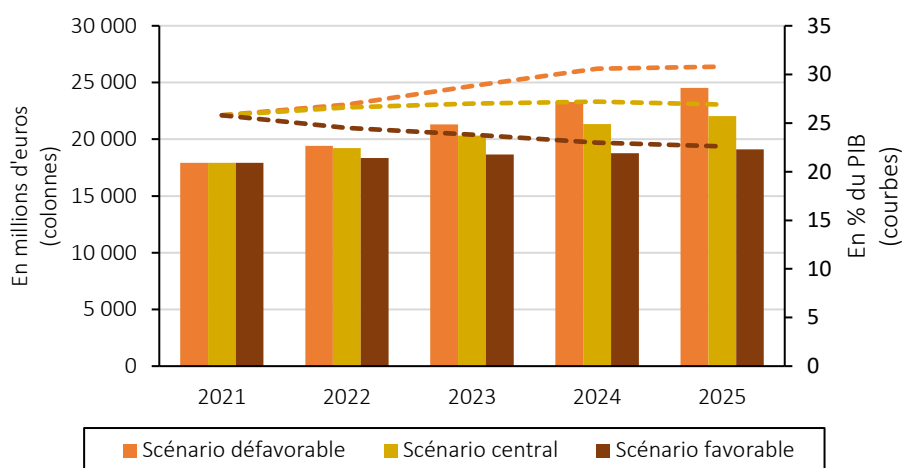
Le CNFP rappelle au Gouvernement sa recommandation de fournir une vue d'ensemble des emprunts obligataires similaire à celle publiée dans le PSC 2019 (p.21). Prenant note de la prise de position du Ministère de la Finance que « *la liste complète des emprunts obligataire peut à tout moment être consultée sur le site web de la Trésorerie de l'Etat (« [te.public.lu](http://te.public.lu) »)* », le CNFP se doit toutefois de noter (tel qu'il l'a fait dans sa réponse à la prise de position<sup>65</sup>) que la date de l'émission et le montant initial des emprunts n'y figurent pas (caractéristiques importantes, pour se faire une idée de la structure de la dette, qui se trouvaient indiquées dans la vue d'ensemble produite dans le cadre du PSC 2019).

---

<sup>65</sup> CNFP, « Réponse à la prise de position du Ministère des Finances relative aux recommandations du CNFP de juin 2021 », 08 octobre 2021.

Comme relevé dans le sous-chapitre 2.1.3 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 2.2.2 pour l'impact sur les finances publiques).

Graphique 4.3 – Impact des scénarii sur la dette publique



Source : PLPFP 2021-2025.

Dans le scénario défavorable, la dette des administrations publiques est supposée s'élever à 19 415 millions d'euros en 2022, soit 26,9% du PIB. On peut observer une hausse de la dette publique qui augmenterait de 1,2 à 1,9 milliard par an pour atteindre 24 532 millions d'euros en 2025, un montant qui correspondrait à 30,8% du PIB. Même si un tel taux d'endettement signifie que le seuil des 30% est dépassé, il serait encore conforme au plafond de 60%<sup>66</sup>.

Dans le scénario favorable, la dette des administrations publiques est supposée s'élever à 18 347 millions d'euros en 2022, suivi d'une hausse de 313 millions d'euros, de 122 millions d'euros et de 328 millions d'euros pour les années de 2023 à 2025 pour atteindre 19 110 millions d'euros (22,6% du PIB) en 2025.

<sup>66</sup> L'article 104C du Traité de Maastricht fait référence à la valeur de référence pour la dette publique. Cette valeur de référence (60% du PIB) est précisée dans l'article 1 du protocole N°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

## 5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans son évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PLPFP 2021-2025, 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 des années 2020 à 2022.

**L'invocation de la clause dérogatoire générale au niveau européen** (prévue 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 ») de +0,50% du PIB 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 ses années.

