

CONSTAT
AU SUJET DU PROGRAMME DE STABILITE ET DE CROISSANCE POUR LA PERIODE
2019 A 2023

Le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») présente ci-après son constat au sujet de la 20^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2019 à 2023 (« PSC 2019 »)¹ 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 n'a pas procédé à l'élaboration et à la publication d'une nouvelle évaluation des finances publiques étant donné que le PSC 2019 reprend à l'identique les chiffres du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2019 (« PB 2019 ») ainsi que du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 à 2022 (« PLFP 2018-2022 »), tout en y rajoutant des prévisions pour l'année 2023. Or le CNFP vient de publier son évaluation relative à ces documents budgétaires le 25 mars 2019².

Tableau 1 – Projections à moyen terme du PSC 2019

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB nominal						
en millions d'euros	58 791	61 213	64 740	68 177	71 745	75 049
évolution en %	6,3	4,1	5,8	5,3	5,2	4,6
PIB réel						
en millions d'euros	49 413	50 886	52 800	54 628	56 291	57 717
évolution en %	3,0	3,0	3,8	3,5	3,0	2,5
Emploi total intérieur (évolution en %)	3,7	3,4	2,9	3,0	2,6	2,0
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	5,5	5,0	4,8	4,6	4,6	4,8
Taux d'inflation (IPCN)	1,5	1,6	1,7	1,6	1,8	1,7
Solde nominal						
des administrations publiques						
en millions d'euros	1 514	632	876	1 002	1 449	1 641
en % du PIB	+2,6	+1,0	+1,4	+1,5	+2,0	+2,2
de l'administration centrale						
en millions d'euros	121	-650	-515	-482	-44	200
en % du PIB	+0,2	-1,1	-0,8	-0,7	-0,1	+0,3
des administrations locales						
en millions d'euros	334	285	340	393	335	305
en % du PIB	+0,6	+0,5	+0,5	+0,6	+0,5	+0,4
de la sécurité sociale						
en millions d'euros	1 059	997	1 051	1 091	1 158	1 136
en % du PIB	+1,8	+1,6	+1,6	+1,6	+1,6	+1,5
Solde structurel des administrations publiques en % du PIB – méthode COM-LUX	+2,6	+0,9	+0,8	+1,1	+1,8	+2,2
Dette publique						
en millions d'euros	12 571	12 370	12 870	13 150	13 200	13 000
en % du PIB	21,4	20,2	19,9	19,3	18,4	17,3

¹ Ministère des Finances, PSC 2019, avril 2019 :

<https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2019/04-avril/30-pnr-psc/Programme-de-stabilite-et-de-croissance-.pdf> .

² CNFP, Evaluation des finances publiques : <https://cnfp.public.lu/fr/evaluations/2019/evaluation-mars-2019.html> .

Tel que relevé par le PSC 2019 (cf. note de bas de page 2), « *ni les chiffres actualisés des comptes nationaux du STATEC de mars 2019 et ni les chiffres de finances publiques pour 2018 communiqués à Eurostat dans le cadre de la notification EDP (« excessive deficit procedure») d’avril 2019 n’ont été intégrés à ce stade, ceci dans un souci de maintenir la cohérence entre les chiffres du PSC et ceux de la documentation budgétaire*³. *L’intégration des éléments nouveaux survenus depuis le dépôt du projet de budget n’aurait toutefois pas d’effet matériel important sur les données présentées dans le cadre de la présente actualisation du PSC et elle aurait abouti aux mêmes conclusions, à savoir que le Luxembourg respecterait pleinement les exigences du Pacte de stabilité et de croissance, tout en préservant de la marge par rapport à l’OMT (objectif budgétaire à moyen terme) applicable* ».

Le CNFP prend note que la démarche du Gouvernement est guidée par **le souci de maintenir la cohérence** entre la communication du PSC 2019 à l’Union européenne et le vote de la LPFP 2018-2022 en date du 25 avril 2019. Toutefois, l’article 4 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires stipule que « *les Etats membres doivent veiller à ce que leur programmation budgétaire soit fondée sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour. La programmation budgétaire repose sur le scénario macrobudgétaire le plus probable ou sur un scénario plus prudent* ».

