



conseil national
des finances publiques
luxembourg

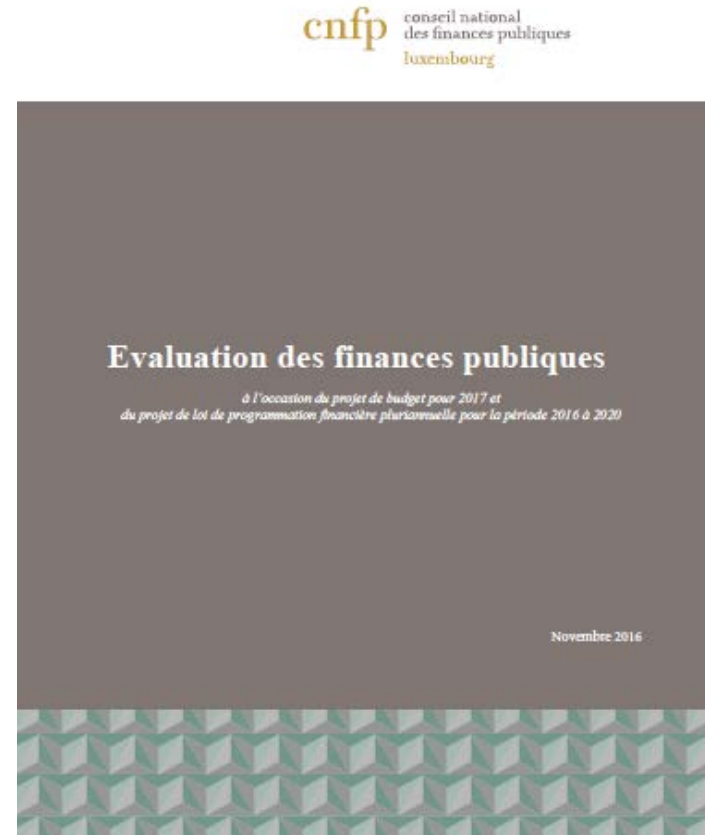
Evaluation des finances publiques

à l'occasion du projet de budget pour 2017 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020.

Novembre 2016

Structure de la présentation

1. Introduction
2. Le cadre national de gouvernance budgétaire
3. Les règles de forme
4. Les prévisions macroéconomiques
5. Les finances publiques
6. La dette publique



1. Introduction

- L'évaluation des finances publiques repose sur la documentation budgétaire:
 - le projet de budget (PB) 2017
 - le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) pour la période 2016 à 2020
- L'évaluation s'inscrit dans un contexte dans lequel il existe toujours des incertitudes sur la nature du cadre budgétaire pluriannuel du Luxembourg.
- Le CNFP réitère ses conclusions quant au respect des règles de forme sur la base du projet de LPFP 2016-2020.
- L'évaluation contient une appréciation des prévisions macroéconomiques retenues dans la LPFP 2016-2020.
- L'évaluation s'articule autour de l'examen du respect des règles budgétaires nationales dont la vérification incombe au CNFP.
- L'évaluation contient une appréciation de l'évolution de la dette publique.
- L'évaluation ne contient pas de chapitre dédié à la soutenabilité à long terme des finances publiques, faute d'éléments nouveaux.

2. Le cadre national de gouvernance budgétaire

Afin de parfaire le cadre national de la gouvernance budgétaire, le CNFP demande:

- **la finalisation d'un accord « MoU »** avec le Ministère des finances pour régler son droit d'accès aux données et pour préciser la procédure de type « se conformer ou s'expliquer ».
- **la prise en considération de ses propositions de modification de la loi du 12 juillet 2014.** Celles-ci pourraient être analysées ensemble avec l'article 51 du PB 2017, qui prévoit une adaptation ponctuelle de ladite loi, et être intégrées au projet de loi budgétaire par amendement gouvernemental.
- **l'avancement de la LPFP au printemps de chaque année.** Le « découplage » amorcé du volet pluriannuel et du budget annuel serait ainsi développé et valoriserait davantage l'outil stratégique de la programmation pluriannuelle, tout en permettant de focaliser les discussions en automne sur le PB de l'année à venir.