Comme la clause dérogatoire générale serait désactivée à partir de 2023 et que la CE n'a pas proposé pour le moment un calendrier pour la trajectoire d'ajustement, le CNFP doit se référer au cadre légal fixé par la loi du 12 juillet 2014. Ainsi, **puisque le PLPFP 2021-2025 fixe l'OMT à +0,50% du PIB pour la période de 2023 à 2025, le CNFP considère cet OMT comme référence pour l'analyse de la conformité du solde structurel à l'OMT.** En outre, en considérant que l'OMT minimal des années 2023-2025 ne sera fixé par la CE qu'en avril 2022 et que les données du Ageing Report 2021 disponibles et déjà commentées par le CNFP dans ses évaluations concernant le PSC 2021 et la Soutenabilité à long terme des finances publiques (octobre 2021) ne contiennent pas d'éléments permettant de conclure à un OMT minimal pour la période de 2023-2025 qui dépasserait l'actuel niveau de l'OMT, **le PLPFP 2021-2025 est conforme pour ce qui est de l'OMT à la loi du 12 juillet 2014.**

**Concernant les prévisions macroéconomiques,** l'économie luxembourgeoise apparaît aujourd'hui moins impactée que l'ensemble de la zone euro par la crise de la COVID-19. En effet, pour l'année 2020, la variation du PIB réel du Luxembourg s'établit à -1,8%, contre -6,8% pour la zone euro. En outre, l'économie luxembourgeoise table sur une croissance plus forte en 2021 (+6,0% contre +4,1% pour la zone euro). L'évolution de l'économie en « V » tel que déjà prévue par le PSC 2021 est donc confirmée, même s'il faut noter un « V » plus prononcé du côté de la reprise que du côté de la dégradation. Ceci pourrait trouver ces explications dans la structure particulière de l'économie luxembourgeoise où le secteur des services contribue pour une partie élevée dans la valeur ajoutée totale créée (87% pour le Luxembourg contre environ 74% pour la zone euro). D'ailleurs, le secteur financier est responsable à lui seul pour environ 25% de la valeur ajoutée totale créée et a présenté une certaine résilience face aux défis liés à la pandémie. Cependant, on peut observer un impact à la hausse des prix de l'énergie sur l'inflation au cours du deuxième semestre 2021 et même si la CE considère la flambée actuelle des prix énergétiques comme temporaire, elle ne prévoit pas de stabilisation des prix énergétiques avant avril 2022. Dans ce contexte, il faut noter qu'une flambée de l'inflation (analysée dans le cadre d'un scénario défavorable et par rapport au scénario central) toucherait l'économie luxembourgeoise aussi fortement que l'économie de la zone euro (diminution de 1,4 point de % en 2022 du PIB réel). Mais l'effet rebond de l'économie luxembourgeoise commencerait plus tôt et serait plus prononcé.

A partir de 2023, le CNFP constate une grande proximité entre les prévisions macroéconomiques du PLPFP 2021-2025 et celles de la LPFP 2019-2023 de l'automne 2019 (donc 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 PLPFP 2021-2025 (PIB nominal de 75 699 millions d'euros) se rapprochent des prévisions de la LPFP 2019-2023 (PIB nominal de 75 350 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 0,5 point de % en dessous du taux historique de 3,1% (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 PLPFP 2021-2025, le solde nominal des administrations publiques se situe à -3,6% du PIB en 2020 et à -0,6% du PIB en 2021, soit un déficit estimé à respectivement 2,3 milliards d'euros et 416 millions d'euros. Le principal sous-secteur des administrations publiques en termes de recettes et de dépenses totales, à savoir l'administration centrale, présente même un solde de -5,0% du PIB en 2020 et de -2,0% du PIB en 2021. A partir de l'année 2022, un retour de l'évolution des recettes et des dépenses de l'administration centrale à une situation normale (toutefois inférieure à l'évolution historique de respectivement 6,3% et 6,2%) est retenu pour les prévisions du PLPFP 2021-2025. En effet, alors que l'augmentation annuelle moyenne des dépenses (+6,7%) dépasse celle des recettes (+4,9%) sur la période de 2020 à 2022, le taux de croissance des dépenses (+4,0%) est estimé à nouveau être légèrement en dessous de celui des recettes (+5,0%) à moyen terme (2023-2025). Le solde nominal des administrations publiques est donc estimé s'améliorer graduellement en direction d'un solde de +0,3% du PIB en 2025.