Dans ce contexte, **le CNFP regrette qu’il n’ait pas été démontré que les éléments nouveaux** survenus depuis le dépôt de la documentation budgétaire - et évoqués sommairement dans le PSC 2019 - **n’ont pas d’impact sur le respect de l’objectif budgétaire à moyen terme (OMT)**, comme le soutient le Gouvernement dans la note de bas de page 2 précitée.

En conséquence, le CNFP a analysé **si une actualisation des chiffres macroéconomiques et budgétaires a - ou non - un impact sur le respect de la règle budgétaire portant sur le respect de l’OMT et, le cas échéant, imposerait au Gouvernement d’adapter les chiffres dans le PSC 2019** (et, partant, dans la LPFP 2018-2022).

Dans la partie I du présent constat, le CNFP analyse les éléments nouveaux. A cette fin, le CNFP prend en considération les statistiques récentes résultant de la comptabilité nationale⁴ et intégrées dans la *notification EDP*⁵ publiées par le STATEC début avril. Il prend également en considération le *Conjoncture Flash*⁶ établi en avril 2019 par le STATEC ainsi que le tableau des recettes courantes de l’Etat⁷ établi par le Ministère des Finances et communiqué mensuellement au CNFP.

Dans la partie II, le CNFP analyse l’impact des éléments nouveaux sur le solde structurel des administrations publiques et sa conformité à l’OMT.

³ C’est-à-dire les PB 2019 et PLFP 2018-2022 déposés à la Chambre des députés en date du 5 mars et votés le 25 avril 2019.

⁴ STATEC, Comptabilité nationale, avril 2019 :

https://statistiques.public.lu/stat/ReportFolders/ReportFolder.aspx?IF_Language=fra&MainTheme=5&FldrName=2&RFPat h=22 .

⁵ Eurostat, Notification EDP, avril 2019 :

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/LU-2019-04.pdf/a9fd904b-1068-448e-b8cc-f8f67704f413> .

⁶ STATEC, Conjoncture Flash, avril 2019 :

<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/conjoncture-flash/2019/PDF-Flash-04-2019.pdf> .

⁷ Ministère des Finances, Tableau des Recettes annexé au communiqué du 20/05/2019 :

https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2019%2B05-mai%2B20-evolution-finances.html

I. Analyse des éléments nouveaux

Le CNFP examine les éléments nouveaux ci-après:

- les chiffres actualisés contenus dans la comptabilité nationale et intégrés dans la *notification EDP*, qui sont comparés à ceux du PSC 2019 et de la LPFP 2018-2022 dans le tableau 2;
- l'évolution des recettes fiscales au 1^{er} trimestre présentée dans le *Conjoncture Flash* d'avril 2019 du STATEC et dans le tableau des recettes courantes de l'Etat établi par le Ministère des Finances.

Tableau 2 – Comparaison des données du PSC 2019 avec les données actualisées du STATEC

	Notification EDP / Comptabilité nationale		LPFP 2018-2022 / PSC 2019		Ecart	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
PIB nominal						
en millions d'euros	58 869	61 294	58 791	61 213	+78	+81
évolution en %	6,5	4,1	6,3	4,1	+0,2	0,0
PIB réel						
en millions d'euros	49 210	50 686	49 413	50 886	-203	-200
évolution en %	2,6	3,0	3,0	3,0	-0,4	0,0
Solde nominal des administrations publiques						
en millions d'euros	1 418	504	1 514	632	-96	-128
en % du PIB	+2,4	+0,8	+2,6	+1,0	-0,2	-0,2
de l'administration centrale						
en millions d'euros	86	-650	121	-650	-35	0
en % du PIB	+0,1	-1,1	+0,2	-1,1	-0,1	0,0
des administrations locales						
en millions d'euros	271	201	334	285	-63	-84
en % du PIB	+0,5	+0,3	+0,6	+0,5	-0,1	-0,2
de la sécurité sociale						
en millions d'euros	1 062	953	1 059	997	3	-44
en % du PIB	+1,8	+1,6	+1,8	+1,6	0,0	0,0

Sources : PSC 2019, Notification EDP 04-2019, Comptabilité nationale (avril 2019), Calculs CNFP.

