

Evaluation des finances publiques

*à l'occasion du projet de budget pour 2020 et
du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019 à 2023*

Novembre 2019

TABLE DES MATIERES

I.	SYNTHESE	5
	Constat global concernant la conformité à la règle d'équilibre des finances publiques.....	5
	Observations concernant les prévisions macroéconomiques.....	5
	Observations concernant les prévisions budgétaires.....	6
	Conclusion.....	7
II.	ÉVALUATION DÉTAILLÉE	9
1.	INTRODUCTION	9
2.	CONFORMITÉ AUX RÈGLES DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE	10
	2.1. <i>Le solde structurel et le respect de l'OMT</i>	10
	2.2. <i>Règles de forme</i>	14
3.	ÉVALUATION DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES	15
	3.1. <i>Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PLPFP 2019-2023</i>	15
	3.1.1. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg.....	15
	3.1.2. Comparaison des prévisions de la croissance réelle sous-jacentes au PLPFP 2019-2023 à celles des institutions internationales	18
	3.1.3. Analyse des prévisions historiques et présentation autour des prévisions de la croissance réelle du Luxembourg	19
	3.1.4. Analyse de sensibilité	21
	3.1.5. Conclusion	22
	3.2. <i>Prévisions budgétaires à la base du PLPFP 2019-2023</i>	23
	3.2.1. Recettes des Administrations publiques.....	24
	3.2.2. Dépenses des Administrations publiques.....	26
	3.2.3. Solde nominal des Administrations publiques	28
	3.2.4. Solde nominal des sous-secteurs des Administrations publiques.....	31
	3.2.5. Dette publique.....	35
	3.2.6. Conclusion	36
4.	ANNEXES	37
	<i>Annexe 1 – Calcul de l'OMT minimal</i>	37
	<i>Annexe 2 – Méthodes de calcul de l'écart de production et passage du solde nominal au solde structurel</i> .	38
	<i>Annexe 3 – Règles de forme applicables au projet de LPFP 2019-2023</i>	40
	<i>Annexe 4 – Calcul de l'erreur absolue moyenne</i>	42
5.	LISTE DES ACRONYMES	43

I. SYNTHÈSE

Le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») présente ci-après son « Evaluation des Finances Publiques » du Luxembourg sur le projet de budget pour 2020 (« PB 2020 ») et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (« PLPFP 2019-2023 »). Cette évaluation se fait sur base des missions lui confiées par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (ci-après « loi du 12 juillet 2014 ») :

- *La surveillance du respect des règles énoncées aux articles 2 à 4, ainsi que de l'application du mécanisme de correction défini à l'article 6 ;*
- *L'évaluation régulière et reposant sur des critères objectifs des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des Administrations publiques.*

Constat global concernant la conformité à la règle d'équilibre des finances publiques

Le CNFP constate que la règle budgétaire concernant la conformité du solde structurel des Administrations publiques à l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») de -0,5% du PIB en 2019 et de +0,5% du PIB sur la période 2020-2022 (tel que fixé à l'article 2 du PLPFP 2019-2023) est respectée jusqu'en 2022. Au cas où le nouvel OMT pour la période 2023 à 2025 reste inchangé, la règle budgétaire est également respectée en 2023.

Ce constat ressort des prévisions macroéconomiques et budgétaires sous-tendant le PLPFP 2019-2023. Une analyse de la fiabilité de ces prévisions s'impose toutefois afin d'étayer le constat du respect de la règle budgétaire et des risques afférents, car les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont déterminantes pour le calcul du solde structurel des Administrations publiques.

Observations concernant les prévisions macroéconomiques

Concernant les prévisions et hypothèses macroéconomiques, il importe d'abord de constater que le PLPFP 2019-2023 se base sur un scénario macroéconomique non cohérent. En effet, le PLPFP 2019-2023 présente une révision importante à la baisse des prévisions du PIB réel pour le court terme (2,4% en 2019 et en 2020) par rapport à la LPFP 2018-2019 (3,0% en 2019 et 3,8% en 2020). Par contre, il reprend telles quelles les prévisions publiées par le STATEC en mars 2019 pour le moyen terme (3,5% en 2021 ; 3,0% en 2022 et 2,5% en 2023). En comparant les prévisions nationales aux prévisions des institutions internationales pour le Luxembourg, le CNFP constate que ces institutions ont actualisé leurs prévisions pour toute la période de 2019 à 2023. A titre d'exemple, la CE anticipe un PIB réel de 2,6% entre 2019 et 2021 et de 2,3% en 2022 et 2023 pour le Luxembourg.

Le PLPFP repose ainsi sur une actualisation seulement partielle du scénario macroéconomique. Le CNFP se voit donc obligé de réitérer sa recommandation d'asseoir le PLPFP sur un scénario macroéconomique cohérent et donc à travers une actualisation simultanée du court et du moyen terme.

A cela s'ajoute une remarque générale sur l'incertitude qui est inhérente à toute prévision macroéconomique. Le CNFP a analysé le degré d'incertitude entourant les prévisions du PIB réel du Luxembourg à l'aide d'une représentation graphique construite à partir des erreurs de prévisions historiques moyennes (sur la base d'une

distribution dite symétrique). En prenant les prévisions macroéconomiques du PLPFP 2019-2023 comme projection centrale et, en partant d'un taux de croissance réel de +2,4% pour les années 2019 et 2020, l'incertitude (c.-à-d. l'écart par rapport à la projection centrale) revient à $\pm 0,39$ point de % pour l'année 2019 respectivement $\pm 0,67$ point de % pour l'année 2020. En d'autres termes, les prévisions de la croissance réelle sont susceptibles d'osciller dans une fourchette allant de 2,0% à 2,8% pour l'année 2019 et de 1,7% à 3,1% pour l'année 2020.

Une analyse de sensibilité, effectuée par le CNFP, permet d'examiner des trajectoires alternatives du solde structurel suite à un choc positif et un choc négatif sur la croissance réelle du Luxembourg. Pour les deux scénarios simulés sur base des écarts découlant de l'analyse ci-dessus, le CNFP observe que les soldes structurels des années 2019 et 2020 présentés dans le PLPFP 2019-2023 devraient respecter l'OMT, et comporteraient en outre une marge de manœuvre pour faire face à l'incertitude des prévisions.

Vu l'incohérence susmentionnée du scénario macroéconomique et les risques et incertitudes qui sont susceptibles d'affecter les prévisions du PLPFP 2019-2023, le CNFP estime que la fiabilité des projections macroéconomiques à moyen terme soulève certaines interrogations. Or, des erreurs en matière de prévisions du PIB se répercutent automatiquement sur le calcul du solde structurel. Ainsi, dans un scénario défavorable, une révision à la baisse du solde structurel peut compromettre le respect de l'OMT.

En outre, il y a lieu de rappeler que de nombreuses catégories des recettes et dépenses publiques (et donc le solde nominal) sont liées de façon plus ou moins directe aux prévisions macroéconomiques, voire à l'évolution des marchés financiers.

Observations concernant les prévisions budgétaires

Au-delà des prévisions macroéconomiques, l'élément-clé de l'évolution de la situation financière des Administrations publiques est évidemment constitué par les prévisions budgétaires, et notamment par le solde nominal (différence entre les recettes et les dépenses publiques) ainsi que par l'évolution de la dette publique. Du fait que le CNFP n'établit pas et ne dispose pas de moyens pour établir ses propres prévisions, son évaluation repose nécessairement sur les chiffres du PB 2020 et du PLPFP 2019-2023 présentés par les autorités budgétaires.

L'évolution du solde structurel s'explique tout d'abord par l'évolution du solde nominal : sa progression en 2018, sa dégradation en 2019 et 2020 aussi bien que son rétablissement en fin de période. En effet, selon les chiffres du PLPFP 2019-2023, le solde nominal des Administrations publiques se situe à +2,7% du PIB en 2018, à +2,0% du PIB en 2019 et à +1,2% du PIB en 2020. A moyen terme, le solde nominal est estimé s'améliorer de nouveau graduellement en direction d'un solde de +2,0% du PIB en 2023.

Comme le montre l'expérience du passé, les prévisions budgétaires à moyen terme sont à apprécier avec une certaine prudence. Au fil des estimations successives dans le passé, il apparaît que les soldes nominaux se sont fréquemment améliorés. Néanmoins, plusieurs risques à la baisse du solde nominal et partant du solde structurel à moyen terme existent. A titre d'exemple, la réforme fiscale que le gouvernement entend mettre en œuvre dans cette période de législature (2018-2023) est implicitement supposée être budgétairement neutre d'après le PLPFP 2019-2023, ceci alors que les prévisions de recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont

supposées croître à un taux nettement supérieur à celui du PIB et de toutes les autres recettes majeures. Le CNFP met en doute le caractère réaliste d'une telle hypothèse. Autre exemple, les dépenses de rémunération et les dépenses d'investissement sont supposées progresser à un rythme moins dynamique à moyen terme. Compte tenu des projections démographiques de 1 million d'habitants d'ici 2060, et les besoins susceptibles qui en découlent, il paraît incertain que les mesures nouvelles indiquées au PLPFP et plus généralement l'accroissement important des dépenses en 2019 et 2020 seront suivi d'un ralentissement des dépenses en 2022 et 2023. Dernier exemple, l'impact budgétaire du paquet de mesures visant à combattre le changement climatique que le gouvernement entend présenter avant la fin de l'année n'est pas encore connu à ce stade.

Pour les raisons établies ci-avant, le CNFP s'interroge quant à la fiabilité des prévisions pluriannuelles du solde nominal budgétaire. Une étude approfondie visant à identifier les origines des révisions successives des soldes nominaux budgétaires, permettant de corriger d'éventuels biais méthodologiques ou systématiques dans l'élaboration des prévisions de finances publiques, pourrait le cas échéant contribuer à assurer un point de départ aussi réaliste que possible pour l'établissement de la trajectoire à moyen terme des finances publiques.

Conclusion

Sur la base des chiffres retenus dans le PLPFP 2019-2023, l'OMT est respecté. Néanmoins, la cohérence du scénario macroéconomique sous-jacent au PLPFP 2019-2023 est à améliorer, notamment à travers l'actualisation simultanée du court et moyen terme.

Les soldes structurels sont établis avec une marge de manœuvre par rapport à l'OMT dans le PLPFP 2019-2023, à environ 0,5 point de % en 2020 et 2021 et 1,0 point de % en 2022. Le CNFP considère cependant que cette marge risque de ne pas se réaliser à moyen terme vu les facteurs susmentionnés.

Une marge de manœuvre du solde structurel par rapport à l'OMT est cependant souhaitable au vu des incertitudes et de la volatilité générale entourant les prévisions macroéconomiques et budgétaires, notamment au niveau des recettes de l'Etat. Ceci encore davantage si l'on introduit la dimension de la soutenabilité à long terme des finances publiques et le souhait d'une dette publique ne dépassant pas 30% du PIB, non seulement pour une période limitée, mais de façon permanente à l'avenir.

II. ÉVALUATION DÉTAILLÉE

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** ».

Pour rappel, les missions incombant au CNFP sont les suivantes :

- *La surveillance du respect des règles énoncées aux articles 2 à 4 [de la loi du 12 juillet 2014], ainsi que de l'application du mécanisme de correction défini à l'article 6 ;*
- *L'évaluation régulière et reposant sur des critères objectifs des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des Administrations publiques.*

Le projet de budget pour 2020 (« PB 2020 ») et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (« PLPFP 2019-2023 ») ont été déposés à la Chambre des députés le 14 octobre 2019 et devraient être votés en décembre. Les données du PB 2020 et de la PLPFP 2019-2023 sont examinées conjointement avec les statistiques macroéconomiques et budgétaires issues de la comptabilité nationale publiée par le STATEC début octobre 2019 et avec les analyses des principales institutions internationales.

Le CNFP procède dans la **partie 2** à la vérification du respect des règles budgétaires nationales. Il prend notamment pour référence le solde structurel des Administrations publiques et analyse sa conformité par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »).

La **partie 3** procède à une évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires sous-tendant le PLPFP 2019-2023. Etant donné que ces prévisions sont à la base du calcul du solde structurel des Administrations publiques, une analyse de leur fiabilité a été réalisée.

La **partie 3.1** évalue les prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg établies par les autorités nationales et par les institutions internationales. Dans cette partie, le CNFP examine également les prévisions des LPFP précédentes, estime les erreurs de prévisions historiques du PIB réel, et visualise l'incertitude liée aux projections du PIB réel du Luxembourg à l'aide d'un graphique en éventail.

La **partie 3.2** évalue les prévisions budgétaires reposant notamment sur l'analyse du solde nominal des Administrations publiques, à savoir la différence entre les recettes et les dépenses publiques. A cela s'ajoute, un examen de l'évolution de la dette publique brute qui découle des prévisions budgétaires.

Comme l'évaluation publiée par le CNFP en octobre 2017 et son actualisation en juin 2018 gardent leur pertinence, la présente évaluation ne contient pas de partie dédiée spécifiquement à la soutenabilité à long terme des finances publiques. L'évaluation publiée en octobre 2017¹ et son actualisation en juin 2018² peuvent être consultés sur le site du CNFP.

¹ CNFP, « *Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques* », octobre 2017.

² CNFP, « *Evaluation des finances publiques* », juin 2018.

2. CONFORMITÉ AUX RÈGLES DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE

Les règles énoncées aux articles 2 à 4 de la loi du 12 juillet 2014 à surveiller par le CNFP comportent une **règle de fond**, notamment le respect de l'OMT (cf. partie 2.1.), et des **règles de forme** (cf. partie 2.2).

