

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

- Conformément à l'article 6 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, 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 « EDP¹ » transmises par les autorités à Eurostat le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année.
- Pour 2015 et sur base des données de la notification EDP du 1^{er} octobre dernier, le CNFP constate que la règle budgétaire sur le solde structurel est respectée, indépendamment de la méthode de calcul utilisée pour déterminer le solde structurel.
- Pour 2016, et sur base des données de la notification EDP du 1^{er} octobre 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. Ce constat sera actualisé au moment de la présentation de la prochaine notification EDP du 1^{er} avril 2017.
- Le CNFP note que les chiffres désormais présentés pour 2015 et 2016 sont nettement plus positifs que les estimations avancées précédemment. Le CNFP recommande dès lors aux autorités budgétaires de procéder à une étude approfondie pour identifier les origines de ces divergences et de corriger d'éventuels biais méthodologiques ou systématiques dans l'élaboration des prévisions de finances publiques futures et ceci afin d'assurer un point de départ aussi réaliste que possible pour l'établissement de la trajectoire à moyen terme des finances publiques.

Introduction

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 PIB² 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^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année (ci-après la « notification EDP »).

En application des dispositions énoncées ci-dessus, le CNFP procède ainsi à sa deuxième évaluation sur base des statistiques de finances publiques comprises dans la notification EDP qui a été communiquée aux instances européennes le 1^{er} octobre 2016 et qui peut être consultée à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7699290/LU-2016-10.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.

¹ EDP = « excessive deficit procedure ». Pour plus d'informations : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure> et <http://www.cnfp.lu/fr/actualites/2016/04/02-constat/Constat-CNFP-04-16.pdf>.

² Le projet de LPFP 2016 à 2020 prévoit une baisse de l'objectif budgétaire de +0,5% à -0,5% du PIB à partir de 2017.

Evaluation des données de la notification EDP du 1^{er} octobre 2016

Exercice budgétaire 2015

Solde budgétaire nominal

- **Les administrations publiques**

La notification EDP transmise aux instances européennes au 1^{er} octobre 2016 fait état d'une amélioration du solde budgétaire nominal des administrations publiques, en comparaison à l'estimation avancée dans le cadre de la dernière notification EDP du 1^{er} avril 2016.

En effet, avec un excédent de +1,6% du PIB, soit 796 millions d'euros, le solde budgétaire nominal pour l'année 2015 dépasse de 0,4 point (ou de 148 millions d'euros) l'estimation avancée dans la notification EDP en avril dernier qui était de +1,2% du PIB, soit 648 millions d'euros. Par ailleurs, le solde dépasse de 1,5 point l'estimation avancée dans la notification EDP en automne dernier et de 1,8 point l'estimation avancée dans le budget 2015. L'évolution des chiffres du solde budgétaire nominal se résume comme suit :

Evolution du solde nominal de l'administration publique pour l'année 2015

2015	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Compte annuel
Source	Décembre 2014	EDP Octobre 2015 /	EDP Avril 2016	PSC Avril 2016	EDP Octobre 2016
	Budget 2015	Budget 2016			
en millions	-135	51	648	672	796
en % du PIB	-0,2	+0,1	+1,2	+1,3	+1,6

Sources : notification EDP 10-2016, EDP 4-2016 et EDP 10-2015 ; Budget 2015 et 2016 ; PSC 2016.

Le CNFP estime que cette nette amélioration du solde nominal s'explique principalement

- par une situation conjoncturelle plus favorable que prévue au Budget 2015, comme on peut le voir à travers la révision de la croissance du PIB en volume³ ;
- par une élimination des effets de base, notamment d'un solde sous-estimé pour l'année 2014⁴ qui a été le point de départ pour la confection du budget pour l'année 2015 ;
- par une révision à la baisse des dépenses publiques plus forte que celle des recettes publiques⁵.

Le CNFP estime par ailleurs que l'amélioration du solde nominal par rapport à la prévision dans le budget 2015 ne provient pas nécessairement de la mise en œuvre des mesures de restructuration du « Zukunftspak ». En fait, l'estimation du solde nominal à -135 millions euros avait déjà pris en compte les mesures de restructuration à hauteur de 501 millions euros, dont l'impact en 2015 est constaté à 473 millions d'euros selon le projet de LPFP 2016 à 2020.