3. Evaluation des règles de forme pour le projet de LPFP

- Le CNFP considère que les LPFP continuent à ne pas être conformes à la loi du 12 juillet 2014 sur certaines règles de forme du fait de:
 - la coexistence de cadres budgétaires qui se superposent;
 - la non-inscription de montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale;
 - l'absence de calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels;
 - manque d'informations concernant les projections à politiques inchangées;
 - l'absence d'analyse des effets des politiques envisagées sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Comme le Ministre des Finances s'est expliqué publiquement sur les raisons qui ont amené le Gouvernement à ne pas suivre les recommandations formulées par le CNFP en novembre dernier, les autres organes intervenant dans le processus législatif, à savoir la Chambre des députés et le Conseil d'Etat, pourraient utilement exprimer leur position sur le respect ou non de ces règles de forme inscrites dans la loi du 12 juillet 2014.

4. Les prévisions macroéconomiques

Considérations générales:

- La mise à jour « intermédiaire » de l'année 2017 réalisée par le STATEC n'a pas été entièrement considérée pour la LPFP. En effet, pour les années 2017 à 2020, le scénario macroéconomique a été construit à partir des taux de croissance retenus dans le cadre du PSC 2016-2020.
- Les explications circonstanciées de l'évolution macroéconomique couvrent seulement une partie de la période de programmation financière (2016 et 2017).
- Une mise à jour plus complète des prévisions pour 2016 et 2017 ne sera publiée par le STATEC que vers la fin du mois de novembre.

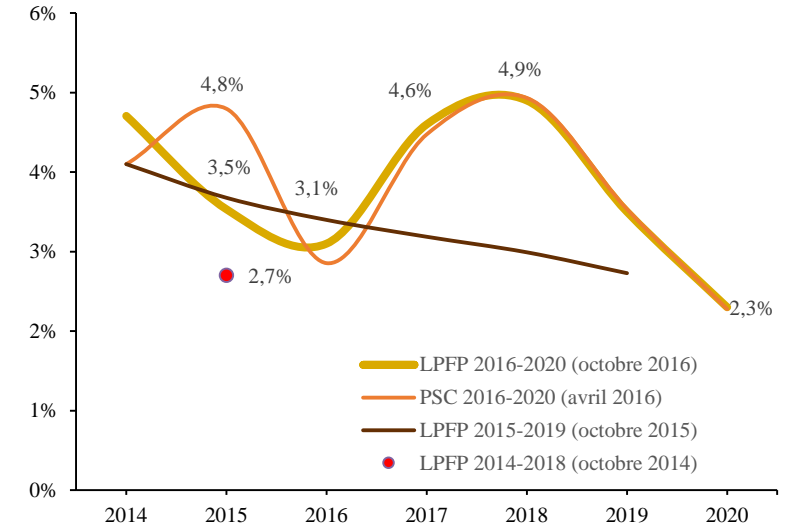
Contexte international:

- Les hypothèses exogènes n'ont été actualisées que pour les années 2016 et 2017.
- Les hypothèses de croissance réelle en zone euro pour 2016 (1,6%) et 2017 (1,5%) sont en ligne avec les prévisions des organisations internationales.
- L'hypothèse sur le moyen terme semble prudente, avec un ralentissement graduel de la croissance réelle à 1,3% d'ici 2020.
- **Dans le cas d'une petite économie ouverte, il est essentiel de pouvoir appréhender la sensibilité du scénario principal par rapport aux hypothèses admises.** Une présentation plus circonstanciée des principales hypothèses exogènes, dont notamment les indices boursiers et les prix pétroliers, serait utile.