Le CNFP note que pour l'année 2018 le STATEC a revu à la baisse le taux de croissance réel de 3,0% à 2,6% tout en révisant vers le haut celui en nominal. Cette divergence de révision entre réel et nominal aurait mérité une explication. En revanche, pour l'année 2019, le STATEC a maintenu les taux de croissance réel et nominal (3,0% respectivement 4,1%) tel qu'établis en mars 2019 dans ses projections économiques à moyen terme 2019-2023. Le CNFP constate en outre que les prévisions de croissance du mois de mai de la Commission européenne (« CE »)⁸ pour les années 2019 à 2023 (2,5% en 2019 ; 2,6% en 2020 ; 2,1% en 2021, 2022 et 2023) sont plus prudentes que celles du Gouvernement (3,0% en 2019 ; 3,8% en 2020 ; 3,5% en 2021 ; 3,0% en 2022 ; 2,5% en 2023). Ceci renforce l'impression de caractère quelque peu optimiste qui se dégage des prévisions macroéconomiques retenues dans le PSC 2019 (et par ailleurs dans la LPFP 2018-2022) et déjà constatée par le CNFP dans son évaluation de mars 2019.

⁸ Commission européenne, Spring Economic Forecast, 7 mai 2019 : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2019-economic-forecast-growth-continues-more-moderate-pace_en .

Pour ce qui est du solde budgétaire nominal des administrations publiques, il est diminué pour l'année 2018 de 96 millions (-0,2% du PIB) pour s'établir à 1 418 millions (2,4% du PIB) dans la *notification EDP* contre 1 514 millions ou 2,6% dans la LPFP 2018-2022. Pour 2019, le solde budgétaire nominal des administrations publiques est réduit de 128 millions (-0,2% du PIB) pour s'établir à 504 millions ou 0,8% du PIB au lieu de 632 millions ou 1,0% du PIB dans la LPFP 2018-2022.

Dans l'analyse du solde budgétaire, le CNFP constate que le solde nominal de l'administration centrale de -650 millions (-1,1% du PIB) pour l'année 2019 n'a pas été modifié dans la *notification EDP*. Suivant les informations reçues par le CNFP, l'écart de 44 millions en 2019 concernant le solde budgétaire de la Sécurité sociale n'a pas été répercuté du côté de l'administration centrale. Cet écart provient du fait d'un recalcul du transfert de la Caisse nationale d'assurance pension (« CNAP ») au Fonds des pensions. Par conséquent, le solde nominal de l'administration centrale devrait s'élever à -606 millions d'euros dans la *notification EDP*, ce qui réduit l'écart entre le solde des administrations publiques de la *notification EDP* (548 millions d'euros au lieu de 504 millions d'euros) et du PSC 2019 (632 millions d'euros).⁹

En outre, concernant le solde nominal de l'administration centrale, il convient de mentionner le très bon rythme d'encaissement des impôts au début de l'année 2019 évoqué par le STATEC dans son *Conjoncture Flash* d'avril 2019, suivant lequel « sur le 1^{er} trimestre 2019, l'Etat a encaissé 21% d'impôts de plus sur un an et que cette progression découle surtout des impôts sur les collectivités, avec +88% sur un an (+600 Mio EUR ou 1% du PIB) ». Cette évolution positive se trouve être confirmée par le tableau des recettes courantes de l'Etat au 31 mars 2019 d'après lequel l'Etat a déjà encaissé 41% des impôts sur les collectivités prévus au budget voté pour l'année 2019 (2 050 Mio EUR). La baisse de 11% des impôts sur les collectivités en 2019 par rapport au compte provisoire de l'année 2018 (2 302 Mio EUR) semble donc a priori prudente. L'estimation du solde de l'administration centrale dans la *notification EDP* ne tient pas non plus compte de ces développements récents.

