

## EVALUATION DU RESPECT DE LA REGLE BUDGETAIRE PORTANT SUR LE SOLDE STRUCTUREL EN 2015 ET 2016

- Conformément à la loi du 12 juillet 2014, le CNFP est appelé à évaluer l'application de la règle budgétaire portant sur le solde structurel, et notamment son respect de l'objectif à moyen terme (OMT), et à constater, le cas échéant, la nécessité de déclencher le mécanisme de correction. L'analyse doit porter sur les données contenues dans les notifications dites « EDP<sup>1</sup> » transmises par les autorités à Eurostat le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année.
- Pour 2015 et sur base des données de la notification EDP du 1<sup>er</sup> avril dernier, le CNFP constate que la règle budgétaire sur le solde structurel est *a priori* respectée, indépendamment de la méthode de calcul utilisée pour déterminer le solde structurel.
- Pour 2016, le constat diffère cependant selon la méthode de calcul retenue. Le CNFP considère toutefois que le solde nominal figurant dans la notification EDP du 1<sup>er</sup> avril, et entrant dans le calcul pour le solde structurel, est sous-estimé. En corrigeant le solde nominal pour l'année 2016 à la hausse pour les effets de base positifs et la situation conjoncturelle favorable, le solde structurel devrait être plus élevé, respectant de la sorte l'OMT, et ce indépendamment de la méthode de calcul appliquée.
- Afin d'assurer un point de départ aussi réaliste que possible pour l'établissement de la trajectoire à moyen terme des finances publiques dans laquelle doit être notamment intégré l'impact financier de la réforme fiscale, le CNFP estime qu'il conviendrait de revoir à la hausse la prévision du solde nominal en 2016 dans le cadre du prochain Programme de stabilité et de croissance.

### Contexte

Le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») est un organisme national indépendant chargé de surveiller l'application des règles budgétaires nationales de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Suivant la loi précitée, un mécanisme de correction doit être déclenché si les comptes annuels des administrations publiques présentent un « écart important » par rapport à l'objectif à moyen terme (« OMT ») qui est actuellement de +0,5% du PIB en termes structurels. Un écart du solde structurel par rapport à l'OMT est considéré comme « important » s'il est supérieur à 0,5% du PIB sur une année donnée ou s'il est supérieur à 0,25% en moyenne sur deux années.

La loi dispose en outre, à son article 6, paragraphe 3, qu'un éventuel écart important par rapport à l'OMT est déterminé par la prise en compte des données figurant dans la notification à fournir à Eurostat le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année (ci-après la « notification EDP », cf. annexe pour plus d'explications).

En application des dispositions énoncées ci-dessus, le CNFP procède ainsi à sa première évaluation sur base des statistiques de finances publiques comprises dans la notification EDP qui a été communiquée aux instances européennes le 1<sup>er</sup> avril 2016 et qui peut être consultée à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7237516/LU-2016-04.pdf> .

A noter finalement que l'analyse porte sur les données relatives aux « administrations publiques » dans leur ensemble, alors que la situation financière isolée au niveau des différents sous-secteurs (administration centrale, administrations locales, Sécurité sociale) est plus différenciée.

<sup>1</sup> EDP = « *excessive deficit procedure* ».

Pour plus d'informations : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure> .

## Evaluations des données de la notification EDP du 1<sup>er</sup> avril 2016

### Exercice budgétaire 2015

#### *i) Solde budgétaire nominal (au niveau des administrations publiques)*

La notification EDP transmise aux instances européennes au 1<sup>er</sup> avril 2016 fait état d'une nette amélioration du solde budgétaire nominal des administrations publiques, en comparaison à l'estimation avancée dans le cadre de la dernière notification du 1<sup>er</sup> octobre 2015. C'est cette dernière notification qui forme par ailleurs le point de départ du budget 2016 ainsi que la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019 adoptés à la fin de l'année dernière.

Avec un excédent désormais estimé à +1,2% du PIB, soit 648 millions d'euros, cette nouvelle estimation dépasse de 1,1 point (ou de 596 millions d'euros) l'estimation avancée en automne dernier qui était de +0,1% du PIB, soit 51 millions d'euros.

Le CNFP estime que cette nette amélioration du solde nominal par rapport l'estimation d'octobre 2015 est le fruit de la situation conjoncturelle plus favorable que prévue au Budget 2015 ainsi que des effets de base positifs découlant de la révision à la hausse des données pour l'année 2014. En effet, au cours de l'année 2015, le solde nominal pour 2014 a été fortement revu à la hausse, ce qui aurait dû également entraîner une révision à la hausse technique de la prévision pour l'année 2015.

Le CNFP déplore le fait qu'au moment de la finalisation de la notification EDP de l'automne dernier les conditions conjoncturelles plus favorables ainsi que les effets de base positifs entraînés par la révision à la hausse du solde pour 2014 n'aient pas été intégrés dans la prévision pour 2015. Ceci est d'autant plus regrettable en raison du fait que le solde ainsi sous-estimé pour 2015 a été le point de départ pour la confection du budget pour 2016 et que par conséquent les estimations pour 2016 (ainsi que pour le moyen terme) présentées dans le cadre du Budget 2016 et de la programmation pluriannuelle doivent désormais être considérées comme dépassées.