Le CNFP déplore le fait que 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 en automne dernier. Comme le solde ainsi sous-estimé pour 2015 a été le point de départ pour la confection du budget pour 2016, 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.

³ Evolution du PIB en volume estimé à 2,7 % dans le budget 2015 contre 3,5% dans le projet de LPFP 2016 à 2020.

⁴ Le solde nominal de l'année 2014 est estimé à 0,2% du PIB dans le budget 2015 contre 1,5% du PIB dans la notification EDP du 1^{er} octobre.

⁵ Les dépenses publiques de l'année 2015 présentent 42,1 % du PIB, contre 44,3% du PIB estimé dans le PSC 2015-2019. Les recettes publiques de l'année 2015 présentent 43,7 % du PIB, contre 44,4% du PIB estimé dans le PSC 2015-2019.

- **Les sous-secteurs des administrations publiques**

Le solde nominal très positif pour l'ensemble des administrations publiques masque une situation plus différenciée au niveau des 3 sous-secteurs :

Solde budgétaire des administrations publiques en 2015

	<i>en mio d'euros</i>	<i>en % du PIB</i>
Administrations publiques	+796	+1,6
Administration centrale	-176	-0,3
Administrations locales	+215	+0,4
Sécurité sociale	+757	+1,5

Source : EDP 10-2016.

Solde structurel⁶ et vérification de la présence d'un écart important

- **Les administrations publiques**

En tenant compte des données de la notification EDP du 1^{er} octobre 2016 ainsi que des chiffres macroéconomiques et budgétaires présentés par le Gouvernement dans le projet de LPFP de 2016 à 2020, le CNFP évalue le solde structurel selon les deux méthodes⁷ suivantes : à savoir le filtre HP et la méthode COM-LUX.

En application des données relatives à l'écart de production calculé par le Statec en printemps 2016⁸ selon la méthode européenne (COM-LUX), le solde structurel en 2015 se situe à 2,5% du PIB, soit une révision à la hausse de 0,2 point par rapport au solde structurel calculé au printemps dernier.

Comme le CNFP maintient ses réserves quant à la pertinence de la méthode européenne appliquée à l'économie luxembourgeoise, il a également procédé à un calcul du solde structurel suivant la méthode dite de « filtrage HP » et sur base des données macroéconomiques les plus récentes dans le projet de LPFP 2016 à 2020. Le solde structurel en 2015 se situe dans ce cas à +2,0% du PIB, soit une amélioration de 0,5 point par rapport à l'estimation avancé dans le PSC de printemps dernier.

A chaque fois, la révision à la hausse du solde structurel découle pour l'essentiel du meilleur résultat constaté au niveau du solde nominal décrit ci-dessus.

L'évolution des chiffres du solde structurel se résume comme suit :

Evolution du solde structurel de l'administration publique en % du PIB pour l'année 2015

2015	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Compte annuel
Source	Décembre 2014	EDP Octobre 2015 /	EDP Avril 2016	PSC Avril 2016	EDP Octobre 2016
	Budget 2015	Budget 2016			
filtre HP	N.A.	+0,2	N.A.	+1,5	+2,0
COM-LUX	+1,0	+0,7	N.A.	+2,3	+2,5

Sources : notification EDP 10-2016, EDP 4-2016 et EDP 10-2015 ; Budget 2015 et 2016 ; PSC 2016 ; projet de LPFP 2016 à 2020.

A la lumière des résultats qui précèdent, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2015 a largement dépassé l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) fixé à +0,5% du PIB pour l'exercice en question.

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

⁶ Solde structurel = solde budgétaire nominal corrigé des fluctuations conjoncturelles et des mesures temporaires.

⁷ Il convient toutefois de rappeler qu'il existe une multitude de méthodes différentes.

⁸ Il est à noter que l'estimation de l'écart de production se base sur les données macroéconomiques contenues dans le PSC de 2016 à 2020 et non sur les données les plus récentes du projet de LPFP 2016 à 2020.