2.1. Le solde structurel et le respect de l'OMT

Selon les dispositions de la loi du 12 juillet 2014, la situation budgétaire du Luxembourg est considérée être « en équilibre » si l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») est respecté en termes structurels, c.-à-d. lorsque le solde structurel des Administrations publiques est supérieur ou égal à l'OMT.

L'OMT est un instrument pour veiller à une politique fiscale saine. Les Etats membres de l'Union européenne sont libres de fixer le niveau approprié de leur OMT tous les trois ans. Le Luxembourg procède à cet exercice moyennant les LPFP. Cependant, il faut que l'OMT ne se situe pas en-dessous d'un niveau minimal déterminé par la Commission européenne sur base d'une méthode de calcul harmonisée (cf. annexe 1 pour la formule de calcul de l'OMT minimal). Cet OMT minimal est déterminé en prenant en compte une dette publique ne dépassant pas 60% du PIB à long terme³ et le préfinancement d'un tiers des dépenses liées au vieillissement (conditions communes à tous les Etats membres posées par la législation européenne et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance « TSCG »). La dernière fixation de l'OMT pour le Luxembourg – à +0,50% du PIB pour la période 2020-2022, ce qui correspond exactement à l'OMT minimal déterminé par la Commission européenne – a eu lieu dans le cadre de la LPFP 2018-2022 (voté exceptionnellement au printemps et donc aussi à l'occasion de l'actualisation du PSC 2019).

Concernant le solde structurel, ce dernier représente le solde budgétaire nominal des Administrations publiques (cf. partie 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 :

Solde structurel = Solde nominal – 0,462 × Ecart de production ± 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. Comme le PIB potentiel n'est pas observable, il doit être estimé en utilisant une méthode macro-économétrique.

Pour le calcul du solde structurel et l'évaluation du respect de l'OMT, le CNFP a recours à trois méthodes de calcul du PIB potentiel, à savoir, la méthode dite « COM-COM » de la Commission européenne, la méthode

³ Ou, en cas de dépassement, tendant rapidement vers 60% du PIB.

« COM-LUX » utilisée par les autorités budgétaires dans le cadre du PLPFP 2019-2023 (qui repose sur la méthode « COM-COM » tout en considérant quelques spécificités inhérentes à l'économie luxembourgeoise), ainsi que la méthode du « Filtre HP » simulée par le CNFP et jadis utilisée par les autorités budgétaires.

En effet, il existe plusieurs méthodes pour déterminer le PIB potentiel et, partant, l'écart de production, notion-clé du solde structurel. Les résultats obtenus à travers les différentes méthodes de calcul peuvent donner lieu à des interprétations divergentes sur le positionnement du Luxembourg dans le cycle conjoncturel économique. Etant donné la marge d'incertitude entourant l'écart de production, liée en particulier aux méthodes d'estimation du PIB potentiel, le CNFP ne se focalise dès lors pas sur une seule méthode de calcul.

Une description des différentes méthodes ainsi que les calculs intermédiaires permettant le passage du solde nominal au solde structurel selon les trois méthodes sont présentés dans l'[annexe 2](#).

RECOMMANDATION 1 : *Le CNFP recommande la poursuite de l'analyse des différentes méthodes de calcul du solde structurel afin de déterminer l'approche la plus appropriée pour l'économie luxembourgeoise tout en prenant en considération le fait que la Commission européenne vérifie le respect de la législation européenne avec sa méthode harmonisée.*

Le graphique et le tableau suivants présentent le respect du solde structurel par rapport à l'OMT. L'OMT se situe à -0,50% du PIB de 2017 à 2019, et à +0,50% du PIB de 2020 à 2022. L'OMT pour l'année 2023 ne sera fixé qu'en avril 2022.

Graphique 2.1 – Evolution du solde structurel des Administrations publiques et respect de l'OMT

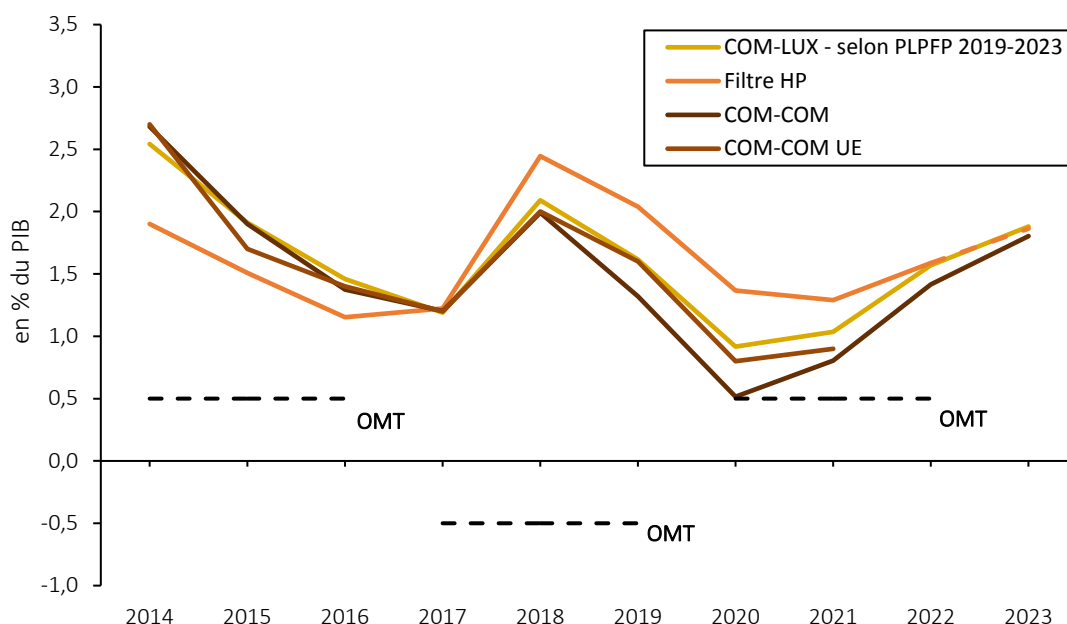


Tableau 2.1 – Le solde structurel et le respect de l’OMT

Solde structurel (en % du PIB)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
COM-LUX	+2,1	+1,6	+0,9	+1,0	+1,6	+1,9
Filtre HP	+2,4	+2,0	+1,4	+1,3	+1,6	+1,9
COM-COM – calculée à partir du solde nominal du PLPFP 2019-2023	+2,0	+1,3	+0,5	+0,8	+1,4	+1,8
COM-COM UE - calculée à partir du solde nominal de la CE	+2,0	+1,6	+0,8	+0,9		
OMT (en % du PIB)	-0,5	-0,5	+0,5	+0,5	+0,5	OMT fixé en 2022

Sources :

Méthode COM-LUX (PLPFP 2019-2023) ;

Méthode du filtre HP (simulée par le CNFP sur base des chiffres du PLPFP 2019-2023) ;

Méthode COM-COM (calculée à partir de l'écart de production défini par la CE et du solde nominal du PLPFP 2019-2023) ;

Méthode COM-COM UE (CE publication « European Economic Forecast Autumn 2019 » du 7 novembre 2019) ;

En **2018**, le solde structurel a connu une hausse significative pour se situer entre 2,0% et 2,4% du PIB selon la méthode de calcul retenue pour déterminer l'écart de production. Ceci s'explique par la progression du solde nominal des Administrations publiques en 2018 (estimé à +1 600 millions d'euros, +2,7% du PIB par rapport à 769 millions d'euros, soit +1,4% du PIB en 2017), due notamment à une hausse exceptionnelle des recettes publiques de +9,5% en 2018.⁴

En **2019**, le solde structurel recule de nouveau, pour s'établir dans une fourchette de 1,3% à 2,0% du PIB, et en **2020** de 0,5% à 1,4% du PIB suite à la dégradation du solde nominal, mais aussi suite à un écart de production positif (PIB réel au-dessus du PIB potentiel).

A partir de 2021, le solde structurel est supposé se rétablir grâce à la progression projetée du solde nominal des Administrations publiques. Il s'établirait ainsi autour de +1,9% du PIB en 2023 pour les trois méthodes de calcul.

Il en résulte que, de 2019 à 2022, selon les prévisions macroéconomiques et budgétaires pluriannuelles sous-jacentes au PLPFP, **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 -0,50% du PIB en 2019 et de +0,50% du PIB en 2020 - 2022**, de sorte que le mécanisme de correction ne devrait pas être déclenché au cours de la période sous revue. En cas d'un OMT inchangé pour l'année 2023, la règle budgétaire serait aussi respectée pour cette année-là.

⁴ CNFP, « Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2018 et 2019 », octobre 2019.

Le CNFP constate aussi que **les soldes structurels sont établis avec une marge de manœuvre par rapport à l'OMT** (à l'exception du solde structurel de l'année 2020 calculé selon la méthode « COM-COM » (+0,50%)). Ce constat requiert toutefois des observations complémentaires qui en nuancent la portée :

Comme le relève le CNFP dans les parties 3.1 et 3.2, le scénario macroéconomique et les prévisions budgétaires, notamment au niveau des recettes, recèlent une incertitude élevée, voire même un biais méthodologique. Une marge entre le solde structurel et l'OMT est donc souhaitable.

Au-delà, le CNFP fait remarquer que si l'on prend comme objectif une dette publique ne dépassant pas un plafond de 30% du PIB « à tout moment » (suivant le texte figurant dans l'accord de coalition actuel⁵), l'atteinte d'un solde structurel de +1,50% du PIB serait nécessaire chaque année.⁶ Dans l'entendement du CNFP, le terme « à tout moment » implique une notion à très long terme, voire à l'infini. Il se peut cependant que le Gouvernement ne vise cet objectif que pour la durée de l'accord de coalition (2018-2023). Le CNFP note que le solde structurel restera en-dessous du niveau de +1,50% du PIB pour les années 2020 et 2021 selon le PLFPF 2019-2023.

RECOMMANDATION 2: Au vu des incertitudes et de la volatilité générale entourant les prévisions macroéconomiques et budgétaires, notamment au niveau des recettes de l'Etat et sans négliger les besoins découlant du développement économique et social du pays, une marge de manœuvre du solde structurel par rapport à l'OMT est cependant souhaitable. Ceci encore davantage si l'on introduit la dimension de la soutenabilité à long terme des finances publiques et le souhait d'une dette publique ne dépassant pas 30% du PIB, non seulement pour une période limitée, mais de façon permanente à l'avenir.

⁵ Page 22* du PB 2020 et page 115 de l'accord de coalition 2018-2023, « le Gouvernement s'engage à veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique **à tout moment** en-dessous de 30% du PIB. »

⁶ Le calcul repose sur l'hypothèse d'une dette publique qui ne franchit pas le seuil de 30% à l'infini, se stabilisant au niveau de 30% en 2070.

2.2. Règles de forme

Dans son évaluation de mars 2019, le CNFP avait déjà constaté le respect général des règles de formes et avait pris ainsi note d'une amélioration de l'application de la loi du 12 juillet 2014. Les règles de formes sont présentées dans un tableau dans l'annexe 3.

Le CNFP réitère ci-après les deux règles de forme qui restent à parfaire, à savoir :

1. « La LPFP est accompagnée 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. »
2. « 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. »

3. ÉVALUATION DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES

La justification de la conformité de la règle budgétaire (c.-à-d. le respect de l'OMT) nécessite une analyse de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires sous-jacentes au PLPFP 2019-2023 qui sont utilisées dans le calcul du solde structurel des Administrations publiques.

La partie 3.1 évalue les prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg (cf. partie 3.1.1) et met en comparaison les prévisions de la croissance réelle sous-jacentes au PLPFP 2019-2023 à celles établies par différentes institutions internationales (cf. partie 3.1.2).

Compte tenu de la forte volatilité des prévisions macroéconomiques, le CNFP a procédé à une évaluation des erreurs de prévisions historiques du PIB réel sur base d'un examen des prévisions des LPFP précédentes. Au vu de ces résultats, une estimation de l'incertitude liée aux projections du PIB réel du Luxembourg est effectuée par un graphique en éventail symétrique (cf. partie 3.1.3).

En outre, une analyse de sensibilité est réalisée sur base de l'estimation de l'incertitude des prévisions macroéconomiques afin d'illustrer les trajectoires alternatives du solde structurel (cf. partie 3.1.4).

La partie 3.2 évalue les prévisions budgétaires par une analyse du solde nominal des Administrations publiques (à savoir la différence entre les recettes et les dépenses publiques) ainsi que par une analyse des trois sous-secteurs des Administrations publiques. A cela s'ajoute un examen de l'évolution de la dette publique brute qui découle des prévisions budgétaires.

3.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PLPFP 2019-2023

3.1.1. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg

Tout d'abord, le CNFP constate que le projet de budget entame son chapitre A « *La situation et les perspectives économiques* » avec une remarque méthodologique dans laquelle les autorités budgétaires énoncent que le contexte international pourrait connaître un « mouvement de freinage ». De plus, une partie « Risques » a été ajoutée à la fin du même chapitre. Ainsi, les autorités budgétaires font référence aux risques entourant les prévisions macroéconomiques du Luxembourg présentées ci-dessous, et renvoient aux scénarios des risques élaborés par le STATEC.