Par rapport au PSC 2021, il en résulte une amélioration du solde nominal des administrations publiques de respectivement 343 millions d'euros en 2020 (notamment due à une baisse des dépenses, de 157 millions d'euros d'investissements directs, de 93 millions d'euros de consommation intermédiaire et de 59 millions d'euros des prestations sociales, en nature et en espèces, de 943 millions d'euros en 2021 et encore de 780 millions d'euros en 2022. Pour 2021 et 2022, l'amélioration est notamment due à une hausse des recettes qui n'est que légèrement compensée par une hausse des dépenses. En effet, les impôts directs et indirects augmentent de respectivement 280 millions d'euros et 714 millions d'euros en moyenne. Entre 2023 et 2025, le CNFP note une légère amélioration de 64 millions d'euros en moyenne. L'augmentation des recettes publiques (1 061 millions d'euros en moyenne) est presque entièrement compensée par une hausse des dépenses publiques (997 millions d'euros en moyenne). L'augmentation projetée des recettes semble ainsi servir à une augmentation projetée des dépenses.

Vue la grande proximité constatée entre les prévisions macroéconomiques du PLPFP 2021-2025 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 PLPFP 2021-2025. Selon le PLPFP 2021-2025 et par rapport à la LPFP 2019-2023 (établie avant la pandémie), il résulte une détérioration du solde nominal de 3 milliards d'euros en 2020, de 1,4 milliard d'euros en 2021 et en 2022 et de 1,6 milliard d'euros en 2023. Cette dernière dégradation

résulte principalement d'un accroissement sensible des dépenses. Les recettes retrouveraient pour l'essentiel un ordre de grandeur proche de celui estimé pour l'année 2023 dans la LPFP 2019-2023, ceci en ligne avec le rétablissement du PIB nominal à un niveau comparable à celui estimé à l'époque. La prise en compte de divers facteurs (notamment du NI) réduit encore la moins-value en matière de recettes et augmente la progression en matière de dépenses. Ceci n'étonne pas le CNFP qui a déjà relevé à plusieurs fois, et notamment dans son Evaluation du PLPFP 2019-2023, la progression toujours un peu ralentie des dépenses sur la fin de la période de programmation financière qui est régulièrement suivie d'une révision vers le haut dans les PLPFP ultérieures.

**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 PLPFP 2021-2025**, soulignons d'emblée que, en raison du recours à la clause dérogatoire (CE) et dite « des circonstances exceptionnelles » (loi du 12 juillet 2014) pour les années 2020 à 2022, cette règle budgétaire n'est temporairement pas d'application et dès lors le non-respect de l'OMT n'aura pas de conséquences. Toutefois, à titre informatif, notons qu'en 2020 et en 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. Pour les années 2023 à 2025, indépendamment de la méthode de calcul utilisée, soit l'OMT de +0,50% du PIB serait respecté, soit le solde structurel ne présente pas un écart important par rapport à l'OMT. 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, étant entendu que cet objectif pourra, le cas échéant, être ajusté législativement sur le plan luxembourgeois dans le cadre du PLPFP 2022-2026 d'octobre 2022.