4. Les prévisions macroéconomiques

Economie nationale:

- La croissance réelle se situe à +3,5% du PIB en 2015 (contre +4,8% projeté dans le PSC d'avril). Cette révision mériterait d'être expliquée !
 - Une légère décélération de la croissance (+3,1% du PIB) est prévue en 2016.
 - Le taux de croissance est supposé grimper à +4,6% en 2017, voire à +4,9% en 2018, avant de fléchir de plus de moitié en fin de période, à +2,3% en 2020.
- **Le CNFP estime que les projections de croissance pour 2017 et 2018 risquent de s'avérer être trop optimistes!**



Les données macroéconomiques entrant dans le calcul du solde structurel:

- Le Gouvernement maintient la méthode harmonisée de la Commission européenne appliquée au cas du Luxembourg.
 - Les résultats obtenus sur le plan national (méthode COM-LUX) et sur le plan européen (méthode COM-COM) donnent cependant lieu à des interprétations divergentes sur le positionnement du Luxembourg dans le cycle économique.
 - Le PIB potentiel et, partant, l'écart de production n'ont pas été actualisés pour les besoins de la LPFP 2016-2020.

Le CNFP maintient ses réserves quant à l'application de la méthode harmonisée au vue des particularités d'une petite économie ouverte et continue à évaluer le solde structurel selon les deux méthodes utilisées dans le passé : à savoir, le filtre HP et la méthode COM-LUX.

5. Les finances publiques

Pour son évaluation, le CNFP:

- s'est basé sur les chiffres présentés par le Gouvernement dans la LPFP 2016-2020.
- n'applique pas d'adaptations à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.
- a pris pour référence les 3 règles budgétaires prévues:
 - soit dans la législation nationale (solde structurel des administrations publiques et montants maximaux des dépenses de l'administration centrale);
 - soit dans la législation européenne (variation annuelle des dépenses publiques d'après le critère du Pacte de stabilité et de croissance).

Concernant la règle de gouvernance européenne, il serait utile de préciser la portée d'un non-respect étant donné que le TSCG prévoit de manière explicite, à son article 3, que l'évaluation des finances publiques est à réaliser en prenant comme référence à la fois le solde structurel et l'évolution des dépenses publiques.

5. Les finances publiques

L'objectif budgétaire à moyen terme (OMT):

- Le CNFP évalue la règle budgétaire nationale portant sur le solde structurel, et son respect de l'OMT, par rapport à un niveau de +0,5% du PIB pour les années 2015 et 2016. A partir de l'année 2017, l'évaluation ex ante est présentée par référence au nouvel OMT de -0,5% du PIB tel qu'arrêté dans le projet de LPFP 2016-2020.
- **L'OMT de -0,5% du PIB est fondé sur l'hypothèse démographique de 1,1 million d'habitants en 2060) ainsi que sur une augmentation du niveau de la dette publique jusqu'à 60% du PIB.**
- Le Gouvernement s'aligne ainsi sur le minimum requis par les dispositions européennes, alors que la fixation d'un OMT plus ambitieux aurait pu être envisagée. Ceci aurait permis de garder une marge de manœuvre permettant de faire face aux défis plus vastes et complexes qui se présentent sur le long terme pour le Luxembourg.

5. Les finances publiques

Evaluation des règles budgétaires pour 2015 et 2016:

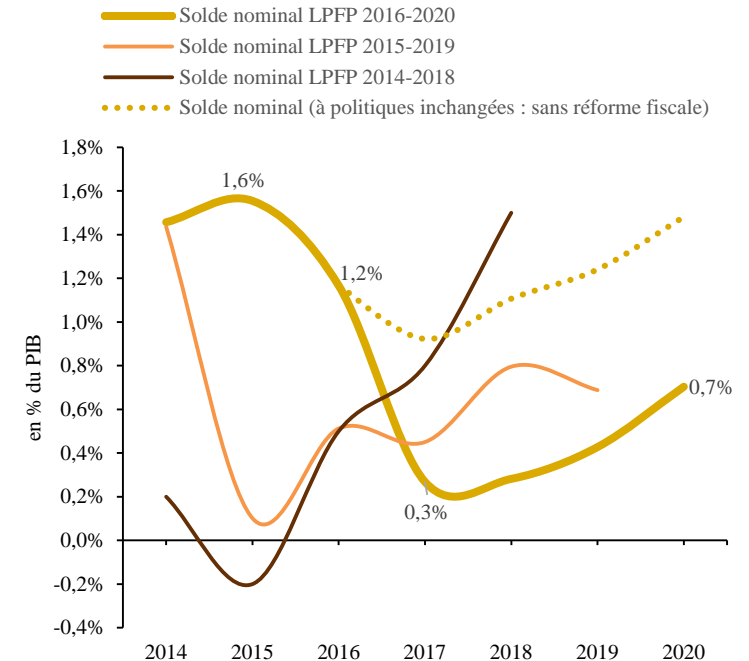
- Les administrations publiques du Luxembourg ont respecté la règle budgétaire concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de +0,5% du PIB en 2015 et a priori aussi en 2016. Ceci est vrai indépendamment de la méthode de calcul retenue pour déterminer l'écart de production. Sur la base de ce constat, le mécanisme de correction ne doit pas être déclenché.
- En absence de la fixation formelle d'un plafond pour les dépenses de l'administration centrale dans la LPFP, le respect de la règle afférente ne peut pas être vérifié à l'heure actuelle.
- **Le CNFP note que les résultats budgétaires connaissent des révisions importantes pour les années 2015 et 2016.**
 - Le CNFP recommande de procéder à une étude approfondie pour identifier les origines des divergences entre prévisions budgétaires et chiffres réalisés afin de corriger d'éventuels biais méthodologiques ou systématiques dans l'élaboration des prévisions de finances publiques futures.

5. Les finances publiques

Evaluation «ex ante» des règles budgétaires pour les années 2017-2020:

Le solde nominal:

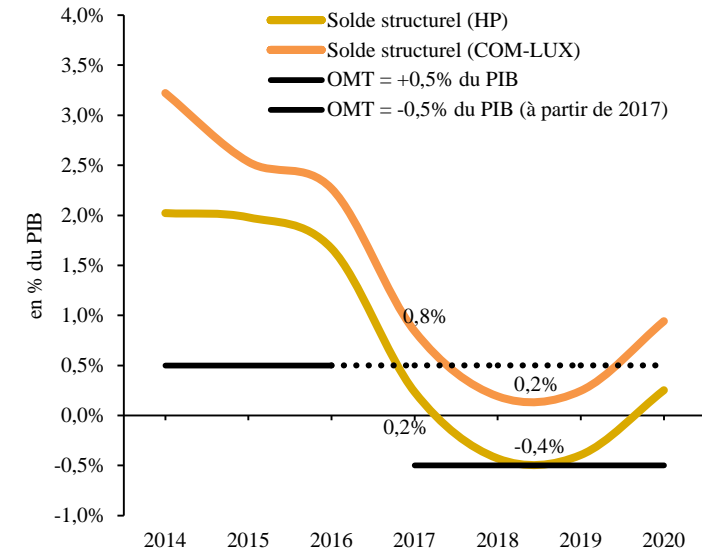
- **La trajectoire pluriannuelle est nettement moins positive en comparaison à celles présentées par le passé**, et ceci malgré la bonne tenue supposée de la conjoncture (avec une croissance réelle du PIB de +3,8% en moyenne annuelle sur la période 2017-2020) et en dépit de la situation de départ nettement améliorée en 2015 et 2016.
- **Cette révision à la baisse s'explique** largement par la prise en compte de la réforme fiscale qui est loin d'être budgétairement neutre ainsi que par l'abolition de l'IEBT de 0,5% à la fin de l'année en cours.



5. Les finances publiques

Le solde structurel:

- 2017: +0,2% du PIB (méthode HP) et +0,8% du PIB (méthode COM-LUX). En comparaison à l'année 2016, il s'agirait d'une dégradation substantielle de la situation sous-jacente des finances publiques.
- En 2018 et en 2019, le solde structurel se dégraderait encore davantage, en se situant autour de -0,4% du PIB (méthode HP) et de +0,2% du PIB (méthode COM-LUX), avant de regagner en 2020 un niveau comparable à celui prévu pour 2017.