Les prévisions et hypothèses macroéconomiques telles qu'elles sont présentées dans le cadre du PLPFP 2019-2023 et utilisées dans le calcul du solde structurel selon la méthode « COM-LUX » des autorités budgétaires appellent les observations ci-après :

Tableau 3.1 – Hypothèses macroéconomiques nationales

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB nominal (millions d'euros)	60 053	62 348	65 301	68 767	72 366	75 699
<i>Idem, évolution en %</i>	5,7	3,8	4,7	5,3	5,2	4,6
PIB réel (millions d'euros)	50 815	52 025	53 284	55 129	56 807	58 245
<i>Idem, évolution en %</i>	3,1	2,4	2,4	3,5	3,0	2,5
PIB potentiel (vol.) (millions d'euros)	50 193	51 564	53 006	54 734	56 425	58 076
<i>Idem, évolution en %</i>	2,2	2,7	2,8	3,3	3,1	2,9
Ecart de production , en % du PIB potentiel - selon PLPFP 2019-2023	1,2	0,9	0,5	0,7	0,5	0,2
Ecart de production , en % du PIB potentiel - calculé à partir du PIB réel et du PIB potentiel établi dans le PLPFP 2019-2023	1,2	0,9	0,5	0,7	0,7	0,3
Emploi total intérieur (<i>évolution en %</i>)	3,8	3,7	3,2	3,0	2,6	2,0
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	5,5	5,4	5,5	5,3	5,2	5,5
Taux d'inflation (IPCN)	1,5	1,9	1,7	1,6	1,8	1,7

Sources : PLPFP 2019-2023 ; PB 2020.

Comme pour les années précédentes (à l'exception du PLPFP 2018-2022 déposé exceptionnellement au printemps de cette année⁷), le CNFP constate une incohérence dans l'approche adoptée pour établir le scénario macroéconomique de base pour la programmation budgétaire pluriannuelle. En effet, les prévisions du PIB réel du Luxembourg reposent sur une combinaison de deux projections différentes : les taux de croissance des années 2019 et 2020 (le court terme) ont été largement revus à la baisse sur la base des dernières informations disponibles des comptes nationaux de début octobre 2019 et sur la base de l'actualisation des hypothèses internationales de fin d'août⁸, tandis que ceux relatifs aux années 2021 à 2023 (le moyen terme) reposent de manière inchangée sur les taux de croissance produits par le STATEC en mars 2019 dans le document « Projections économiques à moyen terme 2019-2023 ».

Deux observations ponctuelles concernent les prévisions du PIB potentiel et le calcul de l'écart de production.

Premièrement, le CNFP note une erreur matérielle. Les prévisions du PIB potentiel présentées dans l'annexe 7 du PLPFP 2019-2023⁹ (et dans le tableau ci-avant) ne correspondent pas aux chiffres du chapitre A de l'exposé des motifs du projet de budget 2020 (2,4% en 2018 ; 2,5% en 2019 ; 2,7% en 2020 ; 3,0% en 2021 et 2,9% en 2022 et 2023). Deuxièmement, malgré le fait que l'écart de production est mécaniquement mis à zéro en 2024 (cf. annexe 7 du PLPFP 2019-2023), le CNFP constate que le PIB réel ne converge pas vers le PIB potentiel en 2024. Donc,

⁷ Suite au dépôt exceptionnel au printemps 2019 du PLPFP 2018-2022 (en raison des élections parlementaires en octobre 2018), le PLPFP 2018-2022 s'est basé sur un scénario macroéconomique cohérent et actualisé. En effet, dans le cadre de la préparation du projet de LPFP 2018-2022, les « Projections économiques à moyen terme 2019-2023 » avec une date de finalisation à fin janvier par le STATEC ont été communiquées au Ministère des Finances (incluant également des projections pour l'année 2023).

⁸ Le chapitre A du projet de budget ne spécifie pas pour quelles années l'actualisation des hypothèses internationales d'août a été faite. Comme les prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg n'ont été fortement revues vers le bas que pour les années 2019 et 2020, et restent inchangées pour la période 2021-2023, le CNFP conclut que l'actualisation des hypothèses internationales n'a été incorporée que pour les prévisions à court terme.

⁹ Le détail de l'annexe 7 du PLPFP 2019-2023 a été communiqué au CNFP par le Ministère des Finances.

l'écart de production qui est retenu dans le calcul du solde structurel du PLPFP 2019-2023 n'a pas été calculé à partir du PIB réel et du PIB potentiel établis dans ce même document.

En raison de l'actualisation macroéconomique à court terme et à cause d'une réévaluation importante d'un ensemble de dépenses et recettes budgétaires (cf. partie 3.2), le PLPFP 2019-2023 ne constitue pas simplement un ajout de l'année 2023 à la LPFP 2018-2022 votée en avril. Néanmoins, le PLPFP 2019-2023 a été formulé en l'absence d'un scénario macroéconomique actualisé et complet au moment de son élaboration.

De cette actualisation partielle s'ensuivent des prévisions macroéconomiques du court terme plus pessimistes que celles du moyen terme. En effet, le projet de budget 2020 prévoit des résultats modestes pour les premiers trimestres de 2019 et parle d'un ralentissement conjoncturel potentiel à partir de 2020, « dont l'ampleur et la durée restent incertaines »¹⁰. Or, le taux de croissance réel pour les années 2019 et 2020 est établi à 2,4%¹¹, alors que pour la période 2021 à 2023, les taux de croissance réels varient entre 2,5% et 3,5%. Le CNFP rappelle que ces taux proviennent du document « Projections économiques à moyen terme 2019-2023 » du STATEC de mars 2019, et de ce fait, ils ne prennent pas en compte le ralentissement conjoncturel prévu pour les années 2019 et 2020.

Par ailleurs, de cette actualisation partielle s'ensuit un écart de production positif sur toute la période 2019-2023. Un écart de production positif signifie que la production réelle est supérieure à la production potentielle. L'écart de production positif est considéré comme un bon indicateur des tensions inflationnistes et suggère que les ressources (travail et capital) sont utilisées de façon plus intense.¹² Mais, comme l'inflation reste relativement stable, l'écart de production positif sur toute la période mérite des explications complémentaires. En effet, un écart de production positif est synonyme d'une économie où globalement la demande est supérieure à l'offre, ce qui devrait mener à une hausse de l'inflation, ce qui n'est pas le cas avec les prévisions inflationnistes adoptées dans le PLPFP 2019-2023.

RECOMMANDATION 3 : *Le CNFP réitère sa recommandation pour l'établissement d'un scénario macroéconomique cohérent, c'est-à-dire l'actualisation du PIB réel et du PIB potentiel sur toute la période de programmation avec un écart de production qui est calculé à partir du PIB réel et du PIB potentiel définis dans le PLPFP.*

Au sujet de l'emploi et du chômage, le marché de travail reste favorablement orienté, mais, selon les autorités budgétaires, un ralentissement dans la plupart des branches se traduit en une stabilisation de la croissance de

¹⁰ Cf. p. 17* du projet de budget 2020.

¹¹ Les autorités budgétaires insistent sur le fait que les données pour 2017 et 2018 restent provisoires et pourraient être révisées à des taux de croissance plus élevés qu'enregistrés à cette date, ce qui pourrait avoir un effet sur les années 2019 et 2020. La baisse des taux de croissance réels en 2019 et 2020 pourrait dès lors aussi s'expliquer par une hausse, en termes absolus, de la croissance réelle pour l'année 2018. En effet, le PIB réel de l'année 2018 est estimé à 50 815 millions d'euros dans le PLPFP 2019-2023 par rapport à 49 413 millions d'euros dans la LPFP 2018-2022.

¹² STATEC, « Projections économiques à moyen terme 2018-2023 », février 2018.

l'emploi en 2019. Pour la fin de l'année 2019 et pour l'année 2020, le STATEC s'attend à un ralentissement des créations d'emplois et le ralentissement conjoncturel pèserait sur le chômage à partir de 2020.

En ce qui concerne l'inflation au Luxembourg, le STATEC table sur un léger recul de celle-ci de 1,9% en 2019 à 1,7% en 2020 qui s'explique principalement par l'introduction de la gratuité du transport public et le ralentissement conjoncturel en cours (diminution de l'écart de production à moyen terme, tout en restant positif).¹³

3.1.2. Comparaison des prévisions de la croissance réelle sous-jacentes au PLPFP 2019-2023 à celles des institutions internationales

Tableau 3.2 – Prévisions macroéconomiques du Luxembourg en comparaison

	Croissance réelle du Luxembourg (en %)				
	2019	2020	2021	2022	2023
PLPFP 2019-2023 (octobre 2019)	2,4	2,4	3,5	3,0	2,5
FMI (octobre 2019) ¹⁴	2,6	2,8	2,7	2,6	2,6
CE (novembre 2019)	2,6	2,6	2,6	2,3	2,3
OCDE (mai 2019)	2,0	2,5			

Sources : FMI ; CE ; OCDE ; PB 2020 ; PLPFP 2019-2023.

Comme anticipé dans l'évaluation des finances publiques de mars 2019 du CNFP, les hausses de tarifs douaniers et la menace d'autres hausses (surtout entre les Etats-Unis et la Chine) affectent les perspectives économiques mondiales, les marchés financiers et les chaînes de production dans une économie mondiale fortement interconnectée et globalisée. Il en résulte un ralentissement des activités, surtout industrielles. En effet, la croissance de la zone euro se voit en phase de ralentissement, ce qui s'explique par la conjoncture mondiale. Evidemment, le Luxembourg se voit également affecté par la situation internationale, mais malgré tout, il connaît une croissance réelle au-dessus de la moyenne européenne (valable également pour les prévisions des institutions internationales pour le Luxembourg).

Pour l'année 2019, le STATEC ramène les prévisions du PIB présentées en mars de 3,0% à 2,4%. En 2020, le taux de croissance réel se situerait également à 2,4%. Cette révision à la baisse s'explique par des tensions commerciales qui se sont intensifiées depuis le printemps 2019. En comparant les prévisions nationales aux prévisions des institutions internationales pour le Luxembourg, le CNFP constate que ces dernières ont actualisé leurs prévisions sur toute la période de 2019 à 2023. Les risques¹⁵ engendrés par les événements internationaux ont ainsi été pris en compte par les institutions internationales pour toute la période sous revue et leurs prévisions macroéconomiques se présentent de manière cohérente et actualisée. Le FMI et la CE tablent sur un taux de la croissance réel pour le Luxembourg de 2,6% pour l'année 2019 et de 2,8%, respectivement de 2,6%, pour l'année 2020. Bien que ces prévisions soient moins prudentes que celles présentées par le STATEC, le FMI prévoit une

¹³ STATEC, « *Conjoncture Flash* », août 2019.

¹⁴ FMI, « *World Economic Outlook Database* », octobre 2019.

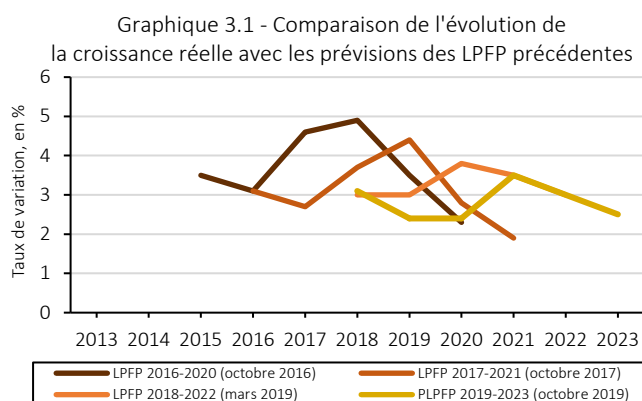
¹⁵ Le FMI fonde ses perspectives mondiales sur une faible activité industrielle atteignant des niveaux qui n'avaient plus été observés depuis la crise financière mondiale de 2007-2008 ; sur des tensions commerciales et géopolitiques qui ont entraîné de l'incertitude sur la coopération et le commerce international et qui, à leur tour, affectent la confiance des entreprises et des investisseurs.

croissance de 0,8 point de pourcentage en-dessous de celle du STATEC pour 2021 et de 0,4 point de pourcentage pour 2022. La CE, ayant les prévisions les moins favorables pour le moyen terme, anticipe un PIB réel de 2,6% en 2021 et de 2,3% en 2022 et 2023 pour le Luxembourg.

Comparant les prévisions du PLPFP 2019-2023 avec celles de la CE et le FMI souligne l'importance d'une actualisation du moyen terme lors de la présentation des projets de loi budgétaires. En effet, par rapport aux prévisions du FMI et de la CE, les prévisions du PLPFP sont de 0,8 à 0,9 point de pourcentage plus positives pour l'année 2021 et de 0,4 à 0,7 point de pourcentage pour l'année 2022.

3.1.3. Analyse des prévisions historiques et présentation autour des prévisions de la croissance réelle du Luxembourg

La comparaison de l'évolution du taux de croissance réel révèle l'impact de l'incertitude et de certains événements internationaux.



Sources : PLPFP 2019-2023 ; LPFP 2018-2022 ; LPFP 2017-2021 ; LPFP 2016-2020.

Le graphique 3.1 montre que les taux de croissance réels pour l'année 2019 et l'année 2020 ont été fortement revus à la baisse dans le PLPFP de cette année par rapport à la LPFP 2018-2022 (pour l'année 2019 une diminution de 0,6 point de pourcentage et pour l'année 2020 de 1,4 point de pourcentage). Les taux de croissance réels pour les années 2021 et 2022 demeurent inchangés.¹⁶

En détail, les prévisions de la croissance réelle pour l'année 2020 se trouvent dans une fourchette allant de 2,3% à 3,8% (cf. tableau 3.3 ci-dessous). Il existe un écart considérable entre la prévision de la LPFP 2018-2022 du 26 avril 2019 (3,8%) et du PLPFP 2019-2023 (2,4%), qui vient d'être présenté moins de 6 mois seulement après le vote de la loi. Pour l'année 2021, la fourchette s'étale à l'heure actuelle de 1,9% à 3,5%.