**Concernant la dette publique**, qui connaît une nette tendance générale à la hausse depuis la crise économique et financière de 2008-2009, celle-ci devrait poursuivre une trajectoire ascendante en valeur absolue 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 (22 041 millions d'euros en 2025, soit 26,9% du PIB). L'augmentation de la dette en relation avec la crise financière semble jusqu'à présent plus élevée (augmentation de 14,3 points de % du PIB ou d'environ 8 milliards d'euros entre 2007 et 2013) que celle estimée suite à la pandémie de la COVID-19 (augmentation de 3,5 points de % du PIB ou d'environ 4 milliards d'euros pour 2020-2021). Toutefois, pour l'année 2023, la dette est estimée augmenter de presque 10 points de % du PIB (environ 7 milliards d'euros) en comparaison avec la trajectoire de la dette prévue dans la LPFP 2019-2023 (établi avant la crise).

Dans son évaluation du PLPFP 2021-2025, **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 pour les années 2020-2022 (qui permet au Gouvernement de s'écarter de l'OMT, 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) et au vu de la conformité sur le plan national de la trajectoire du solde structurel et de l'OMT pour les années 2023-2025.

Néanmoins, il **émet d'autres recommandations et demandes de clarifications**, à savoir :

- 1) Le CNFP rappelle au Gouvernement sa recommandation de fournir une vue d'ensemble des emprunts obligataires similaire à celle publiée dans le PSC 2019 (p.21). Prenant note de la prise de position du

Ministère de la Finance du 27 juillet 2021 que « *la liste complète des emprunts obligataire peut à tout moment être consultée sur le site web de la Trésorerie de l'Etat (« te.public.lu »)* », le CNFP se doit toutefois de noter (tel qu'il l'a fait dans sa réponse à la prise de position<sup>67</sup>) que la date de l'émission et le montant initial des emprunts n'y figurent pas (caractéristiques importantes qui se trouvaient renseignées dans la vue d'ensemble produite dans le cadre du PSC 2019).

- 2) Selon la loi du 12 juillet 2014, « *La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant les projections à politiques inchangées, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale.* » Le CNFP note que le PLPFP 2021-2025 présente uniquement les projections à politiques inchangées au niveau des administrations publiques<sup>68</sup>, et ce d'ailleurs exclusivement pour l'année 2022. Au vu de cette obligation légale, le CNFP estime nécessaire que soient systématiquement fournies les informations pluriannuelles nécessaires.
- 3) Tel que recommandé par ses soins, le CNFP note une meilleure cohérence dans la présentation du calcul de l'écart de production dans la documentation budgétaire. Une amélioration de la présentation, qui pourrait s'inspirer de celle établie dans cette évaluation (p.50), serait toutefois souhaitable.
- 4) L'annexe 10 du PLPFP 2021-2025 présente des indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes. Au vu du développement régulier et de l'importance des crédits d'impôts, la liste des dépenses fiscales devrait comporter l'impact financier de ces derniers. A l'instar du détail des dépenses des fonds spéciaux, cette liste ne devrait pas contenir seulement une estimation pour l'année budgétaire à venir (2022 dans le cas présent), mais aussi sur toute la période pluriannuelle couverte (et y inclus le dernier exercice clos).
- 5) Dans le tableau concernant l'évolution des recettes et dépenses des hôpitaux publics (p.56\* du PLPFP 2021-2025), le CNFP recommande d'indiquer en supplément la ventilation de la ligne de recettes « transferts courants de la CNS », consolidée dans le compte global de la sécurité sociale, ainsi que la ventilation entre les prestations en nature et les autres transferts courants du côté des dépenses par les reclassifications opérées lors de l'intégration du secteur hospitalier dans les administrations publiques. Il recommande aussi la production systématique d'une vue d'ensemble des administrations de sécurité sociale expurgée des hôpitaux publics.
- 6) L'analyse de l'évolution des dépenses d'investissement et leur comparaison avec les LPFP précédentes s'avère compliquée. En particulier, la cible des différentes dépenses n'est que fournie sporadiquement dans les documents budgétaires, et, même si le format SEC 2010 ne le requiert pas, une vue exhaustive des investissements (par exemple sous forme d'un tableau) avec la cible (et le montant prévu) pourrait s'avérer utile dans ce contexte.
- 7) Le CNFP constate à nouveau que le projet de LPFP 2021-2025 se base sur une combinaison de différents scénarii macroéconomiques et non pas sur un scénario macroéconomique cohérent et actualisé au

---

<sup>67</sup> CNFP, « *Réponse à la prise de position du Ministère des Finances relative aux recommandations du CNFP de juin 2021* », 08 octobre 2021.