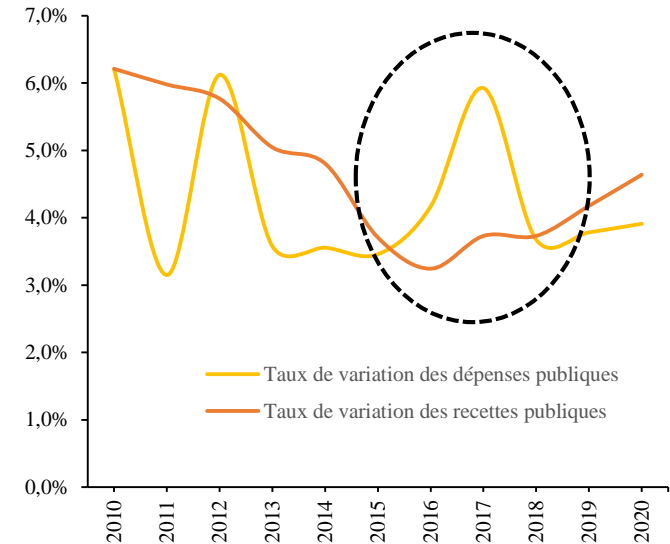


→ **Les administrations publiques sont supposées respecter la règle budgétaire concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de -0,5% du PIB au cours de la période 2017-2020.** L'analyse montre toutefois que l'abaissement de l'OMT à -0,5% du PIB, fondé sur une hypothèse démographique de 1,1 million d'habitants d'ici 2060 ainsi que sur une augmentation du niveau de la dette publique jusqu'à 60% du PIB, est déterminant pour aboutir à ce constat favorable.

5. Les finances publiques

Les recettes et les dépenses publiques

- La **croissance estimée des recettes publiques (+3,7%)*** est plus faible que la **croissance estimée des dépenses publiques (+5,9%)**** en 2017 (« effet ciseaux »).
- Le retour à une situation inversée, tel que prévu par le Gouvernement à partir de 2018, présuppose qu'aucune mesure supplémentaire tendant à augmenter les dépenses ne serait introduite sur la période sous revue (au-delà de ce qui a déjà été intégré dans les chiffres) ou que toute nouvelle mesure serait compensée par des économies correspondantes. Par ailleurs, l'évolution des recettes est censée reprendre de l'élan en fin de période, alors que le scénario macroéconomique se tasserait en même temps.



* Les recettes publiques ne progresseraient que de +3,7% en 2017, en raison de l'impact de la réforme fiscale, de l'abolition de l'IEBT de 0,5% et des nouvelles moins-values en matière de TVA sur le commerce électronique.

**Comparé à 2016, il s'agit d'une nouvelle accélération de la croissance des dépenses publiques, et ce malgré l'effet positif supposé des mesures de consolidation du *Zukunftspak*.

5. Les finances publiques

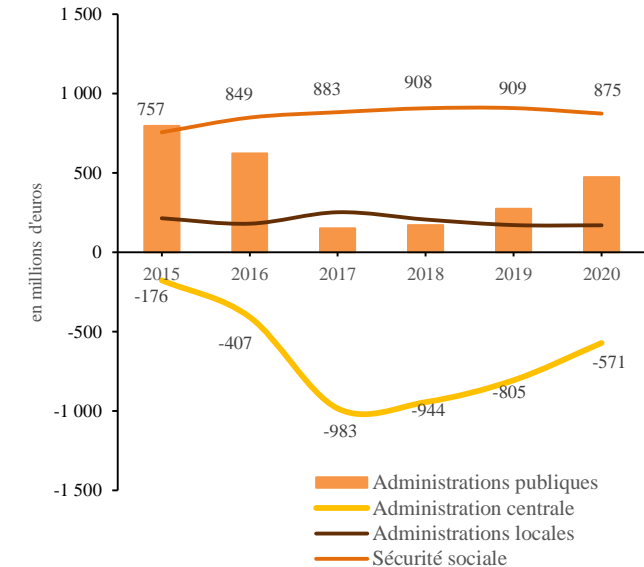
L'administration centrale voit son déficit considérablement aggravé à partir de 2017.