D'ailleurs, et au vu de l'explication donnée au PSC 2019¹⁰, il se pose la question si le taux de recouvrement élevé constaté au 1^{er} trimestre ne constitue pas simplement un avancement dans le temps de la perception des impôts sur les collectivités (comme aussi de l'impôt commercial communal) mais aussi un risque d'une diminution de même envergure des impôts afférents susceptibles d'être perçus en 2020 et 2021. En tout état de cause, ces développements semblent significatifs aux yeux du CNFP et méritent des explications circonstanciées du Gouvernement.

Outre les constats décrits ci-dessus, il reste à voir si les éléments nouveaux survenus depuis le dépôt de la documentation budgétaire ont un impact sur le solde structurel des administrations publiques et sur le respect de l'OMT ce qui, le cas échéant, aurait imposé le Gouvernement d'adapter les chiffres dans le PSC 2019 (et, partant, dans la LPFP 2018-2022).

⁹ En outre, l'écart de 84 millions concernant le solde budgétaire des administrations locales s'explique, suivant les informations reçues par le CNFP, par le fait que les plans pluriannuels de financement (« PPF ») établis par le secteur communal ont été utilisés. Dans la LPFP 2018-2022, les prévisions des administrations locales ont été établies, comme dans le passé, sur base d'une projection globale des données ventilées par les normes SEC.

¹⁰ Selon le PSC 2019, « l'introduction du dépôt électronique des déclarations d'impôts en matière de l'impôt sur les collectivités depuis l'année d'imposition 2017 avec une imposition automatique auront permis d'augmenter significativement le rythme de collection des impôts et permettront à l'avenir de réduire le décalage entre la collection des soldes fiscaux et les avances payées. »

II. Impact des éléments nouveaux sur le solde structurel des administrations publiques et le respect de l'OMT

Le CNFP procède dans cette partie à l'analyse du solde structurel des administrations publiques et du respect de l'OMT compte tenu des informations nouvelles disponibles. Pour cela, le CNFP a recours aux trois méthodes de calculs de l'écart de production et donc du solde structurel, à savoir :

- 1) la méthode « COM-LUX » utilisée par le Gouvernement dans le cadre du PSC 2019 : chiffres déjà à la base de la LPFP 2018-2022, issus du document de travail du STATEC du 12 mars 2019 intitulé « Projections économiques à moyen terme 2019-2023 »¹¹.
- 2) la méthode « COM-COM » de la CE, provenant du « Spring Economic Forecast » du 7 mai 2019¹² ; cette méthode est appliquée en 2 variantes :
 - COM-COM – PSC 2019, c'est-à-dire la méthode COM-COM en utilisant le solde nominal du PSC 2019 ;
 - COM-COM – CE, c'est-à-dire la méthode COM-COM en utilisant le solde nominal calculé en interne par la CE (solde publié seulement jusqu'en 2020).
- 3) la méthode du « filtre HP » simulée par le CNFP, afin d'obtenir une estimation de l'impact des éléments nouveaux sur le solde structurel des administrations publiques. Le CNFP note qu'il n'a pas les moyens pour actualiser le calcul de l'écart de production et donc du solde structurel selon la méthode COM-LUX qui relève de la responsabilité du STATEC.
 - La 1^{ère} simulation (Filtre HP – PSC 2019) reprend les chiffres macroéconomiques et budgétaires de la LPFP 2018-2022 maintenus dans le PSC 2019. Le CNFP note que les soldes structurels de cette 1^{ère} simulation diffèrent de ceux calculés par le CNFP dans son évaluation de mars 2019 en raison de l'actualisation du PIB potentiel découlant de l'ajout dans le « filtre HP » de l'année 2023.
 - La 2^{ème} simulation (Filtre HP – Actualisation – Baisse récurrente du taux de croissance) repose sur les chiffres actualisés des années 2018 et 2019 contenus dans la *notification EDP* avec, pour les années 2019 à 2023, une réduction de 0,5 point de pourcentage des taux de croissance réels par rapport aux chiffres présentés dans le PSC 2019. Une telle réduction a été choisie pour tenir compte, en partie, de la différence entre les taux prévus par la CE pour le Luxembourg et ceux présentés dans le PSC 2019:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CE (mai 2019)						
PIB réel - Luxembourg	2,6	2,5	2,6	2,1	2,1	2,1
PSC 2019 (avril 2019)						
PIB réel - Luxembourg	3,0	3,0	3,8	3,5	3,0	2,5
CNFP – Simulation 2						
PIB réel - Luxembourg	2,6	2,5	3,3	3,0	2,5	2,0