#### *ii) Solde structurel<sup>2</sup> et vérification de la présence d'un écart important*

En application des données relatives à l'écart de production calculé par la Commission européenne dans ses prévisions d'hiver du 4 février 2016 suivant la méthode de calcul harmonisée au niveau européen et en tenant compte des données de la notification EDP du 1<sup>er</sup> avril, le solde structurel en 2015 est estimé à +1,8% du PIB, soit une révision à la hausse de 1,1 point par rapport au solde structurel calculé par la Commission européenne en novembre dernier. La révision à la hausse découle pour l'essentiel du meilleur résultat constaté au niveau du solde nominal décrit ci-dessus.

Comme le CNFP maintient ses réserves quant à la pertinence de la méthodologie harmonisée de la Commission européenne dans le cas du Luxembourg, il a également procédé à un calcul du solde structurel suivant la même méthode<sup>3</sup> qu'il a emprunté dans son évaluation du budget de l'automne dernier et qui est la même que le Gouvernement avait utilisé l'année précédente. A l'aide de la méthode dite de « filtrage HP », le solde structurel en 2015 est désormais estimé à +1,2% du PIB, soit une amélioration de 1,0 point par rapport à l'estimation de l'automne dernier. Cette amélioration est également due, pour l'essentiel, à l'amélioration du solde nominal.

**A la lumière des résultats qui précèdent, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée, les estimations actuelles indiquent que le solde structurel en 2015 a largement dépassé l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), qui est actuellement de +0,5% du PIB pour le Luxembourg.**

**Le CNFP constate que la règle budgétaire nationale au titre de la loi du 12 juillet 2014 est *a priori* respectée et que le mécanisme de correction ne doit prévisiblement pas être déclenché.**

**Ce constat sera actualisé au moment de la présentation de la prochaine notification EDP du 1<sup>er</sup> octobre 2016.**

<sup>2</sup> Solde structurel = solde budgétaire nominal corrigé des fluctuations conjoncturelles et des mesures temporaires.

<sup>3</sup> Il convient toutefois de rappeler qu'il existe une multitude de méthodes différentes.

## Exercice budgétaire 2016

*La notification EDP du 1<sup>er</sup> avril avance une nouvelle estimation pour l'année 2016. Contrairement aux données pour les années écoulées, les chiffres pour l'année en cours ne font pas l'objet d'un examen de conformité aux règles du SEC2010 par Eurostat en raison de leur caractère préliminaire (cf. annexe).*

### *i) Solde budgétaire nominal (au niveau des administrations publiques)*

Le solde nominal des administrations publiques en 2016 est désormais estimé à +0,4% du PIB, soit 237 millions d'euros. Cette estimation constitue une légère révision à la baisse par rapport à la projection du budget 2016 qui a tablé sur un solde nominal de +0,5% du PIB, soit 269 millions d'euros.

Comparé à l'année 2015, la situation des finances publiques en 2016 connaîtrait donc une dégradation importante, avec un solde qui se détériore de 0,8 point ou de 411 millions d'euros. Ce résultat, peu réaliste aux yeux du CNFP, est d'ailleurs en déphasage avec l'amélioration de 0,4 point entre 2015 et 2016 prévue dans le Budget 2016.

Le CNFP doit constater que la bonne situation conjoncturelle actuellement constatée ainsi que les effets de base positifs découlant d'une révision à la hausse des données de finances publiques de 2015 n'ont pas été intégrés dans l'estimation pour l'année 2016 figurant dans la notification EDP du 1<sup>er</sup> avril 2016.

En misant sur l'hypothèse d'un maintien de la tendance conjoncturelle favorable et en l'absence d'un dérapage (peu probable) en matière d'exécution budgétaire, un solde nominal en 2016 de +0,4% du PIB doit donc être considéré comme dépassé. Selon les calculs préliminaires du CNFP, une prévision actualisée et plus réaliste pour le solde nominal en 2016 devrait se situer dans une fourchette de +1,0% du PIB et +1,5% du PIB.

Le CNFP invite le Gouvernement à actualiser l'estimation du solde nominal pour 2016, et ce potentiellement déjà à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance, en tenant compte des effets haussiers décrits ci-dessus. La présentation d'une estimation plus réaliste est d'autant plus importante puisque l'année 2016 représentera le point de départ pour dresser la trajectoire à moyen terme des finances publiques dans laquelle l'impact financier potentiellement majeur des allègements prévus dans le contexte de la « réforme fiscale » devra être intégré.

### *ii) Solde structurel et vérification de la présence d'un écart important*

Suivant les nouvelles données figurant à la notification EDP du 1<sup>er</sup> avril et selon la méthode européenne harmonisée, le solde structurel en 2016 s'élève à +0,8% du PIB et demeure ainsi quasiment identique au solde structurel estimé par la Commission européenne en novembre dernier.