- **Les allègements fiscaux** prévus sont introduits au cours d'une année 2017 :
 - marquée par la réduction graduelle des recettes provenant de la TVA sur le commerce électronique (277 millions d'euros) ainsi que par l'abolition de l'IEBT (85 millions d'euros).
 - où les mesures du *Zukunftspak* sont supposées engendrer encore des recettes supplémentaires, dont notamment l'augmentation de la TVA (378 millions d'euros).

Les allègements fiscaux réduisent ainsi de manière substantielle la marge de manœuvre budgétaire disponible permettant de répondre à un éventuel choc économique, voire à d'autres imprévus !

Les administrations locales en agrégé sont censées connaître un solde légèrement excédentaire sur toute la période sous revue. Les prévisions afférentes se basent pour l'essentiel sur une extrapolation des tendances observées par le passé.

La sécurité sociale continuera à présenter des excédents importants. Cette situation financière positive repose cependant sur des tendances qui risquent d'être renversées et qui font que la soutenabilité à long terme des finances publiques est loin d'être assurée



5. Les finances publiques

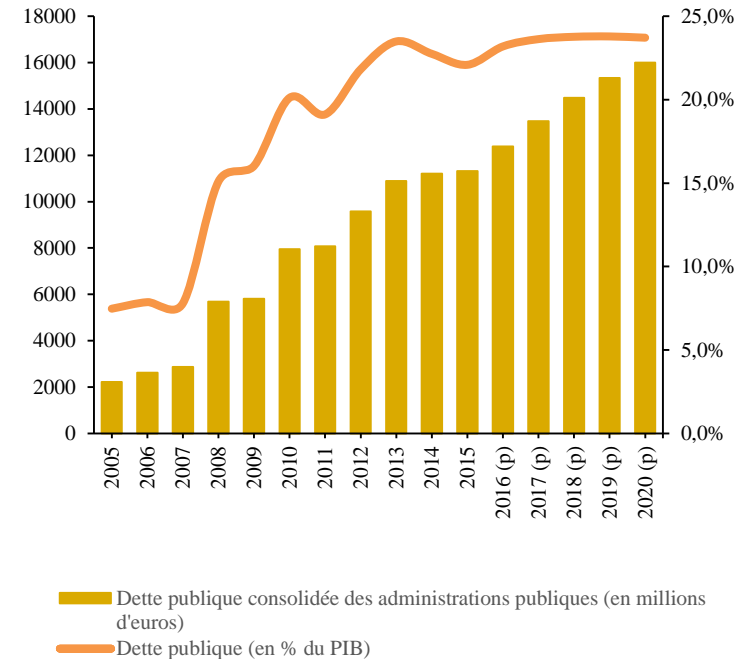
Les dépenses de l'administration centrale

- Le CNFP continue à ne pas être en mesure d'évaluer le **respect du montant maximal des dépenses de l'administration centrale** tant que les montants afférents ne sont pas fixés par la LPFP.
 - Les montants de la LPFP 2016-2020 dépassent substantiellement les montants inscrits dans la LPFP 2015-2019 pour les mêmes années. (cf.tableau)
- Si des montants maximaux avaient été arrêtés par la LPFP 2015-2019, la règle budgétaire ne serait pas respectée, ou du moins, le Gouvernement devrait expliquer les raisons d'une révision à la hausse des dépenses de l'administration centrale, notamment le changement proposé au niveau du fonds communal.

en millions d'euros	2017	2018	2019	2020
MONTANT MAXIMAL DES DEPENSES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE				
Montant maximal arrêté par la LPFP 2016-2020	Règle budgétaire non mise en œuvre à l'heure actuelle			
Dépenses de l'administration centrale selon la LPFP 2016-2020	17 899	18 447	18 973	18 988
--- corrigé de la prise en compte au niveau du fonds communal d'une partie importante de l'impôt commercial communal	17 295 (-604)	17 820 (-627)	18 324 (-649)	18 315 (-673)
Dépenses de l'administration centrale selon la LPFP 2015-2019	17 353	17 867	18 521	-
Dépenses de l'administration centrale selon la LPFP 2014-2018	16 933	17 582	-	-