<sup>68</sup> En fait vraisemblablement exclusivement pour l'administration centrale – voir les commentaires au début du sous-chapitre 2.2.

même moment. Etant donné que le scénario macroéconomique a un effet direct sur les prévisions budgétaires et donc sur la conformité du solde structurel par rapport à l'OMT, le CNFP trouve nécessaire que les prévisions budgétaires du PLPFP se basent sur un scénario macroéconomique cohérent et actualisé au même moment. Le CNFP recommande donc que, tel qu'il l'a déjà fait dans le cadre de sa demande de précisions à la prise de position du Ministère des Finances au sujet de l'évaluation des finances publiques du CNFP réalisée en date du 18 novembre 2019<sup>69</sup>, le calendrier de travail pour l'établissement des prévisions budgétaires du PLPFP et celui pour l'établissement des prévisions macroéconomiques du STATEC soient mieux coordonnés.

---

<sup>69</sup> CNFP, « Réponse à la prise de position du Ministère des Finances relative aux recommandations du CNFP de novembre 2019 », 18 mars 2020 : [https://cnfp.public.lu/fr/actualites/2020/reponse\\_prise\\_MinFin\\_nov2019.html](https://cnfp.public.lu/fr/actualites/2020/reponse_prise_MinFin_nov2019.html).

## Annexe 1 – Liste des acronymes

AR	The Ageing Report
CE	Commission européenne
CNFP	Conseil national des finances publiques
EUROSTAT	European Statistical Office
Facilité	Facilité pour la reprise et la résilience
FDGC	Fonds de dotation globale des communes
FMI	Fonds monétaire international
ICC	Impôt commercial communal
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCN	Indice des prix à la consommation national (taux d'inflation)
IPP	Indice de prix à la production
IRC	Impôt sur le revenu des collectivités
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IRTS	Impôt retenu sur les 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
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
PPL	Plan pluriannuel de financements
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 – Conformité aux règles de forme applicables au projet de LPFP 2021-2025

Parmi les missions qui lui sont confiées par la loi du 12 juillet 2014, le CNFP surveille le respect des règles de forme applicables au projet de LPFP 2021-2025. Ce dernier présente le cadre budgétaire à moyen terme du Luxembourg. Tel que déjà avancé dans son évaluation publiée en novembre 2020, le CNFP constate de manière générale le respect des règles de forme.

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

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

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

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

Les estimations des dépenses de l'administration centrale sont présentées dans l'exposé des motifs du PLPFP pour les années 2021 à 2025. Ce dernier d'ailleurs ne contient pas de montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale tel que prévu par l'article 3, paragraphe 4 de la loi du 12 juillet 2014. Toutefois, le CNFP note que les dépenses autorisées au budget de l'Etat de l'année 2022 peuvent être considérées comme des montants maximaux, au vu de la subsistance de crédits non-limitatifs. Concernant les dépenses de l'administration centrale des années 2023-2025, il s'agit d'estimations, respectivement de projections et non de plafonds. Ainsi, tout en notant que dans les circonstances actuelles la fixation de plafonds s'avère particulièrement sujette à erreur, le CNFP continue à ne pas pouvoir évaluer le respect des montants maximaux et le PLPFP reste dès lors à être amélioré à cet égard.