Exercice budgétaire 2016

La notification EDP du 1^{er} octobre 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.

Solde budgétaire nominal

- **Les administrations publiques**

Le solde nominal des administrations publiques en 2016 est désormais estimé à +1,2% du PIB, soit 623 millions d'euros. Cette estimation constitue une nette révision à la hausse 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.

L'évolution des chiffres du solde budgétaire nominal se résume comme suit :

Evolution du solde nominal de l'administration publique pour l'année 2016

2016	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Source	Décembre 2015 Budget 2016	EDP Avril 2016	PSC Avril 2016	EDP Octobre 2016
en millions	269	237	409	623
en % du PIB	+0,5	+0,4	+0,8	+1,2

Sources : notification EDP 10-2016 et EDP 4-2016 ; Budget 2016 ; PSC 2016.

Dans son dernier constat d'avril, le CNFP avait invité le Gouvernement à actualiser l'estimation du solde nominal pour 2016 pour tenir compte de la bonne situation conjoncturelle actuellement constatée ainsi que des effets de base positifs découlant d'une révision à la hausse des données de finances publiques de 2015. Les calculs préliminaires du CNFP prévoyaient un solde nominal réaliste dans une fourchette de +1,0% du PIB et +1,5% du PIB. Le Ministre des Finances a confirmé par lettre que le Gouvernement a pris en compte la recommandation du CNFP.

Comparé à l'année 2015, la situation des finances publiques en 2016 connaîtrait une dégradation, avec un solde qui se détériore de 0,4 point ou de 173 millions d'euros. Ce résultat reste dès lors en déphasage avec l'amélioration de 0,4 point entre 2015 et 2016 prévue dans le Budget 2016.

Le CNFP continue donc à rappeler qu'une estimation réaliste est importante puisque l'année 2016 représente le point de départ pour la trajectoire à moyen terme des finances publiques dans laquelle l'impact financier majeur des allègements de la « réforme fiscale » est intégré.

- **Les sous-secteurs des administrations publiques**

La situation au niveau des sous-secteurs demeure différenciée et masque des évolutions divergentes:

Solde budgétaire nominal des administrations publiques en 2016

	EDP 10-2016		Budget 2016	
	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB
Administrations publiques	+623	+1,2	+269	+0,5
Administration centrale	-407	-0,8	-633	-1,2
Administrations locales	+181	+0,3	+49	+0,1
Sécurité sociale	+849	+1,6	+853	+1,6

Source : EDP 10-2016 ; Budget 2016.

Solde structurel et vérification de la présence d'un écart important

- **Les administrations publiques**

Suivant les nouvelles données figurant à la notification EDP du 1^{er} octobre et selon la méthode COM-LUX, le solde structurel en 2016 s'élève à +2,3% du PIB et représente une révision à la hausse de 0,4 point par rapport à l'estimation présentée par le Statec en printemps dernier.

A l'aide de la méthode de filtrage HP, le solde structurel en 2016 est estimé à +1,7% du PIB, ce qui représente une révision à la hausse de 0,5 point par rapport à l'estimation présentée par le CNFP dans son évaluation de printemps dernier.

L'évolution des chiffres du solde structurel se résume comme suit :

Evolution du solde structurel de l'administration publique en % du PIB pour l'année 2016

2016	Prévision	Prévision	Prévision	Compte annuel
Source	Décembre 2015 Budget 2016	EDP Avril 2016	PSC Printemps 2016	EDP Octobre 2016
HP	+0,3	N.A.	+1,2	+1,7
COM-LUX	+0,6	N.A.	+1,9	+2,3

Sources : notification EDP 10-2016 et EDP 4-2016 ; Budget 2016 et 2017 ; PSC 2016 ; projet de LPFP 2016 à 2020.

A la lumière des résultats qui précèdent, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée, les estimations actuelles indiquent que le solde structurel en 2016 a largement dépassé l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) fixé à +0,5% du PIB pour l'exercice en question.

Le CNFP constate dès lors 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 devrait pas être déclenché.

Ce constat sera actualisé au moment de la présentation de la prochaine notification EDP du 1^{er} avril 2017.