Tableau 3.3– Comparaison de l'évolution de la croissance réelle avec les prévisions des LPFP précédentes

Taux de variation (en %)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PLPFP 2019-2023 (octobre 2019)			3,1	2,4	2,4	3,5	3,0	2,5
LPFP 2018-2022 (mars 2019)		1,5	3,0	3,0	3,8	3,5	3,0	
LPFP 2017-2021 (octobre 2017)	3,1	2,7	3,7	4,4	2,8	1,9		
LPFP 2016-2020 (octobre 2016)	3,1	4,6	4,9	3,5	2,3			

Sources : PLPFP 2019-2023 ; LPFP 2018-2022 ; LPFP 2017-2021 ; LPFP 2016-2020.

L'on observe ainsi une grande volatilité dans les prévisions. Selon les autorités budgétaires, la révision actuelle s'explique par la matérialisation partielle des effets négatifs des tensions commerciales qui avaient été évoquées comme l'un des risques baissiers majeurs au printemps de cette année. Le scénario défavorable (lequel

¹⁶ Voir à ce sujet la partie 3.1.1.

comportait la détérioration des relations commerciales entre les États-Unis et la Chine, et entre les États-Unis et la zone euro et un Brexit sans accord) tablait sur un PIB réel de 1,3% pour 2019 et de 3,4% pour 2020 lors de l'analyse de sensibilité du projet de LPFP 2018-2022 en mars 2019. Dans le projet de LPFP 2019-2023, la révision vers le bas du PIB réel de l'année 2020 dépasse donc largement la baisse prévue dans ce scénario défavorable. En effet, alors que le scénario défavorable ne montrait qu'une diminution de 0,4 point de pourcentage, le PIB réel de l'année 2020 est abaissé de 1,4 point de pourcentage à 2,4% dans le projet de LPFP 2019-2023.

Afin d'évaluer la précision des prévisions du taux de croissance réel dans le passé, le CNFP prend comme référence l'erreur absolue moyenne (« EAM »). L'EAM mesure l'écart absolu entre les observations réalisées ex post et les prévisions du taux de croissance. La formule et le calcul de l'EAM pour les années 1996 à 2018 se trouvent dans l'annexe 4. Le CNFP constate que l'EAM des prévisions en automne t (prévision dans l'année t pour l'année t) se situe à 1,1 point de pourcentage absolu, par rapport à 1,9 point de pourcentage absolu en automne $t-1$ (prévision dans l'année précédente $t-1$ pour l'année t).¹⁷

Ces chiffres montrent, avec les points soulevés par le CNFP dans son évaluation de la fiabilité des prévisions de juin 2018, que les prévisions du PIB réel se voient entourées d'une incertitude prononcée. En particulier, cette incertitude émane des difficultés méthodologiques concernant le calcul du PIB.¹⁸ D'ailleurs, bien que quelques améliorations dans le calcul du PIB puissent augmenter la précision des prévisions du taux de la croissance réel du Luxembourg, une prévision est par nature incertaine et sujette à des erreurs.

Pour illustrer cette incertitude liée aux projections du PIB réel du Luxembourg, le CNFP présente ainsi un graphique en éventail, qui est construit à partir des erreurs de prévisions historiques, sur la base d'une distribution symétrique¹⁹ des incertitudes autour de la projection centrale. Il est à noter que plus les prévisions sont incertaines, plus l'éventail est large. En règle générale, la largeur de l'éventail devrait croître à mesure que l'horizon de prévision augmente.

Dans le cadre de cette analyse, la projection centrale se base sur les prévisions du PIB réel des années 2019 et 2020 publiées dans le cadre du PLPFP 2019-2023. Afin d'établir le graphique en éventail, les écarts par rapport à la projection centrale sont calculés. Pour ce faire, les erreurs de prévisions historiques mentionnées plus haut sont prises en compte et des intervalles de confiance de 30%, 60% et 90%²⁰ sont construits.

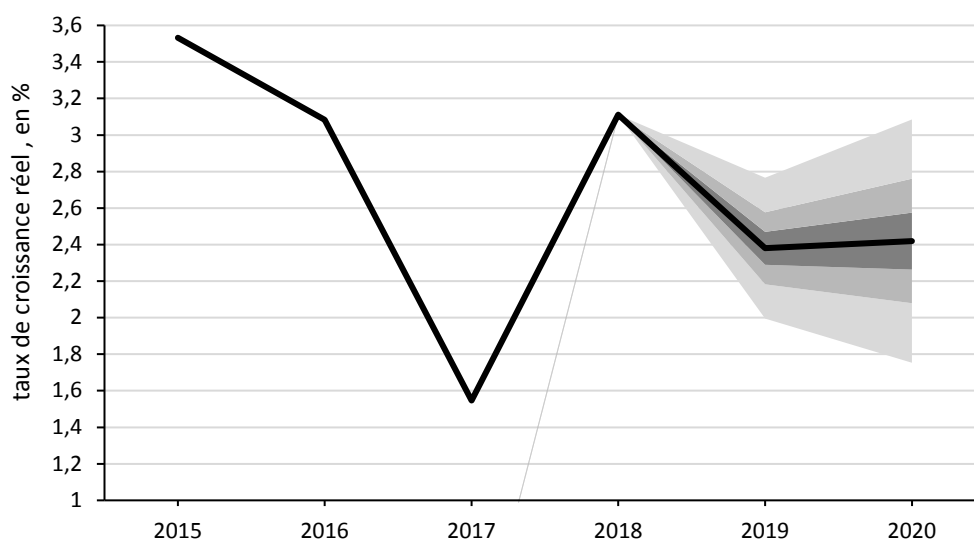
¹⁷ Plus l'EAM des prévisions est petite, plus les prévisions sont précises et donc moins la dispersion entre les observations et les prévisions est importante. L'avantage de la mesure EAM est que les erreurs positives d'une année ne sont pas annulées par les erreurs négatives d'une autre année puisque l'on prend les valeurs absolues.

¹⁸ CNFP, « *Evaluation des finances publiques* », mars 2019.

¹⁹ C.-à-d. la distribution est symétrique autour de la projection centrale. Le CNFP est conscient des défaillances qu'un graphique en éventail symétrique peut présenter si les risques sont plus accentués à la baisse ou à la hausse. Ainsi, il s'agit seulement de prendre les erreurs de prévisions en valeurs absolues sans y prévoir l'impact de futurs chocs négatifs ou positifs et sans évaluer l'impact de chocs passés dans les erreurs de prévisions.

²⁰ Un intervalle de confiance de 30% signifie qu'il existe une probabilité de 30% que le taux de croissance se trouve dans l'intervalle défini.

Graphique 3.2 – Graphique en éventail symétrique sur l’incertitude autour des prévisions du taux de croissance réel du Luxembourg dans un intervalle de confiance (30%, 60% et 90%)



Le graphique 3.2 montre l’incertitude autour des prévisions du taux de croissance réel du Luxembourg. Avec un taux de +2,4% attendu pour les années 2019 et 2020, l’incertitude calculée à partir des données historiques a donné $\pm 0,39$ point de % pour l’année 2019 respectivement $\pm 0,67$ point de % pour l’année 2020 (pour un intervalle de confiance de 90%). En d’autres termes, les prévisions de la croissance réelle pour l’année 2019 devraient se trouver dans une fourchette allant de 2,0% à 2,8% et celles de l’année 2020 dans une fourchette de 1,7% à 3,1%.

3.1.4. Analyse de sensibilité

Enfin, le CNFP procède à une analyse de sensibilité, en simulant les effets sur le solde structurel des Administrations publiques d’un choc positif et négatif sur la croissance réelle du Luxembourg. L’analyse de sensibilité repose sur les prévisions prévues par le PLPFP 2019-2023 et établit des scénarios sur la base des erreurs historiques. Elle se distingue de celle figurant dans le PLPFP notamment par le fait qu’elle n’évalue pas un choc imprévu sur l’environnement extérieur ou sur les taux d’intérêt.

Le tableau ci-dessous illustre la conformité du solde structurel avec l’OMT²¹, selon la méthode du « filtre HP » dans un scénario favorable et défavorable. Le choix du scénario favorable et du scénario défavorable repose sur l’analyse réalisée dans la partie 3.1.4 présentant le degré d’incertitude de la projection centrale du PIB (par un graphique en éventail).

²¹ Pour la période de 2017 à 2019, l’OMT se situe à -0,5% du PIB. Pour la période de 2020 à 2022, l’OMT se situe à +0,5% du PIB.

Tableau 3.4– Simulation de d'un choc de la croissance réelle sur le solde structurel

	2019			2020		
	SC1	C	SC2	SC1	C	SC2
Croissance réelle (en %)	2,0	2,4	2,8	1,7	2,4	3,1
Solde structurel (Filtre HP, en % du PIB)	1,7	2,0	2,4	1,1	1,4	1,6
OMT (en % du PIB)	-0,5			+0,5		

*SC1 = scénario défavorable (choc négatif) ; SC2 = scénario favorable (choc positif) ; C = scénario central.

Sources : PLPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

Le tableau démontre que le solde structurel respecterait l'OMT en 2019 et 2020 dans les deux scénarios simulés dans cette analyse. Même dans le scénario défavorable, des marges de manœuvre du solde structurel de 2,2 points de pourcentage en 2019 et de 0,6 point de pourcentage en 2020 par rapport à l'OMT subsistent.

3.1.5. Conclusion

Vu la non-cohérence du scénario macroéconomique et les incertitudes qui sont susceptibles d'affecter le scénario macroéconomique du PLPFP 2019-2023, le CNFP estime que la fiabilité des prévisions macroéconomiques soulève certaines interrogations. Dans ce contexte, il convient de retenir que l'établissement d'un scénario macroéconomique cohérent et la présentation de divers scénarios sont essentiels afin d'atténuer l'incertitude entourant les prévisions du PIB.

En outre, l'évaluation des prévisions et hypothèses macroéconomiques sous-jacentes au projet de budget 2020 et au PLPFP 2019-2023 souligne l'importance d'un solde structurel qui renferme une marge de manœuvre par rapport à l'OMT. Les soldes structurels présentés dans le PLPFP 2019-2023 comportent une telle marge. Cette marge étant cependant à évaluer à l'aune des incertitudes susceptibles d'entourer les prévisions budgétaires examinées ci-après.

3.2. Prévisions budgétaires à la base du PLPFP 2019-2023

Le CNFP rappelle qu'il n'établit pas et ne dispose pas des moyens pour établir ses propres prévisions budgétaires, et n'applique pas d'adaptations à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques telle que présentée par le Gouvernement. De ce fait, **l'évaluation par le CNFP des prévisions budgétaires se base exclusivement sur les chiffres présentés par les autorités budgétaires dans le projet de LPFP 2019-2023.**

Comme déjà mentionné, en comparaison avec la LPFP 2018-2022 votée exceptionnellement au printemps 2019, le PLPFP 2019-2023 présente à côté d'un ajout de l'année 2023 aussi une importante réévaluation des dépenses et recettes budgétaires sur toute la période sous revue.²² Il peut être constaté que l'ensemble des montants globaux a été modifié. En effet, les dépenses et recettes augmentent pour chaque année alors que les soldes diminuent en 2020 et 2021 et augmentent en 2019 et 2022.

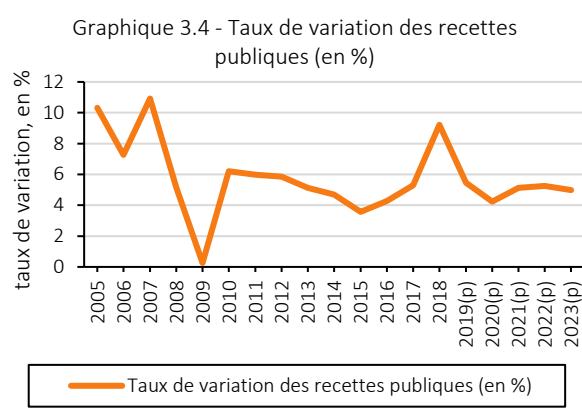
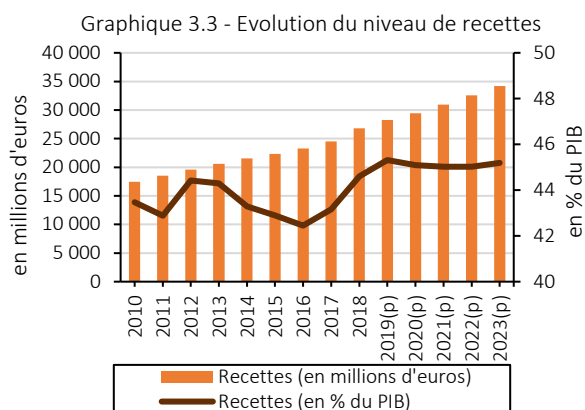
Il apparaît que l'évolution du solde structurel s'explique principalement par l'évolution du solde nominal aussi bien pour la progression en 2018, la dégradation en 2019 et en 2020 ainsi que pour le rétablissement en fin de période.

Dans les lignes qui suivent, le CNFP analyse le solde nominal des Administrations publiques, à savoir la différence entre les recettes et les dépenses publiques.

²² Compte tenu du vote de la LPFP 2018-2022 en avril 2019 en raison des élections parlementaires en octobre 2018, concomitamment avec le dépôt de la 19^e actualisation du PSC, et comme le CNFP l'avait mentionné dans son évaluation y relative, se présentait « l'opportunité de pouvoir voter une LPFP susceptible de rester en vigueur pour le prochain exercice budgétaire (exercice 2020). Dans ce cadre, et moyennant évidemment un ajout par amendement des prévisions pour l'année 2023, la LPFP à voter en avril 2019 pourrait rester en vigueur et ne pas faire l'objet d'une nouvelle LPFP portant sur la période de 2019 à 2023, à déposer et à voter pendant le quatrième trimestre de l'année 2019. Ceci suppose évidemment que les montants globaux y figurant restent compatibles avec l'actualisation du scénario macroéconomique partiel que le STATEC établira d'ici là pour 2018 et 2019, et avec les décisions gouvernementales nouvelles à prendre entretemps ».

