

**EVALUATION DU RESPECT DE LA REGLE BUDGETAIRE
PORTANT SUR LE SOLDE STRUCTUREL EN 2016 ET 2017**

- Conformément à l'article 6 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le Conseil national des finances publiques (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) (+ 0,5% du PIB en 2016 et -0,5% du PIB en 2017), 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 2016 et 2017, et sur base des données sous-jacentes à la notification EDP du 1^{er} 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. Ce constat sera actualisé au moment de la présentation de la prochaine notification EDP du 1^{er} octobre 2017.
- Dans son analyse, le CNFP constate néanmoins que le solde structurel de 2017 se situerait entre +0,3% et +0,6% du PIB selon les méthodes analysées, ce qui constitue une nette dégradation par rapport au solde structurel de l'année 2016 (entre +2,0% et +2,8% du PIB). Ces résultats présentent par ailleurs une détérioration par rapport à l'estimation avancée dans le budget 2017 qui était de +0,7% du PIB.

Introduction

Le CNFP est un organisme national indépendant chargé de surveiller l'application des règles budgétaires nationales. Suivant la loi du 12 juillet 2014, un mécanisme de correction doit être déclenché si les comptes annuels des administrations publiques présentent un « écart important » par rapport à l'OMT qui est de + 0,5% du PIB en 2016 et de -0,5% du PIB en 2017 en termes structurels². 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 du 12 juillet 2014 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 l'évaluation sur base des données de finances publiques comprises dans la notification EDP qui a été communiquée aux instances européennes le 1^{er} avril 2017.

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 La loi du 23 décembre 2016 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 dispose à son article 1^{er} que l'OMT est fixé à +0,5% du PIB pour l'année 2016 et à -0,5% du PIB pour les années 2017 à 2020.

Evaluation des données de la notification EDP du 1^{er} avril 2017

Exercice budgétaire 2016

Solde budgétaire nominal

➤ Les administrations publiques

Pour l'exercice 2016, la notification EDP transmise aux instances européennes au 1^{er} avril 2017 fait état d'une amélioration du solde budgétaire nominal des administrations publiques, en comparaison notamment à l'estimation avancée dans le cadre du budget 2016 et du budget 2017.

En effet, avec un excédent de +1,6% du PIB, soit 845 millions d'euros, le solde budgétaire nominal pour l'année 2016 dépasse de 0,5 point (ou de 270 millions d'euros) l'estimation avancée dans le budget 2017 qui était de +1,1% du PIB, soit 575 millions d'euros. Par ailleurs, le solde dépasse de 1,1 point l'estimation avancée dans le budget 2016.

L'évolution des chiffres du solde budgétaire nominal de l'administration publique pour l'année 2016 se résume comme suit :

2016	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Source	Décembre 2015 Budget 2016	EDP Avril 2016	PSC Avril 2016	EDP Octobre 2016	Décembre 2016 Budget 2017	EDP Avril 2017
en mio d'euros	+269	+237	+409	+623	+575	+845
en % du PIB	+0,5	+0,4	+0,8	+1,2	+1,1	+1,6

Sources : notification EDP 04-2017, EDP 10-2016 et EDP 04-2016 ; Budget 2016 et 2017 ; PSC 2016.

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

- par une situation conjoncturelle plus favorable que prévue, comme on peut le voir à travers la révision récente de la croissance du PIB réel : l'évolution du PIB réel a été estimée à +3,1% dans le budget 2017 contre +4,2% dans les comptes nationaux du STATEC du 1^{er} avril ;
- par une élimination des effets de base, notamment d'un solde sous-estimé pour l'année 2015: le solde nominal de l'année 2015 a été estimé à +0,1% du PIB dans le budget 2016 contre +1,4% du PIB dans la notification EDP du 1^{er} avril ;
- par une légère révision à la hausse de l'incidence financière des mesures du paquet d'avenir³ ;
- par une amélioration des dépenses publiques supérieure à l'atténuation des recettes publiques⁴.

Le CNFP note que la prévision du solde nominal de l'administration publique pour 2016 a été revue à la hausse dans le cadre de la 17^{ième} actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC Avril 2016) ainsi que dans le cadre de l'établissement du budget 2017, conformément à une recommandation du CNFP. Nonobstant, le solde sous-estimé pour 2016 (575 millions d'euros) a été le point de départ pour l'élaboration du budget 2017. Pour cette raison, les estimations pour 2017 (ainsi que pour le moyen terme) présentées dans le cadre du budget 2017 et de la programmation pluriannuelle doivent désormais être considérées comme dépassées.