2. « La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant les projections à politiques inchangées, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale. »

Le PLPFP 2021-2025 présente uniquement les projections à politiques inchangées au niveau des administrations publiques pour l'année 2022.

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

Le chapitre de l'exposé des motifs du PLPFP 2021-2025 consacré à la soutenabilité se limite comme pour les moutures des LPFP à rappeler un certain nombre de faits connus. Il insère en outre un tableau avec les dernières données de la publication intitulée « 2021 Ageing Report » de la CE, tableau déjà présenté dans le cadre du PSC 2021. Malgré tout, le tableau n'est pas suivi par une analyse de l'impact des politiques sur l'évolution de la dette publique à long terme et donc sur la soutenabilité des finances publiques. En conséquence, il ne s'agit pas d'une évaluation de l'effet des politiques envisagées. La non-conformité de cette règle de forme dans le PLPFP 2021-2025 s'explique soit par un simple non-respect de la règle, soit par l'absence de nouvelles politiques qui pourraient avoir un effet à long terme. Le CNFP fait référence à ses évaluations d'octobre 2017 et d'octobre 2021<sup>70</sup> dans laquelle plusieurs méthodes sont présentées qui permettent d'évaluer l'effet sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

---

<sup>70</sup> CNFP, « *Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques* », octobre 2017 ; CNFP, « *Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques* », octobre 2021.

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

	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Nombre d’indice</b>					
LPFP 2019-2023	834,76	843,45	857,40	877,01	
LPFP 2021-2025	834,76	839,98	855,62	866,32	877,01
<b>Indice des prix à la consommation</b>					
LPFP 2019-2023	887,28	901,48	917,28	932,42	
LPFP 2021-2025	878,52	895,34	909,74	923,30	938,56

Sources : LPFP 2021-2025 ; 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 PLPFP 2021-2025 par rapport à la LPFP 2019-2023. En effet, certaines recettes et dépenses dépendent significativement de ces paramètres. En conséquence, différentes recettes et dépenses prévues dans la

LPFP 2019-2023 ont été ramenées au niveau de l’IPCN et du NI retenus au PLPFP 2021-2025. 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 PLPFP 2021-2025, 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 PLPFP 2021-2025 (-0,98% en 2023<sup>71</sup>), 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 de -1,2% en 2023<sup>72</sup> et affecte aussi des postes de recettes et de dépenses plus importants et de façon plus directe.

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

<sup>71</sup> -0,98% = (923,30/932,42 -1) \* 100.

<sup>72</sup> -1,2% = (866,32/877,01 -1) \* 100.

Au niveau de l'administration centrale :

- **Du côté des recettes :**

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

Un ajustement est effectué sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Comme déjà mentionné dans l'annexe 3 relatif au même sujet de l'Evaluation du PSC 2021 concernant cet impôt, 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<sup>73</sup> 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.

- Cotisations sociales (appliquées aux rémunérations du personnel de la Fonction publique) ;

- **Du côté des dépenses :**

- 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 :**

- Cotisations sociales et Autres transferts courants (seul est considéré l'impact décrit ci-dessus du NI sur l'IRTS et sur la dotation du Fonds de dotation globale des communes (FDGC) ;

- **Du côté des dépenses :**

- Rémunération des salariés.

Au niveau de la sécurité sociale (hors hôpitaux publics):

- **Du côté des recettes :**

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

- **Du côté des dépenses :**

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

---

<sup>73</sup> 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 – Recettes et dépenses de la sécurité sociale avec et sans les hôpitaux publics

Le premier table présente l'évolution des recettes et dépenses de la sécurité sociale tel qu'établi dans le cadre du PLPFP 2021-2025. Le deuxième table présente l'évolution des recettes et dépenses des hôpitaux publics tel que présenté à la page 56\* du PLPFP 2021-2025. Et, le troisième tableau présente les recettes et dépenses de la sécurité sociale en déduisant le secteur hospitalier.