3.2.1. Recettes des Administrations publiques

Les graphiques et le tableau suivants illustrent l'évolution des recettes publiques à travers le temps et par catégorie.



RECETTES PUBLIQUES	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation historique 1995-2018	Variation annuelle 2019	Variation annuelle 2020	Variation annuelle moyenne 2021-2023
	en millions d'euros						taux de variation (en %)			
Production marchande	464	462	485	493	514	527	+3,4	-0,5	+5,0	+2,8
Production pour usage final propre	273	292	320	340	360	380	+13,4	+6,6	+9,8	+5,9
Paiements au titre de l'autre production non marchande	887	853	905	990	978	986	+5,0	-3,8	+6,1	+2,9
Impôts sur la production et les importations	7 073	7 265	7 638	8 043	8 481	8 906	+6,2	+2,7	+5,1	+5,3
Revenus de la propriété	722	751	783	815	848	875	+2,8	+3,9	+4,3	+3,8
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	9 835	10 694	10 850	11 408	12 146	12 863	+6,5	+8,7	+1,5	+5,8
Cotisations sociales	7 304	7 705	8 164	8 558	8 955	9 375	+6,3	+5,5	+6,0	+4,7
Autres transferts courants	106	103	147	146	137	131	+5,7	-3,0	+42,8	-3,7
Transferts en capital à recevoir	123	129	155	164	168	170	+5,5	+4,8	+20,0	+3,1
Total des recettes publiques	26 788	28 252	29 446	30 958	32 585	34 213	+6,1	+5,5	+4,2	+5,1

Sources : STATEC ; PLPFP 2019-2023.

En 2019, les recettes publiques progressent de +5,5% par rapport à 2018. Cette progression est due essentiellement à des hausses significatives des catégories « impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. » (+859 millions d'euros de 2018 à 2019, soit un taux de variation de +8,7%) et « cotisations sociales » (+401 millions d'euros, soit un taux de variation de +5,5%). Il y a lieu de relever que la progression des « impôts prélevés sur le revenu, le patrimoine etc. » est supérieure à celle d'autres grandeurs macroéconomiques ou fiscales, en dépit du fait qu'elle est impactée négativement par l'introduction du crédit d'impôt salaire social minimum. Ceci s'explique notamment par la non-adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que par la hausse substantielle de l'impôt sur le revenu des collectivités (+13%) qui serait notamment due à l'introduction du dépôt électronique des déclarations d'impôts en 2017²³. Concernant les « impôts sur la production et les importations » (consistant principalement des impôts indirects), le CNFP note qu'ils évoluent à un niveau moins

²³ 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 aurait permis d'augmenter significativement le rythme de collecte des impôts et permettra à l'avenir de réduire le décalage entre la collecte des soldes fiscaux et les avances payées.

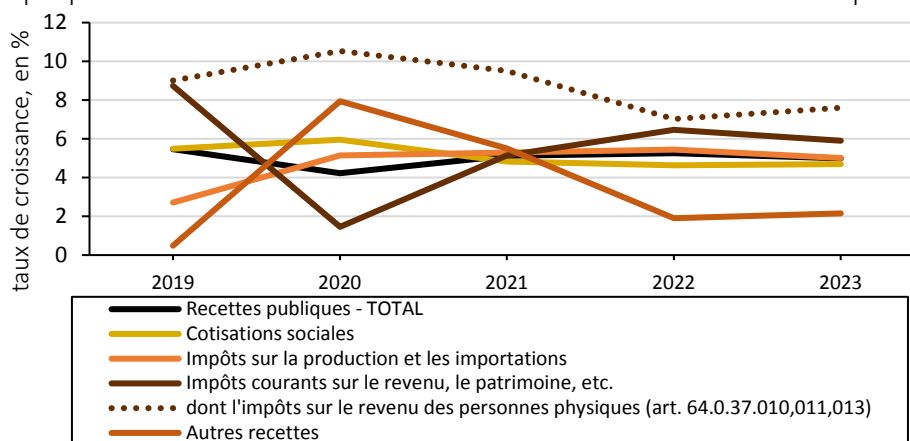
élevé que par le passé (taux de variation de 2,7% entre 2018 et 2019 au lieu d'une variation historique de 6,2% sur la période de 1995 à 2018). Cette progression modérée pourrait s'expliquer par la variation annuelle particulièrement élevée (8,2%) de l'année 2018.

En **2020**, les recettes publiques connaîtraient une progression légèrement plus modérée (+4,2%). Ceci s'explique, comme le mentionne le PB 2020, « par une approche prudente dans l'estimation des recettes fiscales, en raison des plus-values importantes encaissées en 2019 ». En effet, la catégorie « impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. » ne progresserait que de +1,5% en 2020. L'évolution des recettes publiques pour l'année 2020 est inférieure à la trajectoire estimée dans la LPFP 2018-2022 (+5,8%), même si la base de départ (2019) dans cette dernière était nettement moindre. En fait, au titre de l'année 2019, les recettes des Administrations publiques dépassent de +737 millions d'euros la prévision faite dans la LPFP 2018-2022 ce qui est imputable en premier lieu à une révision à la hausse des estimations au niveau des impôts courants (+744 millions d'euros). La réévaluation des impôts courants en 2019 et leur progression globale modérée en 2020 (+1,5%) résultent d'une réduction ou stagnation attendue en 2020 de l'impôt sur le revenu des collectivités (-13,5%), de l'impôt prélevé sur la fortune (-9,1%), ainsi que de l'impôt commercial communal (« ICC »), en particulier en raison d'effets transitoires 2018/19. Cette évolution est partiellement compensée par un accroissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui augmente de l'ordre de 10%.

Sur la période **2021-2023**, le PLFP prévoit un taux de croissance moyen des recettes publiques de +5,1%. La catégorie « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » progresserait à un taux de croissance moyen de +5,8% (dont une progression moyenne de 8% pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques) et la catégorie « cotisations sociales » à un taux de croissance moyen de +4,7%, donc une progression légèrement moins forte que par le passé.

A cet égard, un certain biais méthodologique des projections des recettes publiques doit être mentionné. Alors que la plupart des recettes (TVA, cotisations) évolue, à législation constante, suivant des grandeurs macroéconomiques comme le PIB ou la masse salariale, la recette la plus importante après les cotisations sociales, à savoir l'impôt sur le revenu des personnes physiques, augmente plus, vu la non adaptation du barème de l'impôt. Le graphique suivant montre le taux de croissance des différentes recettes publiques :

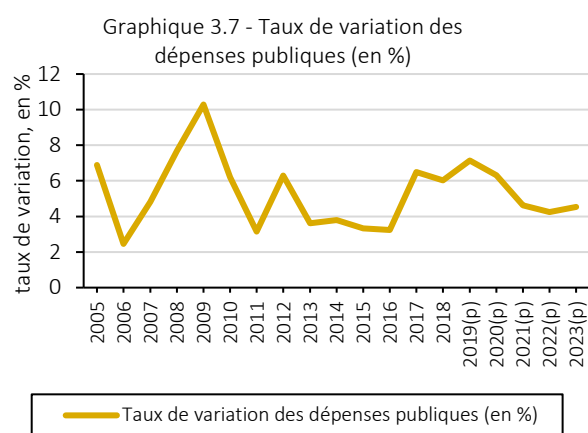
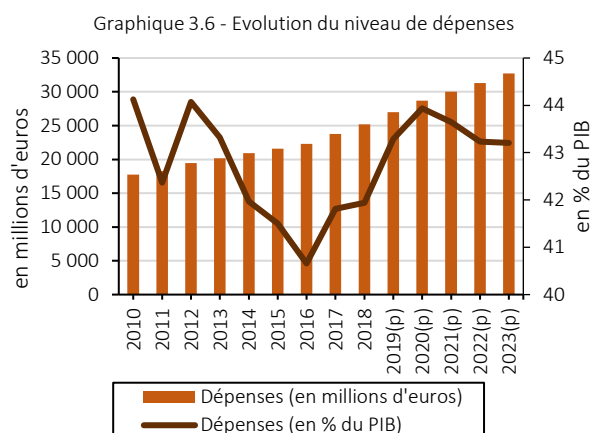
Graphique 3.5 – Evolution des taux de croissance des différentes recettes publiques



Sources : STATEC ; PLFP 2019-2023, Calculs CNFP.

3.2.2. Dépenses des Administrations publiques

Les graphiques et le tableau suivants illustrent l'évolution des dépenses publiques à travers le temps et par catégorie.



DEPENSES PUBLIQUES	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation historique 1995-2018	Variation annuelle 2019	Variation annuelle 2020	Variation annuelle moyenne 2021-2023
	en millions d'euros						taux de variation (en %)			
Consommation intermédiaire	2 157	2 392	2 528	2 556	2 652	2 727	+6,1	+10,9	+5,7	+2,6
Formation de capital (Investissement direct)	2 328	2 593	2 891	2 937	3 066	3 214	+6,1	+11,4	+11,5	+3,6
Rémunération des salariés	5 352	5 749	6 144	6 462	6 765	7 100	+5,6	+7,4	+6,9	+4,9
Autres impôts sur la production	1	1	1	1	1	1	-	-5,4	+27,1	-
Subventions à payer	694	744	768	792	808	819	+5,7	+7,2	+3,1	+2,2
Revenus de la propriété	186	160	144	113	121	120	+3,0	-13,7	-10,4	-5,9
Impôts courants sur le revenu	1	0	0	0	0	0	-	-	-	-
Prestations sociales en espèces	9 004	9 480	10 019	10 501	10 964	11 508	+6,1	+5,3	+5,7	+4,7
Prestations sociales en nature	2 739	2 945	3 093	3 276	3 411	3 602	+7,0	+7,5	+5,0	+5,2
Autres transferts courants	2 015	2 122	2 296	2 467	2 553	2 618	+7,6	+5,3	+8,2	+4,5
Transferts en capital à payer (Investissement indirect)	585	728	795	860	891	945	+5,0	+24,5	+9,1	+6,0
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	125	73	12	51	56	50	-	-	-	-
Total des dépenses publiques	25 188	26 988	28 690	30 016	31 288	32 705	+6,1	+7,1	+6,3	+4,5

Sources : STATEC ; PLPFP 2019-2023.

En 2019, les dépenses publiques s'accroissent pour atteindre une croissance de **+7,1%** en termes nominaux par rapport à 2018. Comparé à l'année 2018 (+6,0% par rapport à 2017), il s'agit d'une nouvelle accélération. En particulier, on peut constater une croissance soutenue des dépenses de rémunérations des salariés (+7,4%), des prestations sociales en nature (+7,5%), des dépenses de consommation intermédiaire (+10,9%) et de l'investissement direct et indirect, avec une augmentation des dépenses afférentes de +14,0% en 2019.

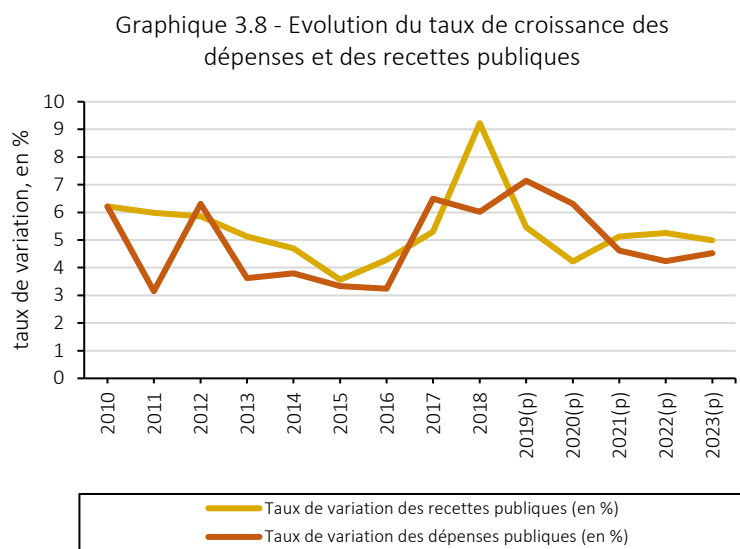
Les catégories « Consommation intermédiaire » et « Rémunérations des salariés », qui englobent les dépenses assurant le fonctionnement du service public, évoluent à un niveau plus élevé que par le passé.

En 2020, les dépenses publiques sont supposées augmenter de **+6,3%**. Le CNFP constate que l'investissement direct et indirect reste à un niveau élevé avec une croissance de +10,9%. Toutefois, si l'on déduit le coût de l'avion militaire qui devra être comptabilisé en 2020 selon les normes SEC, la croissance des investissements des

Administrations publiques atteindra seulement 4,9%. La croissance des investissements publics en 2020 n'est dès lors pas exceptionnelle.

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 +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, en fin de période, du rythme de progression des dépenses notamment de rémunération ou encore des dépenses d'investissement. En effet, compte tenu des projections démographiques de 1 million d'habitants d'ici 2060, et les besoins susceptibles qui en découlent, il paraît incertain que les mesures nouvelles indiquées au PLPFP et plus généralement l'accroissement important des dépenses en 2019 et 2020 seront suivi d'un ralentissement des dépenses en 2022 et 2023.