³ L'incidence financière des mesures du paquet d'avenir de l'administration publique a été estimée à 584 millions d'euros dans le budget 2016 contre 630 millions d'euros dans la réponse aux questions parlementaires n°2283 et n°2305 d'août 2016.

⁴ Les dépenses publiques de l'année 2016 se situent à 41,2% du PIB, contre 43,9% du PIB dans le budget 2016. Elles présentent donc une amélioration de 2,7 points (ou de 741 millions d'euros) par rapport au budget 2016. Par contre, les recettes publiques se situent à 42,7% du PIB, contre 44,5% du PIB dans le budget 2016. Elles présentent donc une détérioration de 1,8 point (ou de 164 millions d'euros) par rapport au budget 2016.

➤ Les sous-secteurs des administrations publiques

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

2016	EDP Avril 2017		Budget 2016		Variation	
	<i>en mio d'euros</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio d'euros</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio d'euros</i>	<i>en % du PIB</i>
Administrations publiques	+845	+1,6	+269	+0,5	+576	+1,1
Administration centrale	-215	-0,4	-633	-1,2	+418	+0,8
Administrations locales	+170	+0,3	+49	+0,1	+121	+0,2
Sécurité sociale	+889	+1,6	+853	+1,6	+36	+0,0

Source : EDP 04-2017 ; Budget 2016 ; Calculs CNFP.

Le CNFP constate que la révision à la hausse du solde nominal est essentiellement due à une amélioration du solde nominal de l'administration centrale (+0,8 point) et dans une moindre mesure de celui des administrations locales (+0,2 point).

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

➤ Les administrations publiques

En tenant compte des données de la notification EDP du 1^{er} avril 2017, le CNFP a évalué le solde structurel selon cinq méthodes (Modux, COM-LUX, COM-COM, OCDE et le filtre HP)⁶.

En utilisant les données relatives au PIB réel et au PIB potentiel calculées selon les cinq méthodes, on obtient les résultats suivants pour l'année 2016 :

PIB réel (PR)	PIB potentiel (PP)		Ecart de production (OG) <i>(PR-PP)/PP</i>	Solde nominal (SN)	Solde structurel <i>SN-0,44*OG</i>
en millions d’euros			en % du PIB		
47 877	Modux	48 394	-1,1%	+1,6%	+2,0%
	COM-LUX	48 585	-1,5%		+2,2%
	Filtre HP	48 396	-1,1%		+2,0%
47 790	COM-COM	48 415	-1,3%		+2,1%
47 674	OECD	49 042	-2,8%		+2,8%

Source : STATEC (Modux et COM-LUX) et calculs CNFP (Filtre HP) - mars 2017 ; Commission européenne - Winter Economic Forecast (COM-COM) - février 2017 ; OECD - Global Economic Outlook - novembre 2016.

A la lumière des résultats qui précèdent, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2016 a nettement dépassé l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) fixé à +0,5% du PIB pour l'exercice en question. En effet, le solde structurel se situe entre +2,0% et +2,8% du PIB selon les cinq méthodes analysées. 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 doit pas

⁵ Solde structurel = solde budgétaire nominal corrigé des fluctuations conjoncturelles et des mesures temporaires.

⁶ La méthode « Modux » correspond à l'ancienne méthode communautaire, basée sur des filtres Hodrick-Prescott (HP). Le PIB potentiel est obtenu par le biais d'une équation intégrée dans le modèle macro-économétrique « Modux » du STATEC ce qui permet de déterminer le PIB potentiel de manière cohérente avec toutes les autres variables macroéconomiques déterminées à travers le modèle (croissance, emploi, chômage, finances publiques etc.). La méthode « COM-LUX » du STATEC se base sur la méthode communautaire actuelle (méthode COM-COM) en apportant une meilleure représentation des spécificités de l'économie luxembourgeoise. La méthode du filtre HP est une méthode statistique utilisée par le CNFP. Elle consiste à extraire la composante conjoncturelle de la série temporelle des niveaux de PIB réels établis par le STATEC afin de ne retenir que la composante tendancielle du PIB. Concernant la méthode « OECD », le PIB potentiel est calculé par l'OECD au moyen d'une fonction de production Cobb-Douglas avec des rendements d'échelle constants dans laquelle les facteurs de production sont le capital physique, le capital humain et l'emploi potentiel, auxquels s'ajoute le progrès technique augmentant la productivité de la main-d'œuvre.