Tableau A.2 – Recettes et dépenses de la sécurité sociale (incluant les hôpitaux publics)

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 %)				
<b>Recettes</b>	<b>13 202</b>	<b>13 470</b>	<b>14 144</b>	<b>14 796</b>	<b>15 381</b>	<b>16 223</b>	<b>6,4</b>	<b>7,1</b>	<b>2,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,7</b>
Production marchande	195	207	219	233	245	257	10,0	6,8	6,2	5,9	5,6
Paiements au titre de l'autre production non marchande	63	67	71	76	82	88	7,4	-3,5	6,3	7,1	7,1
Revenus de la propriété	419	461	490	507	523	535	5,0	-10,8	10,1	6,4	3,0
Cotisations sociales	7 091	7 436	7 810	8 170	8 515	8 995	6,5	5,3	4,9	5,0	4,8
Autres transferts courants	5 369	5 246	5 478	5 690	5 890	6 201	6,5	11,2	-2,3	4,4	4,2
Autres*	67	54	75	119	126	147	2,7	24,7	-19,7	40,5	24,9
<b>Dépenses</b>	<b>12 322</b>	<b>12 686</b>	<b>13 290</b>	<b>13 950</b>	<b>14 600</b>	<b>15 522</b>	<b>6,4</b>	<b>10,7</b>	<b>3,0</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>
Consommation intermédiaire	399	436	434	452	470	486	6,7	3,2	9,2	-0,3	3,8
Formation de capital	93	97	136	177	187	230	4,9	15,2	4,7	40,2	19,1
Rémunération des salariés	815	867	883	909	943	984	6,5	6,5	6,4	1,9	3,7
Prestations sociales en espèces	8 554	8 709	9 124	9 594	10 065	10 698	6,1	10,6	1,8	4,8	5,4
Prestations sociales en nature	1 945	2 068	2 238	2 335	2 444	2 624	8,3	14,8	6,3	8,2	5,4
Autres transferts courants	343	371	378	391	405	419	4,7	4,3	8,3	1,7	3,6
Autres**	173	137	97	91	86	81	13,2	22,6	-20,7	-29,7	-5,8

Sources : PLPFP 2021-2025 ; STATEC ; Calculs CNFP.

\* La variation historique est calculée sur la période de 1995 à 2019 en utilisant une moyenne géométrique.

Tableau A.3 – Recettes et dépenses - Hôpitaux publics

Secteur hospitalier	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle moyenne 2023-2025
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)		
<b>Recettes</b>	<b>1 052</b>	<b>1 108</b>	<b>1 159</b>	<b>1 247</b>	<b>1 301</b>	<b>1 379</b>	<b>5,3</b>	<b>4,6</b>	<b>6,0</b>
Production marchande	150	161	173	185	198	212	7,3	7,5	7,0
Paiements au titre de l'autre production non marchande	62	67	71	76	82	88	8,1	6,0	7,4
Revenus de la propriété									
Cotisations sociales									
Autres transferts courants	795	850	858	885	913	951	6,9	0,9	3,5
Autres*	45	30	57	101	108	128	-33,3	90	31
Transferts courants de la CNS	790	845	853	880	908	946			
<b>Dépenses</b>	<b>1 041</b>	<b>1 108</b>	<b>1 159</b>	<b>1 247</b>	<b>1 301</b>	<b>1 379</b>	<b>6,4</b>	<b>4,6</b>	<b>6,0</b>
Consommation intermédiaire	303	323	329	339	353	369	6,6	1,9	3,9
Formation de capital	55	59	93	148	156	182	7,3	57,6	25,1
Rémunération des salariés	673	718	728	751	783	819	6,7	1,4	4,0
Prestations sociales en espèces									
Prestations sociales en nature									
Autres transferts courants	8	8	9	9	9	9	0	12,5	0
Autres**	2	0	0	0	0	0	-	-	-

Sources : PLPFP 2021-2025 ; Calculs CNFP.