¹¹ STATEC, Projections économiques à moyen terme 2019-2023, mars 2019 :

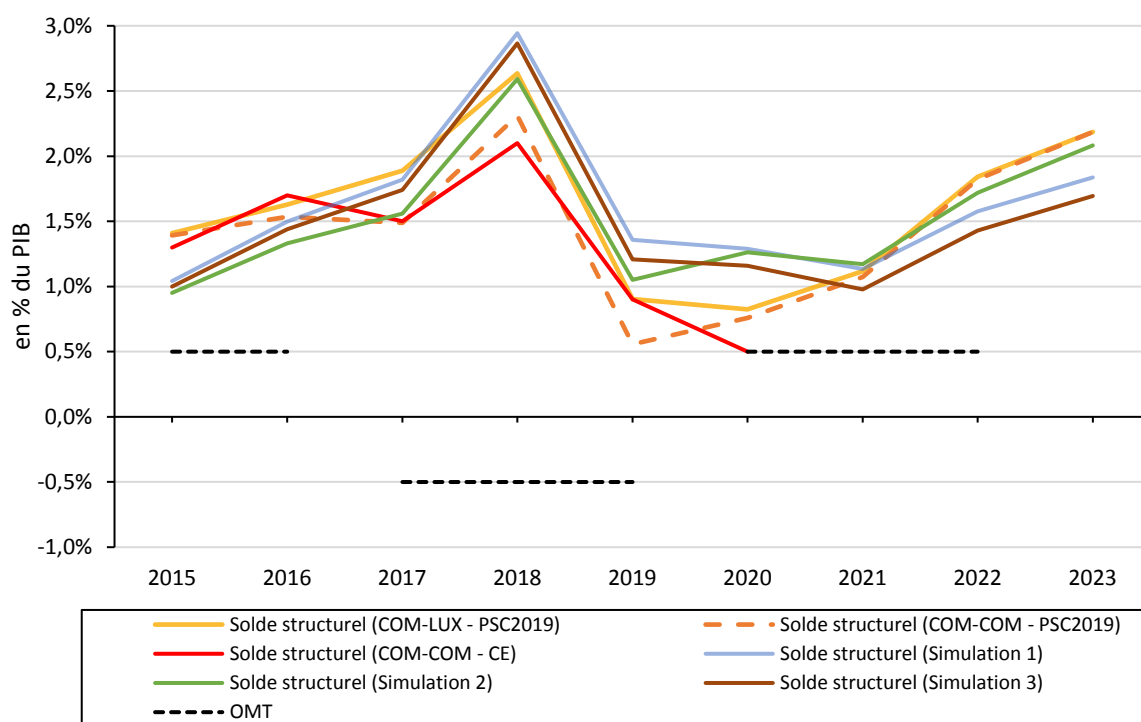
<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/economie-statistiques/2019/105-2019.pdf> .

¹² Concernant la méthode de la CE, l'estimation « COM-COM » repose, comme dans le passé, sur le solde budgétaire calculé par les autorités budgétaires nationales et l'écart de production calculé par la CE. Toutefois, le CNFP a aussi présenté le calcul du solde structurel réalisé par la CE avec leur propre calcul du solde budgétaire (COM-COM – solde budgétaire CE) jusque l'année 2020.