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

Note relative aux données présentées dans le tableau : Il faut noter que chaque institution (STATEC, Commission européenne, OECD) utilise sa propre prévision de PIB réel pour le Luxembourg afin d'estimer le PIB potentiel et, partant, le solde structurel. Par ailleurs, les estimations les plus récentes du PIB réel et du PIB potentiel ont été réalisées à des moments différents par les institutions (en novembre 2016 pour l'OECD, en février 2017 pour la Commission européenne et en mars 2017 pour le STATEC). Concernant les méthodes « Modux » et « COM-LUX » du STATEC et la méthode du « Filtre HP » calculé par le CNFP, le CNFP a utilisé les séries du PIB réel du STATEC réalisées en mars 2017 et non celles qui ont été actualisées par les comptes nationaux du STATEC au 1^{er} avril 2017. En effet, à l'heure actuelle, une mise à jour complète du PIB réel et du PIB potentiel avec les séries actualisées du PIB réel pour les années 1995 à 2016 ne peut pas encore être effectuée par le STATEC.

Exercice budgétaire 2017

La notification EDP du 1^{er} avril avance une nouvelle estimation en termes de solde budgétaire pour l'année 2017. 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

Comparée à 2016, la situation des finances publiques en 2017 connaît une dégradation significative, avec un solde qui se détériore de 1,4 point ou de 732 millions d'euros. En effet, le solde nominal des administrations publiques en 2017 est estimé à +0,2% du PIB, soit 113 millions d'euros. Cette estimation ne constitue qu'une légère révision à la hausse par rapport à la projection du budget 2017 qui tablait sur un solde nominal de 97 millions d'euros. Il semble que la révision du solde nominal de l'année 2016 (+270 millions d'euros) n'ait été que partiellement intégrée dans la prévision pour 2017.

L'évolution des chiffres du solde budgétaire nominal de l'administration publique pour l'année 2017 se résume comme suit :

2017	Prévision	Prévision
Source	Décembre 2016 Budget 2017	EDP Avril 2017
en mio d'euros	+97	+113
en % du PIB	+0,2 (+0,17)	+0,2 (+0,19)

Sources : notification EDP 04-2017 ; Budget 2017.

La situation au niveau des sous-secteurs demeure différenciée. En effet, le solde nominal de l'administration centrale est estimé à -1,8% du PIB, celui des administrations locales à +0,4% du PIB et celui de la Sécurité sociale à +1,7% du PIB.⁷

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

➤ Les administrations publiques

En tenant compte des données de la notification EDP du 1^{er} avril 2017, le CNFP a évalué le solde structurel selon les cinq méthodes mentionnées ci-avant.

⁷ Erreurs d'arrondissements.

En utilisant les données relatives au PIB réel et du PIB potentiel calculées selon les cinq méthodes, on obtient les résultats suivants :

PIB réel (PR)	PIB potentiel (PP)		Ecart de production (OG) (PR-PP)/PP	Solde nominal (SN)	Solde structurel SN-0,44*OG
en millions d'euros			en % du PIB		
49 980	Modux	50 056	-0,2%	+0,2%	+0,3%
	COM-LUX	50 251	-0,5%		+0,4%
	Filtre HP	50 145	-0,3%		+0,3%
49 703	COM-COM	50 001	-0,6%		+0,5%
49 567	OECD	50 491	-1,0%		+0,6%

Source : STATEC (Modux et COM-LUX) et calculs CNFP (Filtre HP) - mars 2017 ; Commission européenne - Winter Economic Forecast (COM-COM) - février 2017 ; OECD - Global Economic Outlook - novembre 2016.

A la lumière des résultats qui précèdent, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2017 dépasse l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) fixé à -0,5% du PIB pour l'exercice en question. En effet, le solde structurel se situe entre +0.3% et +0.6% du PIB selon les cinq méthodes analysées. 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 doit pas être déclenché. Ce constat sera actualisé au moment de la présentation de la prochaine notification EDP du 1^{er} octobre 2017.