Le graphique ci-dessous montre que la croissance estimée des recettes publiques est plus faible que la croissance estimée des dépenses publiques en 2019 et en 2020 ; un état de fait qui peut s'expliquer par la décélération quant à l'évolution de certaines recettes de l'année 2019 et 2020 à cause du dynamisme exceptionnel des recettes en 2018. Pour l'année 2021, le retour à une situation inversée est retenu dans les prévisions du projet de LPFP 2019-2023. Pour l'année 2023, du côté des recettes, on note un taux de croissance de +5,0% et du côté des dépenses, le taux de croissance est estimé à +4,5%.



3.2.3. Solde nominal des Administrations publiques

Prenant en compte les recettes et les dépenses publiques et leur évolution, le solde nominal des Administrations publiques se présente de la manière suivante :

Tableau 3.5 – Solde nominal des Administrations publiques

en millions d'euros	Calcul	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes publiques	(1)	24 526	26 788	28 252	29 446	30 958	32 585	34 213
Dépenses publiques	(2)	23 757	25 188	26 988	28 690	30 016	31 288	32 705
Solde nominal	(3) = (1) – (2)	769	1 600	1 264	757	942	1 297	1 508
PIB nominal	(4)	56 814	60 053	62 348	65 301	68 767	72 366	75 699
Solde nominal (en % du PIB)	(5) = (3)/(4)	+1,4	+2,7	+2,0	+1,2	+1,4	+1,8	+2,0

Sources : STATEC ; PLPFP 2019-2023.

Selon les chiffres du PLPFP 2019-2023, le solde nominal des Administrations publiques se situe à +2,7% du PIB en 2018, à +2,0% du PIB en 2019 et à +1,2% du PIB en 2020. A moyen terme, le solde nominal est estimé s'améliorer graduellement en direction d'un solde de +2,0% du PIB en 2023. Cette amélioration s'explique surtout par l'amélioration prévue du solde nominal de l'Administration centrale (cf. partie 3.2.4.).

Comme le montre l'expérience du passé, les prévisions budgétaires à moyen terme sont à apprécier avec une certaine prudence. Le CNFP estime que les risques à la baisse et à la hausse des soldes nominaux budgétaires sont non négligeables. Il apparaît ainsi que les soldes nominaux pour une année donnée se sont fréquemment améliorés au fil des estimations successives dans le passé, mais aussi qu'il existe plusieurs risques à la baisse du solde nominal et partant du solde structurel à moyen terme. A titre d'exemple, la réforme fiscale que le gouvernement entend mettre en œuvre dans cette période de législature (2018-2023) est implicitement supposée être budgétairement neutre d'après le PLPFP 2019-2023. Le CNFP met en doute le caractère réaliste d'une telle hypothèse. En effet, si la progression annuelle moyenne de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne progressait pas en moyenne de 8% sur la période 2021 à 2023 comme prévu mais – p ex dans le cadre de la réforme fiscale - s'alignait à partir de 2021 sur celle des autres grandeurs (p.ex. du PIB nominal, 5%), cela réduirait les recettes publiques. Autre exemple, les dépenses de rémunération et les dépenses d'investissement sont supposées progresser à un rythme moins dynamique à moyen terme. Compte tenu des projections démographiques de 1 million d'habitants d'ici 2060, et les besoins susceptibles qui en découlent, il paraît incertain que les mesures nouvelles indiquées au PLPFP et plus généralement l'accroissement important des dépenses en 2019 et 2020 seront suivi d'un ralentissement des dépenses en 2022 et 2023. Autre exemple, l'impact budgétaire du paquet de mesures visant à combattre le changement climatique que le gouvernement entend présenter avant la fin de l'année n'est pas encore connu à ce stade.

Les écarts importants qui se dégagent lorsqu'on compare les estimations successives des recettes et des dépenses ainsi que des soldes des Administrations publiques illustrent parfaitement l'existence de risques et la nécessité de prudence quant à la fiabilité des prévisions budgétaires.

Comparaison des estimations successives des soldes nominaux des Administrations publiques

Le tableau ci-après compare les estimations successives des recettes et dépenses publiques ainsi que des soldes nominaux des Administrations publiques.

Tableau 3.6 – Comparaison des recettes, des dépenses et du solde avec les prévisions établies précédemment

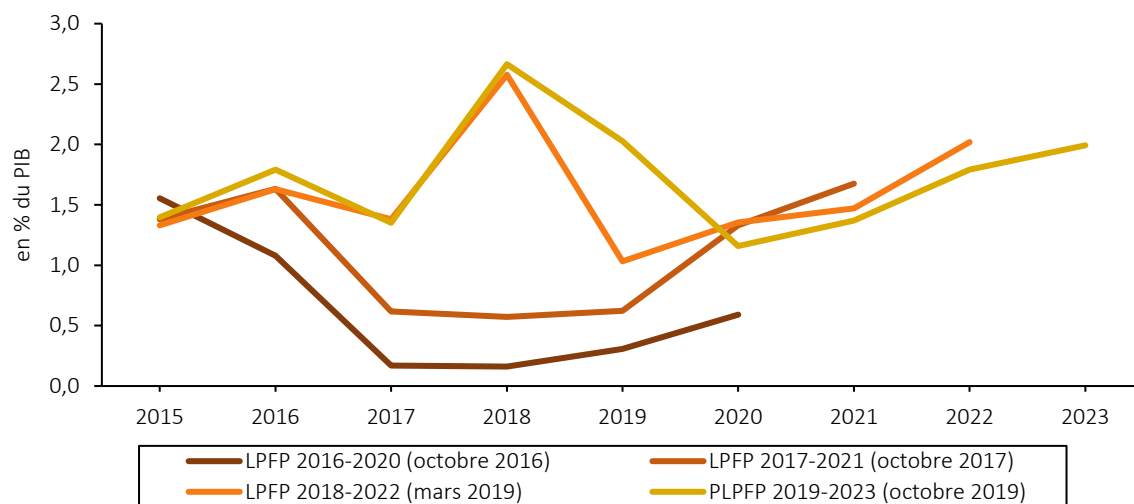
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
		En millions d'euros (ou spécifié différemment)							
Recettes publiques	PLPFP 2019-2023 (octobre 2019)	23 291	24 526	26 788	28 252	29 446	30 958	32 585	34 213
	Différence avec la précédente	+68	+14	-183	+737	+340	+268	+288	
	LFPF 2018-2022 (mars 2019)	23 223	24 512	26 971	27 515	29 106	30 690	32 297	
	Différence avec la précédente	+31	+242	+1571	+776	+959	+1080		
Dépenses publiques	PLPFP 2019-2023 (octobre 2019)	22 308	23 757	25 188	26 988	28 690	30 016	31 288	32 705
	Différence avec la précédente	-46	+8	-268	+105	+461	+328	+440	
	LFPF 2018-2022 (mars 2019)	22 354	23 749	25 456	26 883	28 229	29 688	30 848	
	Différence avec la précédente	+26	-174	+389	+526	+929	+1 182		
Solde public	PLPFP 2019-2023 (octobre 2019)			1 600	1 264	756	942	1 297	1 508
	Différence avec la précédente			+85	+632	-121	-60	-152	
	LFPF 2018-2022 (mars 2019)		763	1 515	632	877	1 002	1 449	
	Différence avec la précédente		+416	+1 182	+250	+30	-102		
Recettes publiques	LFPF 2017-2021 (octobre 2017)	864	347	333	382	847	1 104		
	Différence avec la précédente	+241	+195	+162	+106	+372			
	LFPF 2016-2020 (octobre 2016)	623	152	171	276	475			
	Différence avec la précédente								
									Moy.
Recettes publiques	PLPFP 2019-2023 (octobre 2019)								
	Ecart en % cumulés	+0,8	+2,4	+7,8	+9,1	+8,7	+4,6		+5,6
	Ecart en % p. r. à la LFPF précédente	+0,3	+0,1	-0,7	+2,7	+1,2	+0,9	+0,9	+0,8
	LFPF 2018-2022 (mars 2019)								
Ecart en % p. r. à la LFPF précédente	+0,1	+1,0	+6,2	+2,9	+3,4	+3,6		+2,9	
Dépenses publiques	LFPF 2017-2021 (octobre 2017)								
	Ecart en % p. r. à la LFPF précédente	+0,4	+1,3	+2,2	+3,3	+3,9			+2,2
	PLPFP 2019-2023 (octobre 2019)								
	Ecart en % cumulés	-0,7	-0,2	+2,1	+5,4	+7,8	+5,3		+3,3
Ecart en % p. r. à la LFPF précédente	-0,2	0,0	-1,1	+0,4	+1,6	+1,1	+1,4	+0,5	
Dépenses publiques	LFPF 2018-2022 (mars 2019)								
	Ecart en % p. r. à la LFPF précédente	+0,1	-0,7	+1,6	+2,0	+3,4	+4,1		+1,8
	LFPF 2017-2021 (octobre 2017)								
	Ecart en % p. r. à la LFPF précédente	-0,6	+0,5	+1,6	+2,9	+2,6			+1,4

Sources : PLPFP 2019-2023 ; LFPF 2018-2022 ; LFPF 2017-2021 ; LFPF 2016-2020.

Le CNFP constate une revalorisation des recettes généralement supérieure aux dépenses. Ces dernières sont, par rapport aux prévisions des années écoulées, parfois ré-estimées vers le bas, mais sont généralement revues vers le haut sur la période 2019-2023.

Les estimations successives des soldes nominaux (en % du PIB) des Administrations publiques sont également visualisées sur le graphique ci-après :

Graphique 3.9 – Comparaison des estimations successives des soldes nominaux des Administrations publiques



Sources : PLPFP 2019-2023 ; LPFP 2018-2022 ; LPFP 2017-2021 ; LPFP 2016-2020 ; STATEC.

En 2018, le solde budgétaire nominal (en % du PIB), qui est inscrit dans le PLPFP 2019-2023, dépasse de 2,1 points de % (1 267 millions d’euros) l’estimation avancée dans le budget 2018 (et, partant, dans la LPFP 2017-2021). En effet, l’amélioration des recettes publiques (1 388 millions d’euros, dont 127 millions au niveau des impôts sur la production et les importations, 1 082 millions au niveau des impôts courants sur le revenu et 205 millions au niveau de la production non marchande) a été largement supérieure au dépassement des dépenses publiques (121 millions d’euros).

De même façon, le solde budgétaire (en % du PIB) qui est inscrit dans le PLPFP 2019-2023 **pour 2019** dépasse de 1,0 point de % (632 millions d’euros) l’estimation avancée dans le projet de budget 2019 (c.-à-d. dans la LPFP 2018-2022, établie en mars 2019). L’amélioration des recettes publiques (+737 millions d’euros, dont 744 millions d’euros au niveau des impôts sur le revenu) est une fois de plus largement supérieure au dépassement des dépenses publiques (+105 millions d’euros).

Pour 2018 et 2019, l’amélioration du solde budgétaire nominal provient donc principalement du côté des recettes publiques, et notamment des impôts courants sur le revenu, qui incluent l’impôt sur le revenu des personnes physiques et l’impôt sur le revenu des collectivités.

A partir de 2020, les variations estimées du solde nominal, en % du PIB, sont légèrement moins élevées par rapport à la LPFP 2018-2022. Ceci s’explique notamment, comme le mentionne le PB 2020, « par une approche prudente

dans l'estimation des recettes fiscales en 2020 ». La catégorie « impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. » ne progresserait que de +1,5% en 2020.

Au vu des révisions décrites ci-avant, le CNFP conclut que la fiabilité des prévisions budgétaires soulève certaines interrogations. Il rappelle que l'évaluation sur la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalisée en juin 2018 avait déjà constaté une importante distorsion affectant les prévisions budgétaires.

RECOMMANDATION 4 : *Le CNFP estime qu'une étude approfondie visant à identifier les origines des révisions des prévisions budgétaires et à corriger d'éventuels biais méthodologiques ou systématiques dans l'élaboration des prévisions pourrait aider à assurer un point de départ aussi réaliste que possible pour l'établissement de la trajectoire à moyen terme des finances publiques.*

3.2.4. Solde nominal des sous-secteurs des Administrations publiques

Le solde nominal positif pour l'ensemble des Administrations publiques montre, comme par le passé, une situation différenciée au niveau des trois sous-secteurs (Administration centrale, Administrations locales, Sécurité sociale).

Graphique 3.10 – Evolution du solde budgétaire nominal par sous-secteur

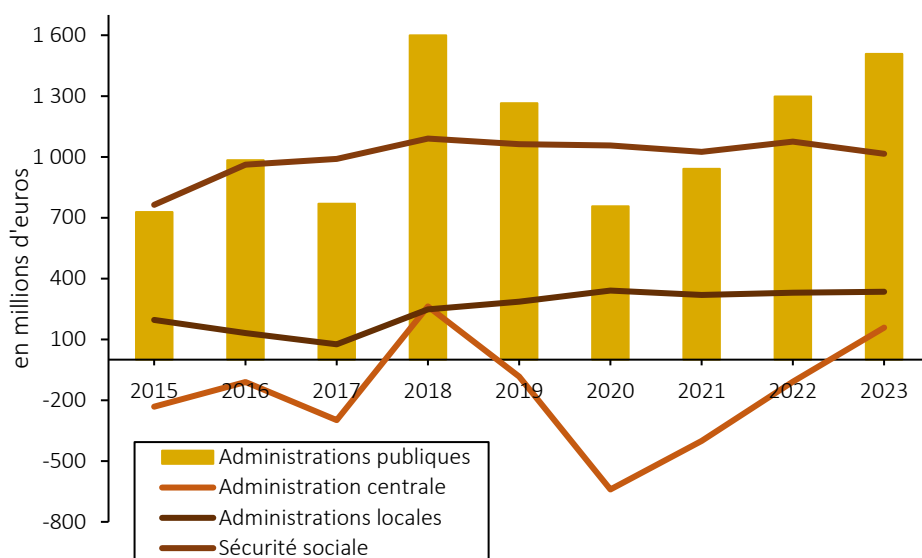


Tableau 3.7 – Solde nominal par sous-secteur

Solde nominal (en % du PIB)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Administrations publiques	+1,8	+1,4	+2,7	+2,0	+1,2	+1,4	+1,8	+2,0
Administration centrale	-0,2	-0,5	+0,4	-0,1	-1,0	-0,6	-0,1	+0,2
Administrations locales	+0,2	+0,1	+0,4	+0,5	+0,5	+0,5	+0,5	+0,4
Sécurité sociale	+1,8	+1,7	+1,8	+1,7	+1,6	+1,5	+1,5	+1,3

Sources: STATEC ; PLFPF 2019-2023.