A l'aide de la méthode de filtrage HP, le solde structurel en 2016 est estimé à -0,1% du PIB, ce qui représente une révision à la baisse de 0,4 point par rapport à l'estimation présentée par le CNFP dans son évaluation de novembre dernier.<sup>4</sup>

**Le constat concernant le solde structurel ainsi que le respect de la règle budgétaire y relative diffère ainsi selon la méthode de calcul appliquée.**

**Comme le CNFP estime toutefois que le solde nominal en 2016 indiqué dans la notification EDP du 1<sup>er</sup> avril est sous-estimé, les soldes structurels obtenus à l'aide de ces mêmes chiffres seraient également sous-estimés.**

**En tenant compte de la fourchette indiquée ci-avant, un solde structurel recalculé serait plus élevé, dépassant ainsi potentiellement l'OMT (+0,5% du PIB) en 2016, et ce indépendamment de la méthode de calcul retenue.**

**La règle budgétaire nationale au titre de la loi du 12 juillet 2014 serait donc également respectée en 2016 et le mécanisme de correction ne risquerait pas d'être déclenché.**

**Ce constat sera actualisé au plus tard au moment de la présentation de la prochaine notification EDP du 1<sup>er</sup> octobre 2016.**

---

<sup>4</sup> La différence s'explique notamment par le fait qu'en l'absence de nouvelles projections du STATEC, les chiffres de la base de données AMECO de la Commission européenne ont été utilisés pour estimer l'écart de production pour les besoins de la présente analyse.

## TABLEAU RECAPITULATIF

	Notification EDP - Avril 2016				Notification EDP - Octobre 2015/Budget 2016			
	2015		2016		2015		2016	
	en % du PIB	en mio €	en % du PIB	en mio €	en % du PIB	en mio €	en % du PIB	en mio €
Solde nominal.....	+1.2%	648	+0.4%	237	+0.1%	51	+0.5%	269
SOLDE STRUCTUREL (méthode harmonisée).....	+1.8%	-	+0.8%	-	+0.7%	-	+0.9%	-
SOLDE STRUCTUREL (filtrage HP).....	+1.2%	-	-0.1%	-	+0.2%	-	+0.3%	-

A noter que l'écart de production déterminé suivant les deux méthodes de calcul retenues dans l'analyse du CNFP a été calculé par la Commission européenne sur la base de ses propres chiffres qui ont été présentés dans le cadre de son Winter Forecast 2016.

Sources : calculs CNFP, notification EDP 4-2016, notification EDP 10-2015, base de données AMECO, Budget 2016, LPFP 2015-2020, Avis COM SWD(2015) 6083.

## ANNEXE :

### Qu'est-ce que la « notification EDP »<sup>5</sup> ?

Conformément à la législation européenne, tous les Etats membres de l'UE doivent communiquer deux fois par an à Eurostat des données relatives aux déficits publics et à la dette, pour le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année. La Commission européenne utilise notamment les données ainsi communiquées pour évaluer le respect des engagements découlant du Pacte de stabilité et de croissance.

Il convient de noter que les données contenues dans la notification doivent être établies selon les normes du Système Européen des Comptes (SEC2010<sup>6</sup>) qui offre un cadre de référence comptable harmonisé et uniforme pour tous les Etats membres de l'UE dans la compilation de leurs chiffres (bruts) relatifs aux finances publiques.

Pour le Luxembourg, il convient de noter que le SEC2010 diffère à plusieurs égards de la présentation « administrative » des statistiques de finances publiques typiquement présentées dans le cadre du Budget de l'Etat et qui obéissent aux dispositions de la législation nationale sur la comptabilité publique<sup>7</sup> et qui suivent avant tout une logique administrative. La représentation comptable « européenne » permet notamment de mieux apprécier la réalité économique sous-jacente à la situation des finances publiques et les chiffres couvrent la totalité des administrations publiques, dépassant largement le cadre plus limité du Budget de l'Etat et comportant l'administration centrale entière, les administrations locales ainsi que la Sécurité sociale.

Finalement, les données communiquées dans le cadre des notifications EDP sont typiquement d'une certaine qualité et fiabilité étant donné qu'elles sont soumises à un contrôle systématique étendu par Eurostat. En cas de non-conformité avec les normes comptables du SEC2010, Eurostat peut demander à un Etat membre de rectifier les chiffres. A noter cependant que ce contrôle de conformité ne se rapporte qu'aux données pour des années écoulées, mais non pas sur les chiffres relatifs à un exercice budgétaire en cours.

<sup>5</sup> Le lecteur intéressé est invité à consulter le [volume 2 du Budget 2016](#) qui comporte une description détaillée du cadre européen de la politique budgétaire et qui présente les chiffres pertinents permettant de réconcilier les données administratives nationales avec les données présentées suivant le SEC2010.

<sup>6</sup> A noter que le SEC n'est pas un cadre spécifique aux statistiques des finances publiques mais il s'agit du cadre de référence pour l'ensemble des statistiques macroéconomiques.

<sup>7</sup> Loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.