Tableau A.4 – Recettes et Dépenses de la sécurité en déduisant le secteur hospitalier

Sécurité sociale sans secteur hospitalier Et transferts courants de la CNS	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle moyenne 2023-2025
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)		
<b>Recettes</b>	<b>12 940</b>	<b>13 207</b>	<b>13 838</b>	<b>14 429</b>	<b>14 988</b>	<b>15 790</b>	<b>2,1</b>	<b>4,8</b>	<b>4,5</b>
Production marchande	45	46	46	48	47	45	2,5	0,4	-0,4
Paievements au titre de l'autre production non marchande	1	0	0	0	0	0			
Revenus de la propriété	419	461	490	507	523	535	10,1	6,4	3,0
Cotisations sociales	7 091	7 436	7 810	8 170	8 515	8 995	4,9	5,0	4,8
Autres transferts courants	5 364	5 241	5 473	5 685	5 885	6 196	-2,3	4,4	4,2
Autres*	22	24	18	18	18	19	8,5	-22,2	1,1
<b>Dépenses</b>	<b>12 071</b>	<b>12 423</b>	<b>12984</b>	<b>13583</b>	<b>14207</b>	<b>15089</b>	<b>2,9</b>	<b>4,5</b>	<b>5,1</b>
Consommation intermédiaire	96	113	105	113	117	117	17,3	-6,6	3,7
Formation de capital	38	38	43	29	31	48	0,9	13,2	3,5
Rémunération des salariés	142	149	155	158	160	165	5,0	4,2	2,0
Prestations sociales en espèces	8 554	8 709	9 124	9 594	10 065	10 698	1,8	4,8	5,4
Prestations sociales en nature	3 036	3 214	3 392	3 516	3 653	3 871	5,9	5,5	4,5
Autres transferts courants	34	62	68	81	95	109	83,6	8,4	17,4
Autres**	171	137	97	91	86	81	-19,6	-29,7	-5,8

Source : PLPPF 2021-2025 ; Calculs CNFP.

\* Autres : Transferts en capital à recevoir, Autres subventions sur la production à recevoir.

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

## Annexe 5 – 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.), 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.

## Encadré 2 – Calcul de l'OMT minimal pour la période de 2020 à 2022

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).

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

$$\begin{aligned} OMT^{ILD} &= \underbrace{-60\% \text{ du PIB} \times PIB_{2021-2070}^{nom}}_i + \underbrace{33\% \times C_{vie}}_{ii} + \underbrace{0}_{iii} \\ &= \underbrace{-60\% \text{ du PIB} \times 4\%}_i + \underbrace{33\% \times 8,8\% \text{ du PIB}}_{ii} \\ &= +0,5\% \text{ du PIB} \end{aligned}$$

avec  $PIB_{2021-2070}^{nom}$  = taux de croissance annuel moyen du PIB nominal projeté entre 2021-2070 ;  
 $C_{vie}$  = coût actualisé du vieillissement.

La valeur la plus élevée parmi les trois seuils ( $OMT^{EA}$ ,  $OMT^{MB}$  et  $OMT^{ILD}$ )<sup>74</sup> fournit la valeur de l'OMT minimal auquel chaque État doit se conformer dans la fixation de son propre OMT.

D'où :

$$OMT_{\text{minimal}_{2020-2022}} = \max(OMT^{EA}; OMT^{MB}; OMT^{ILD})$$

$$OMT_{\text{minimal}_{2020-2022}} = \max(-0,5; -1,3; +0,5)$$

$$OMT_{\text{minimal}_{2020-2022}} = +0,50\% \text{ du PIB}$$

<sup>74</sup>  $OMT^{EA}$  = "Medium-Term Objective - Euro Area";  $OMT^{MB}$  = "Minimum Benchmark";  $OMT^{ILD}$  = "Implicit Liabilities & Debt".