Administration centrale

Après un excédent budgétaire en 2018 (263 millions d’euros, +0,4% du PIB), un équilibre budgétaire est prévu pour 2019 au niveau de l’Administration centrale (alors qu’un solde de –650 millions d’euros était inscrit dans le projet de budget 2019 voté en avril 2019). A partir de 2020, le solde afférent se dégrade de nouveau. Le déficit de l’Administration centrale est supposé atteindre des niveaux absolus entre 640 et 108 millions de 2020 à 2022, ceci notamment en raison des répercussions des mesures budgétaires nouvelles²⁴ (impact budgétaire de 119 millions en 2020, de 185 millions en 2021 et de 204 millions en 2022) et de la comptabilisation de l’avion militaire (200 millions d’euros en 2020).

A court terme, des progressions substantielles au niveau des dépenses sont estimées dans les catégories « Rémunération des salariés » (2019 : +7,3% et 2020 : +7,7%) et « Consommation intermédiaire » (2019 : +13,6% et 2020 : +5,7%). Le CNFP note que la progression substantielle de la consommation intermédiaire est notamment caractérisée par des frais d’experts dans le cadre de la digitalisation.

A moyen terme, le solde nominal de l’Administration centrale est censé se redresser graduellement en direction d’un solde de +0,2% du PIB en 2023. Cette amélioration s’explique par l’hypothèse que les recettes augmentent de +5,4% en moyenne annuelle sur la période de 2021-2023 alors que l’évolution des dépenses s’établit en moyenne annuelle à 4,1%. Ceci repose entre autres sur l’hypothèse que les dépenses d’investissement plafonnent à moyen terme (contre une croissance prévisionnelle de 16,0% en 2019 et de 11,7% en 2020²⁵ ; cf. tableau 3.8). L’expérience acquise au cours des dernières années montre qu’il y a une forte probabilité que de nouveaux projets d’investissement seront ajoutés à moyen terme (2021-2023). Par conséquent, le taux de croissance annuel moyen de +4,1% sur la période 2021-2023 pourrait s’avérer sous-estimé et, partant, le solde nominal surestimé. Il s’agit de même pour les dépenses de rémunération des salariés et de la consommation intermédiaire. Ces dépenses sont estimées progresser de manière moins dynamique sur la période 2021-2023, avec un taux de croissance moyen de +5,2% pour la catégorie « rémunération des salariés » et de +1,7% pour la catégorie « consommation intermédiaire ».

Tableau 3.8 – Investissements de l’Administration centrale

Investissements de l’Administration centrale	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d’euros	2 173	2 520	2 816	2 832	2 947	3 058
taux de variation en termes nominaux (en %)	+2,3	+16,0	+11,7	+0,6	+4,1	+3,8
en termes de % du PIB	3,6	4,0	4,3	4,1	4,1	4,0

Sources : STATEC ; PLPFP 2019-2023.

En outre, le CNFP note que pour la période 2020-2022, l’augmentation des dépenses de l’Administration centrale du PLPFP 2019-2023 par rapport à la LPFP 2018-2022 (280 millions d’euro en moyenne annuelle) dépasse de

²⁴ Il s’agit des projets climatiques, des transferts dans le cadre des demandeurs de protection internationale, des transferts vers le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages, des subventions aux services publics d’autobus, des constructions diverses etc. (PLPFP 2019-2023, pp. 36*-37*).

²⁵ Les investissements de l’Administration centrale sont chiffrés à +11,7% pour l’exercice 2020, respectivement à +3,8% sans la prise en compte de la comptabilisation de l’avion militaire.

façon non négligeable le coût des mesures nouvelles (163 millions d'euros en moyenne annuelle) signalées dans l'exposé des motifs du PLPFP 2019-2023 (cf. page 36*).

Enfin il importe de rappeler les remarques méthodologiques faites concernant la prévision des recettes sous la partie 3.2.1., concernant en particulier la progression particulièrement élevée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, principale recette de l'Etat. A mentionner également la revalorisation importante par rapport à la LPFP 2018-2022 de l'impôt sur les collectivités qui est certes motivée par la réévaluation très supérieure pour 2019 (+600 millions d'euros), mais qui comporte néanmoins une incertitude majorée ne fût-ce qu'en raison de la perspective de réforme fiscale.

Administrations locales

Les Administrations locales sont supposées maintenir leur position financière en agrégée au-dessus de l'équilibre budgétaire. Les recettes des Administrations locales sont principalement influencées par des transferts courants provenant du budget de l'Etat. Par ailleurs, l'impôt commercial communal (ICC) est une importante source de revenu pour le secteur communal. Le CNFP note que l'évolution de l'ICC est estimée à +9,7% pour l'année 2020 et à +2,5% sur la période de 2021 à 2023, suivant en cela la trajectoire projetée pour l'impôt sur le revenu des collectivités.

Par rapport à la LPFP 2018-2022, le solde estimé dans le PLPFP 2019-2023 pour les Administrations locales est légèrement inférieur (de 33 millions d'euros en moyenne) sur l'ensemble de la période de prévision mais reste très largement excédentaire, notamment par rapport à 2017 et 2018. Comme le relevait le CNFP dans son évaluation de la LPFP 2018-2022, ce supplément de solde positif des Administrations locales pose cependant la question de savoir si l'hypothèse d'une non-utilisation par les Administrations locales de leur marge de manœuvre budgétaire considérable (plus de 300 millions par an ou près de 10% de leurs dépenses estimées en moyenne à partir de 2019, contre moins de 6% en 2017 et 2018) n'est pas risquée.

Le CNFP observe en outre que les prévisions sur la situation financière du secteur communal n'ont pas encore été améliorées par la prise en compte des plans pluriannuels de financement²⁶, tel qu'annoncé dans la LPFP 2017-2021. En effet, les prévisions pluriannuelles sont toujours établies sur base d'une projection globale des données ventilées par les normes SEC.

²⁶L'établissement des plans pluriannuels de financement a été prévu par l'article 129bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (doc. parl. 6479), et motivé par le commentaire ci-après :

« L'article 129bis définit le plan pluriannuel de financement et en explique les finalités. Le plan pluriannuel de financement a une double finalité:

- Tout d'abord il servira de base aux communes elles-mêmes pour établir leur budget pour l'exercice suivant et leur donnera l'assurance d'une évolution en équilibre de leur budget ;
- Ensuite, le plan pluriannuel de financement servira de base à l'Etat pour subvenir à ses obligations nationales et internationales de renseignement de l'évolution des finances publiques. »

Dans le PLPFP 2018-2022 (p.27*), ses auteurs déclaraient que l'adaptation, la traduction sur support électronique et les adaptations du programme de traitement actuel des données « se sont avérées plus complexes de sorte que les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont été établies, comme par le passé sur base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC ».

Suivant les informations reçues par le CNFP en printemps, l'écart entre l'EDP d'avril et la LPFP d'avril s'explique par le fait que c'étaient les plans pluriannuels de financement établis par le secteur communal qui ont été utilisés dans la notification EDP du 1er avril 2019.

Sécurité sociale

L'excédent de la **Sécurité sociale** se stabiliserait à environ 1,1 milliard d'euros par an à moyen terme. Le solde du PLPFP 2019-2023 est légèrement plus bas en fin de période que celui estimé dans la LPFP 2018-2022 mais, ne diffère pas fondamentalement de celui estimé dans la LPFP 2018-2022.

A signaler cependant que par rapport aux prévisions de la récente LPFP 2018-2022, les dépenses et recettes de la Sécurité sociale ont augmenté de respectivement 146 millions et 127 millions en moyenne sur la période 2019-2022, ce qui aboutit à une dégradation du solde de quelque 75 millions en 2021 et 2022. L'ampleur de cette dégradation du solde ne peut pas s'expliquer par la variation du nombre indice dont dépendent une bonne partie des prestations ainsi que les cotisations. La réévaluation des cotisations (et des transferts y liés de l'Etat) peut s'expliquer par l'évolution plus élevée de l'emploi en 2019 et 2020 (comparé à celle de la dernière LPFP). L'augmentation des prestations autres qu'en nature (donc principalement d'assurance pension et de la Caisse pour l'avenir des enfants) de quelque 118 millions en moyenne n'est expliquée que partiellement ou indirectement dans le projet de loi budgétaire (ajustement et taux de progression légèrement plus élevé des pensions prévus).

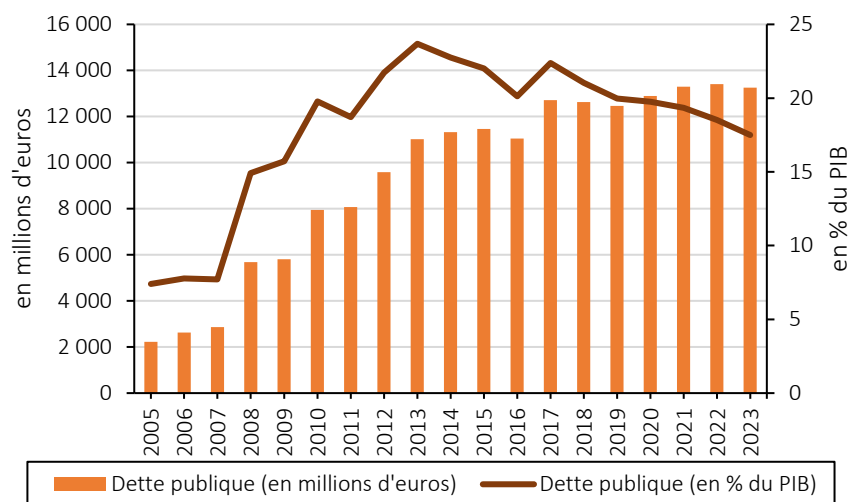
Il faut également rappeler que la situation excédentaire actuelle de la Sécurité sociale s'explique par la juxtaposition de deux phénomènes : les cotisations dépassent les prestations grâce à une évolution favorable de l'emploi et grâce à une augmentation des « revenus de la propriété » (pour l'essentiel les rendements générés par le Fonds de compensation). La soutenabilité à long terme de ces deux phénomènes est cependant loin d'être assurée²⁷ – en dépit d'un recul relatif des échéances. Compte tenu de la hausse exponentielle des dépenses de la Sécurité sociale à long terme, l'écart entre les cotisations et les prestations devrait se réduire à moyen terme et, à politique inchangée, les prestations devraient dépasser les cotisations à long terme.

²⁷ cf. partie III.5 de l'« *évaluation des finances publiques à l'occasion du PSC pour la période 2018-2022* » de juin 2018 et l'« *évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques* » d'octobre 2017.

3.2.5. Dette publique

Le graphique suivant illustre l'évolution de la dette publique consolidée depuis 2005.

Graphique 3.11 – Dette publique consolidée des Administrations publiques



Sources : STATEC ; PLPFP 2019-2023.

En **2018**, la dette brute des Administrations publiques dans leur ensemble s'est élevée à 12 635 millions d'euros, soit **21,0% du PIB**. En comparaison à l'année 2017, il s'agit d'une diminution de 83 millions et le ratio d'endettement public a diminué de 1,4 point de % du PIB. Ce ratio est inférieur aux estimations avancées dans le budget 2018 (22,7% du PIB) et dans le budget 2019 (21,4% du PIB).

Pour **2019**, le PLPFP 2019-2023 prévoit une baisse de la dette publique, à 12 458 millions d'euros, correspondant à **20,0% du PIB**. Cette baisse s'explique notamment par le remboursement du prêt dénommé « Sukuk » de 200 millions d'euros.²⁸ Après la baisse en 2019, **la dette brute est estimée poursuivre une trajectoire ascendante à moyen terme**. En effet, l'accroissement net absolu de la dette se chiffre à quelque 790 millions d'euros sur la période **2020-2023** ce qui représente une croissance d'environ 6%. **Au total, la dette publique est supposée s'élever à 13 249 millions d'euros en 2023**. La diminution du ratio d'endettement public - de 20,0% en 2019 à 17,5% en 2023 - s'explique par le fait que le PIB nominal est supposé progresser d'environ 18% sur la même période.

Sur la base des prévisions du PLPFP 2019-2023, les Administrations publiques respecteront dès lors le plafond de 30% du PIB, fixé par l'accord de coalition pour la dette sur toute la période sous revue.

²⁸ Il est à noter que le 6 novembre 2019, le Ministère des Finances a ouvert la souscription de livre d'un emprunt luxembourgeois obligatoire de 1,7 milliards 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 »).