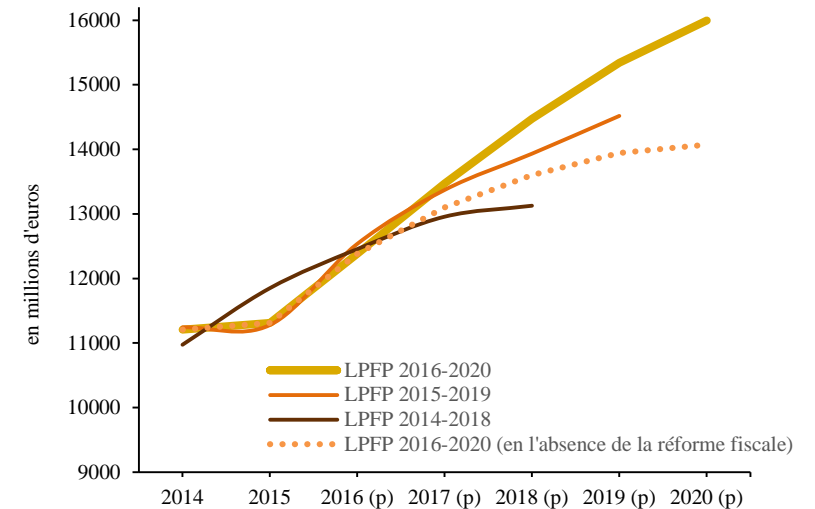
6. La dette publique

- Après une stabilisation en termes de montants absolus, voire une réduction par rapport au PIB, en 2015, la dette publique est supposée repasser à la hausse dès l'année 2016.
- **La dette publique poursuit une trajectoire ascendante à l'horizon 2020.** Même si la progression de la dette publique, exprimée en % du PIB, reste relativement faible – de 23,2% en 2016 à 23,7% en 2020 –, l'accroissement net de la dette en montant absolu se chiffre à quelque 3,6 milliards d'euros sur la période 2017-2020, ce qui correspond à une croissance de 29%. La faible augmentation du ratio de dette publique par rapport au PIB s'explique par le fait que le PIB est supposé progresser de 26% sur la même période.



6. La dette publique

- Par rapport aux estimations précédentes, les projections pluriannuelles pour la dette publique sont considérablement révisées vers le haut.
- **Sans les allègements fiscaux prévus à partir du 1er janvier 2017**, la dette publique aurait connu une trajectoire prévisionnelle légèrement baissière par rapport au PIB (20,9% du PIB en 2020 au lieu des 23,7% prévus dans la LPFP 2016-2020) et l'accroissement net de la dette en montant absolu aurait été réduit de plus de la moitié.



- **Les investissements (directs et indirects) de l'administration centrale ne sont pas à l'origine de la détérioration du déficit de l'administration centrale et, partant, de la dette publique, ni pour l'année 2017, ni sur le moyen terme.** En tenant les investissements stables au niveau de l'année 2016 (2 259 millions d'euros), une prévision ajustée aboutirait, à l'horizon 2020, à une dette publique s'élevant à 15 902 millions d'euros et à un ratio de dette par rapport au PIB de 23,6%. Ceci ne constituerait qu'une réduction de 0,1% comparé à la trajectoire présentée dans la LPFP 2016-2020.

Conclusion

- À partir de 2017, les finances publiques luxembourgeoises sont supposées connaître une dégradation significative du solde budgétaire tant nominal que structurel.
- Compte tenu de la fixation d'un OMT sensiblement moins ambitieux (on passe de +0,5% à -0,5% du PIB), le solde structurel devrait néanmoins continuer à respecter la règle budgétaire sous l'effet de projections démographiques plus favorables et de la fixation d'un plafond plus élevé pour la dette publique.
- Le sujet de soutenabilité à long terme des finances publiques gagne ainsi encore en importance. Aussi le CNFP entend-t-il, à côté de ses évaluations régulières, procéder l'année prochaine à une étude approfondie pour proposer comment aborder cette question-clé pour l'avenir du pays.

Merci de votre attention !