- La 3^{ème} simulation (Filtre HP – Actualisation – Diminution du solde budgétaire nominal) repose sur les chiffres actualisés avec, pour les années 2020 à 2023, une diminution de 100 millions d’euros du solde budgétaire nominal des administrations publiques présenté dans le PSC 2019. Une baisse de 100 millions d’euros a été choisie par le CNFP en raison des révisions à la baisse du solde nominal de 96 millions pour l’année 2018 et de 128 millions pour l’année 2019 dans la *notification EDP* (cf. Tableau 2). A cet égard, il faut noter que le montant de 128 millions est erroné puisque la *notification EDP* ne répercute pas l’écart de 44 millions concernant le solde budgétaire de la Sécurité sociale en 2019 du côté de l’administration centrale.

Le graphique 1 et le tableau ci-après présentent le solde structurel des administrations publiques selon les différentes méthodes et simulations :

Graphique 1 – Evolution du solde structurel des administrations publiques et respect de l’OMT



	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Solde structurel (en % du PIB)						
COM-LUX - PSC2019	2,6	0,9	0,8	1,1	1,8	2,2
COM-COM - PSC2019	2,3	0,6	0,8	1,1	1,8	2,2
COM-COM - CE	2,1	0,9	0,5	1,1	1,8	2,2
Simulation 1	2,9	1,4	1,3	1,1	1,6	1,8
Simulation 2	2,6	1,1	1,3	1,2	1,7	2,1
Simulation 3	2,9	1,2	1,2	1,0	1,4	1,7
OMT	-0,5	-0,5	+0,5	+0,5	+0,5	-

*COM-COM – PSC2019 = COM-COM en utilisant le solde nominal du PSC 2019

COM-COM – CE = COM-COM en utilisant le solde nominal calculé en interne par la CE

Simulation 1 = Filtre HP – PSC 2019

Simulation 2 = Filtre HP – Actualisation – Baisse récurrente du taux de croissance

Simulation 3 = Filtre HP – Actualisation – Diminution du solde budgétaire nominal

Sources : PSC 2019 (avril 2019), CE (mai 2019), Calculs CNFP.

Les simulations du CNFP montrent que les soldes structurels des années 2019 et 2020 se trouvent être négativement impactés par les chiffres actualisés de la comptabilité nationale et intégrés dans la *notification EDP*. En effet, les soldes structurels de la simulation 2 et 3 sont légèrement en-dessous de ceux de la simulation 1. Pour les années 2021 à 2023, par contre, les soldes structurels de la simulation 2 se trouvent être positivement impactés par les chiffres actualisés, alors que ceux de la simulation 3 restent négativement impactés. Le CNFP note d'ailleurs que les plus-values des recettes fiscales constatées au 1^{er} trimestre 2019 n'ont pas été prises en compte dans l'analyse.

Quoi qu'il en soit, et indépendamment de la méthode de calcul ou des simulations réalisées, il apparaît que d'après les données disponibles, **les administrations publiques devraient respecter la règle budgétaire prévue par la loi du 12 juillet 2014 concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de -0,5% du PIB en 2018 et 2019 et à l'OMT de +0,5% du PIB entre 2020 et 2022 et le mécanisme de correction ne devrait pas être déclenché au cours de la période sous revue**. Toutefois, pour l'année 2020, la marge par rapport à l'OMT applicable est relativement faible selon les calculs de mai de la CE.

Finalement, le CNFP note que la **prise de position**¹³ du Ministère des Finances relative à son évaluation du 25 mars 2019 vient d'être transmise au CNFP, tout juste dans le délai de 2 mois qui est fixé par le Memorandum of Understanding¹⁴. Afin de ne pas retarder la publication du présent constat, le CNFP reviendra plus tard sur la prise de position du Ministère.

¹³ Prise de position du Ministère des Finances, mai 2019 : https://cnfp.public.lu/fr/actualites/2019/position_MoF_mars2019.html .

¹⁴ Convention entre le Ministère des Finances et le CNFP : <https://cnfp.public.lu/dam-assets/documents/legislation/nationale/mou-cnfp-mof.pdf> .