3.2.6. Conclusion

Les prévisions budgétaires sont à considérer avec une certaine prudence qui est due aux risques non négligeables à la baisse et à la hausse des soldes nominaux budgétaires. Il apparaît ainsi que les soldes nominaux pour une année donnée se sont fréquemment améliorés au fil des estimations successives dans le passé, mais qu'il existe plusieurs risques à la baisse du solde nominal et partant du solde structurel à moyen terme. A titre d'exemple, la réforme fiscale que le gouvernement entend mettre en œuvre dans cette période de législature (2018-2023) est implicitement supposée être budgétairement neutre d'après le PLPFP 2019-2023. Le CNFP met en doute le caractère réaliste d'une telle hypothèse. Autre exemple, les dépenses de rémunération et les dépenses d'investissement sont supposées progresser à un rythme moins dynamique à moyen terme. Compte tenu des projections démographiques de 1 million d'habitants d'ici 2060, et les besoins susceptibles qui en découlent, il paraît incertain que les mesures nouvelles indiquées au PLPFP et plus généralement l'accroissement important des dépenses en 2019 et 2020 seront suivi d'un ralentissement des dépenses en 2022 et 2023. Autre exemple, l'impact budgétaire du paquet de mesures visant à combattre le changement climatique que le gouvernement entend présenter avant la fin de l'année n'est pas encore connu à ce stade.

Pour les raisons établies dans la partie 3.2, le CNFP s'interroge quant à la fiabilité des prévisions pluriannuelles du solde nominal. Une étude approfondie visant à identifier les origines des révisions successives des soldes nominaux budgétaires permettant de corriger d'éventuels biais méthodologiques ou systématiques dans l'élaboration des prévisions de finances publiques pourrait le cas échéant aider à assurer un point de départ aussi réaliste que possible pour l'établissement de la trajectoire à moyen terme des finances publiques.

4. ANNEXES

Annexe 1 – Calcul de l'OMT minimal

La dernière fixation de l'OMT minimal pour le Luxembourg – à +0,50% du PIB pour la période 2020-2022 – a eu lieu à l'occasion du projet de LPFP 2018-2022.

L'OMT minimal 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 (MTO^{EA}), corrigée à -0,5% du PIB suite à l'entrée en vigueur du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance signé en 2012.

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

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

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

- C. Une valeur de référence minimale assurant la soutenabilité à long terme des finances publiques (MTO^{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).

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

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

avec $\text{PIB}_{2021-2070}^{\text{nom}}$ = 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 (MTO^{EA} , MTO^{MB} et MTO^{ILD}) fournit la valeur de l'OMT *minimal* auquel chaque Etat doit se conformer dans la fixation de son propre OMT.

D'où :

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

$$\text{OMT minimal} = \max(-0,5; -1,3; +0,5)$$

$$\text{OMT minimal} = \underline{\underline{+0,5\% \text{ du PIB}}}$$

Annexe 2 – Méthodes de calcul de l'écart de production et passage du solde nominal au solde structurel

Le CNFP rappelle qu'il existe plusieurs méthodes pour déterminer le PIB potentiel et, partant, l'écart de production, notions-clés dans le calcul du solde structurel. Les résultats obtenus à travers les différentes méthodes de calcul peuvent donner lieu à des interprétations divergentes sur le positionnement du Luxembourg dans le cycle conjoncturel économique.

Etant donné la marge d'incertitude entourant l'écart de production, **le CNFP a recours à trois méthodes de calcul** : la méthode « COM-COM » de la Commission européenne, la méthode « COM-LUX » utilisée par les autorités budgétaires dans le cadre du PLPFP 2019-2023 et la méthode du « Filtre HP » simulée par le CNFP.

➤ Méthode « COM-COM » :

La méthode « COM-COM » repose sur une fonction de production dite « Cobb-Douglas » et l'objectif principal de la CE est celui de concevoir une méthode harmonisée et comparable au niveau européen. La méthode « COM-COM » utilise la base de données « AMECO » de la Commission européenne.

➤ Méthode « COM-LUX » :

La méthode « COM-LUX » du STATEC est méthodologiquement comparable à la méthode « COM-COM » dans la mesure où le modèle économique conçu au niveau européen est maintenu. D'après une étude publiée en janvier 2014 par le STATEC intitulée « *The EU Commission production function approach to estimate output gap : the case of Luxembourg* », la méthode « COM-LUX » se distingue toutefois de la méthode « COM-COM ». D'abord, au lieu des données d'Eurostat (« AMECO »), c'est la base de données du STATEC qui est utilisée. En outre, le STATEC essaye d'apporter une meilleure représentation des spécificités de l'économie luxembourgeoise en prenant en compte des données plus particulières pour ce qui est du poids des salaires dans le revenu total et de la mesure du stock de capital²⁹ :

- Le poids des salaires dans le revenu total : La part salariale estimée selon les données historiques pour le Luxembourg est de 0,52, tandis que la CE fixe cette valeur à 0,65 (une valeur commune à tous les Etats membres calculée comme une moyenne sur les données historiques) ;
- La mesure du stock de capital : Le stock de capital (brut) est calculé selon la méthode de l'inventaire permanent appliqué sur des données ventilées, tandis que la CE utilise les séries de stock de capital net de la base de données AMECO s'appuyant directement sur des agrégats nationaux.

➤ Méthode du « Filtre HP » :

Le CNFP a appliqué la méthode du « Filtre HP » qui consiste à extraire la composante conjoncturelle de la série temporelle des niveaux de PIB réels établis dans le PLPFP 2019-2023 afin de ne retenir que la composante tendancielle du PIB.

²⁹ Le CNFP note que la spécificité de l'économie luxembourgeoise du grand nombre de travailleurs frontaliers a été intégrée dans la méthode « COM-COM » de la CE en 2018.

Le tableau ci-dessous présente les calculs intermédiaires permettant le passage du solde nominal au solde structurel selon les trois méthodes citées ci-avant. Il indique aussi les séries temporelles du PIB réel et du PIB potentiel qui ont été utilisées par les différentes institutions pour calculer l'écart de production. Le tableau analyse en outre le respect par rapport à l'OMT.

Tableau A.1 – Solde structurel et respect de l'OMT

Année et type d'évaluation		PIB réel (PR)		PIB potentiel (PP)		Ecart de production (OG)* <i>(PR-PP)/PP</i>	Solde nominal (SN) cf. partie 3.2.3.	Solde structurel <i>SN-0,462*OG</i>	Respect de l'OMT <i>-0,5% (2018 à 2019) +0,5% (2020 à 2022)</i>
		en millions d'euros (taux de variation en %)				en % du PIB			Oui/non
2018	ex-post	50 815 (3,1)	COM-LUX	50 193 (2,2)	1,2	2,7	2,1	oui	
			Filtre HP	50 575 (2,9)	0,5		2,4	oui	
		57 153 (3,1)	COM-COM	56 330 (2,0)	1,5		2,0	oui	
2019	intra-annuelle	52 025 (2,4)	COM-LUX	51 564 (2,7)	0,9	2,0	1,6	oui	
			Filtre HP	52 038 (2,9)	0,0		2,0	oui	
		58 620 (2,6)	COM-COM	57 736 (2,5)	1,5		1,3	oui	
2020	ex-ante	53 284 (2,4)	COM-LUX	53 006 (2,8)	0,5	1,2	0,9	oui	
			Filtre HP	53 526 (2,9)	-0,5		1,4	oui	
		60 118 (2,6)	COM-COM	59 292 (2,7)	1,4		0,5	oui	
2021	ex-ante	55 129 (3,5)	COM-LUX	54 734 (3,3)	0,7	1,4	1,0	oui	
			Filtre HP	55 034 (2,8)	0,2		1,3	oui	
		61 655 (2,6)	COM-COM	60 912 (2,7)	1,2		0,8	oui	
2022	ex-ante	56 807 (3,0)	COM-LUX	56 425 (3,1)	0,5* 0,7**	1,8	1,6* 1,5**	oui	
			Filtre HP	56 556 (2,8)	0,4		1,6	oui	
		63 095 (2,3)	COM-COM	62 586 (2,7)	0,8		1,4	oui	
2023	ex-ante	58 245 (2,5)	COM-LUX	58 076 (2,9)	0,2* 0,3**	2,0	1,9* 1,9**	(OMT sera fixé en 2022)	
			Filtre HP	58 084 (2,7)	0,3		1,9		
		64 567 (2,3)	COM-COM	64 305 (2,7)	0,4		1,8		

Sources : PLPFP 2019-2023 (COM-LUX) ; Commission européenne (COM-COM) ; Calculs CNFP (Filtre HP).

* Projection mécanique de l'écart de production afin de respecter l'hypothèse technique de la CE (chiffres du PLPFP 2019-2023).

** Calcul de l'écart de production à partir du PIB réel et du PIB potentiel définis dans le PLPFP 2019-2023 (chiffres recalculés par le CNFP).

Annexe 3 – Règles de forme applicables au projet de LPFP 2019-2023

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 2019-2023. Ce dernier présente le cadre budgétaire à moyen terme du Luxembourg. Tel que déjà avancé dans son évaluation publiée en mars 2019, le CNFP constate de manière générale le respect des règles de formes et prend ainsi note d'une amélioration de l'application de la loi du 12 juillet 2014.

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 <u>soldes nominaux et structurels annuels successifs</u> des comptes des administrations publiques <u>conformément aux dispositions du SEC</u> .	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</u> des dépenses de l'administration centrale.	PARTIELLEMENT CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant les <u>calculs</u> permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels.	CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant des <u>explications</u> concernant des écarts entre deux lois de programmation financière <u>pluriannuelle successives</u> .	CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant les <u>projections à politiques inchangées</u> , pour la période pluriannuelle couverte, <u>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</u> .	CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant la <u>description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants</u> , 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 <u>solde structurel</u> est le <u>solde nominal corrigé des variations conjoncturelles, et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires</u> .	CONFORME

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

1. « La LPFP est accompagnée 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 2019-2023 consacré à la soutenabilité se limite comme pour la LPFP 2018-2022 à rappeler un certain nombre de faits connus. Il insère en outre un tableau avec les dernières données de la publication intitulée « 2018 Ageing Report » de la CE, tableau déjà présenté dans le cadre du PLPFP 2018-2022. 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 2019-2023 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 son évaluation d'octobre 2017³⁰ dans laquelle plusieurs méthodes sont présentées qui permettent d'évaluer l'effet sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

2. « 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 2019 à 2023. 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 2020 peuvent être considérées comme des montants maximaux, abstraction faite des crédits non-limitatifs (dont le dépassement est soumis à des conditions précises). Concernant les dépenses de l'Administration centrale des années 2021-2023, il s'agit cependant d'estimations, respectivement de projections et non de plafonds. Ainsi, 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.

³⁰ CNFP, « *Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques* », octobre 2017.

Annexe 4 – Calcul de l’erreur absolue moyenne

La formule de l’EAM se trouve ci-après :

$$\text{Erreur de prévision : } e_t = (y_t - y_t^p)$$

avec y_t = observation du taux de croissance réel de l’année t réalisée en $t + 1$

y_t^p = prévision du taux de croissance réel de l’année t réalisée en automne t
en automne $t - 1$

$$\text{Erreur absolue moyenne : } EAM = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |e_i|$$

Le tableau relève l’erreur absolue pour les années 1996 à 2018. L’EAM des prévisions en automne t pour l’année t se situe à 1,1 point de % absolu, contre encore 1,9 point de % absolu en automne $t-1$ pour l’année t .

Tableau A.2– Calcul de l’Erreur absolue moyenne

Taux de croissance réelle de l’année t	Automne $t+1$ Observation	Automne t Prévision	Automne $t-1$ Prévision	Erreur absolue Automne t	Erreur absolue Automne $t-1$
1996	3,0	2,9	2,9	0,1	0,1
1997	4,6	3,5	3,9	1,1	0,7
1998	5,0	3,7	3,6	1,3	1,4
1999	7,5	3,2	3,9	4,3	3,6
2000	7,5	5,5	4,1	2,0	3,4
2001	1,0	5,1	6,0	4,1	5,0
2002	1,3	0,5	3,2	0,8	1,9
2003	2,9	1,2	2,0	1,7	0,9
2004	4,5	4,2	2,0	0,3	2,5
2005	4,0	3,0	4,0	1,0	0,0
2006	6,1	5,5	4,0	0,6	2,1
2007	5,2	5,0	4,0	0,2	1,2
2008	0,0	2,0	4,5	2,0	4,5
2009	-3,7	-3,9	0,5	0,2	4,2
2010	2,7	3,2	2,1	0,5	0,6
2011	1,7	2,0	3,0	0,3	1,3
2012	-0,2	0,5	1,4	0,7	1,6
2013	2,0	2,0	1,0	0,0	1,0
2014	4,1	2,9	2,7	1,2	1,4
2015	3,5	3,2	2,2	0,3	1,3
2016	3,1	3,7	3,4	0,6	0,3
2017	1,5	2,7	4,6	1,2	3,1
2018	3,1	3,0	3,7	0,1	0,6
			Erreur absolue moyenne	1,1	1,9

Sources : STATEC ; Calculs CNFP.

5. LISTE DES ACRONYMES

CNFP	<i>Conseil national des finances publiques</i>
CE	<i>Commission européenne</i>
EUROSTAT	<i>Office statistique des Communautés européennes</i>
Filtre HP	<i>Filtre Hodrick-Prescott, méthode de lissage statistique</i>
FMI	<i>Fonds monétaire international</i>
ICC	<i>Impôt commercial communal</i>
IRC	<i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>
LPFP	<i>Loi de programmation financière pluriannuelle</i>
OCDE	<i>Organisation de coopération et de développement économiques</i>
OMT	<i>Objectif budgétaire à moyen terme</i>
PB	<i>Projet de budget</i>
PIB	<i>Produit intérieur brut</i>
PLPFP	<i>Projet de loi de programmation financière pluriannuelle</i>
PSC	<i>Programme de stabilité et de croissance</i>
SEC	<i>Système européen des comptes nationaux et régionaux</i>
STATEC	<i>Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché du Luxembourg</i>
TSCG	<i>Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance</i>
UE	<i>Union européenne</i>