

EVALUATION DU RESPECT DE LA REGLE BUDGETAIRE PORTANT SUR LE SOLDE STRUCTUREL
EN 2017 ET 2018

Conformément à l'article 6 de la loi modifiée 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 budgétaire à moyen terme (« OMT »). Il est par ailleurs appelé 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 »¹ transmises par les autorités à Eurostat le 1er avril et le 1er octobre de chaque année.

CONCLUSION

- **Pour 2017 et 2018**, 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 2018.
- L'estimation du solde budgétaire nominal des administrations publiques pour l'année 2018 (+0,4% du PIB) pourrait être sous-estimée. Elle ne semble pas prendre en compte l'amélioration du solde budgétaire nominal pour l'année 2017 (+0,9 point de % du PIB par rapport à la notification EDP du 1^{er} octobre 2017). Par ailleurs, le CNFP note que l'estimation du solde budgétaire nominal pour l'année 2018 réalisée dans le cadre de la notification EDP du 1^{er} avril 2018 est de 1,7 point moins élevée que l'estimation « à politique inchangée » réalisée par le STATEC dans son document de travail du 8 février 2018 intitulé « Projections économiques à moyen terme 2018-2022 ».

¹ EDP = « *excessive deficit procedure* ». Pour plus d'informations : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure> et <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

Evaluation des données de la notification EDP du 1^{er} avril 2018

➤ Exercice budgétaire 2017

Solde budgétaire nominal

Pour l'exercice 2017, la notification EDP transmise aux instances européennes au 1^{er} avril 2018 fait état d'une amélioration du solde budgétaire nominal des administrations publiques, en comparaison notamment à l'estimation avancée dans le cadre de la dernière notification EDP du 1^{er} octobre 2017.

En effet, avec un excédent de +1,5% du PIB, soit 839 millions d'euros, le solde budgétaire nominal pour l'année 2017 dépasse de 0,9 point (ou de 492 millions d'euros) l'estimation avancée dans le budget 2018 qui était de +0,6% du PIB, soit 347 millions d'euros. Cette nette amélioration s'explique par une baisse projetée des dépenses publiques (190 millions d'euros, dont 155 au niveau de l'investissement direct) et une amélioration projetée des recettes publiques (302 millions d'euros, dont 186 au niveau des impôts courants sur le revenu).

L'évolution des chiffres du solde budgétaire nominal des administrations publiques pour l'année 2017 se résume comme suit :

2017	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Source	Décembre 2016 Budget 2017	EDP Avril 2017	PSC Avril 2017	EDP Octobre 2017 Budget 2018	EDP Avril 2018
en millions	+97	+113	+120	+347	+839
en % du PIB	+0,2	+0,2	+0,2	+0,6	+1,5

Sources : EDP 04-2018, EDP 10-2017 et EDP 04-2017 ; Budget 2017 et 2018 ; PSC 2017.

Le CNFP note par ailleurs que le solde budgétaire nominal dépasse de 1,3 point l'estimation avancée dans le budget 2017 (+0,2% du PIB). Comme le montre le tableau suivant, la révision à la hausse est essentiellement due à une amélioration du solde nominal au niveau de l'administration centrale. En effet, par rapport à l'estimation avancée dans le budget 2017 (voté en décembre 2016), le solde budgétaire nominal de l'administration centrale s'est amélioré de 1,4 point (ou de 800 millions d'euros).

2017	EDP Avril 2018		Budget 2017 (Décembre 2016)		Variation	
	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB
Administrations publiques	+839,2	+1,5	+97,0	+0,2	+742,2	+1,3
Administration centrale	-239,2	-0,4	-1 039,2	-1,8	+800,1	+1,4
Administrations locales	+82,3	+0,1	+253,0	+0,4	-170,6	-0,3
Sécurité sociale	+996,1	+1,8	+883,3	+1,5	+112,8	+0,2

Sources : EDP 04-2018 ; Budget 2017.

Solde structurel² et vérification de la présence d'un écart important

En tenant compte des données de la notification EDP du 1^{er} avril 2018, le CNFP a évalué le solde structurel selon quatre méthodes (Modux, COM-LUX, COM-COM, filtre HP)³. En utilisant les données relatives au PIB réel et au PIB potentiel calculées selon les quatre méthodes, on obtient les résultats suivants pour l'année 2017 :

² Solde structurel = solde budgétaire nominal corrigé des fluctuations conjoncturelles et des mesures temporaires.

³ 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.

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		
49 359	Modux	50 147	-1,6	+1,5	+2,2
	COM-LUX	49 915	-1,1		+2,0
	Filtre HP	50 021	-1,3		+2,1
49 348	COM-COM	49 534	-0,4		+1,7

Sources : EDP 04-2018 ; STATEC (Modux, COM-LUX) et calculs CNFP (Filtre HP) - février 2018 ; CE (COM-COM) - nov. 2017.

A la lumière des résultats qui précèdent, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2017 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 +1,7% et +2,2% du PIB selon les quatre méthodes utilisées. Le CNFP constate dès lors que la règle budgétaire nationale au titre de la loi modifiée 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 2018.

Note relative aux données présentées dans le tableau : Il faut noter que chaque institution (STATEC, Commission européenne) utilise sa propre prévision du 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 2017 pour la méthode « COM-COM » de la Commission européenne et en février 2018 pour la méthode « Modux », la méthode « COM-LUX » du STATEC et la méthode du « Filtre HP » simulée par le CNFP). Les estimations de la Commission européenne proviennent donc de l'« Autumn Economic forecast » de l'année 2017 et les estimations du STATEC sont issues du document de travail du 8 février 2018 intitulé « Projections économiques à moyen terme 2018-2022 »⁴.

Exercice budgétaire 2018

La notification EDP du 1^{er} avril avance une nouvelle estimation des soldes budgétaires nominal et structurel pour l'année 2018. 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 (ex ante).

Solde budgétaire nominal

Pour 2018, le solde budgétaire nominal des administrations publiques est estimé à +0,4% du PIB, soit 247 millions d'euros. Comparé à l'année 2017, le solde nominal se détériore donc de 1,1 point ou de 592 millions d'euros.

L'évolution des chiffres du solde budgétaire nominal des administrations publiques pour l'année 2018 se résume comme suit :

2018	Prévision	Prévision
Source	Décembre 2017 Budget 2018	EDP Avril 2018
en millions	+313	+247
en % du PIB	+0,5	+0,4

Sources : EDP 04-2018 ; Budget 2018.

Avec un excédent de +247 millions d'euros, soit +0,4% du PIB, l'estimation du solde budgétaire nominal est de 0,1 point, soit 66 millions d'euros, inférieur à celle avancée dans le budget 2018. En effet, l'amélioration projetée des recettes publiques (145 millions d'euros, dont 83 millions au niveau des impôts courants sur le revenu et 48 millions au niveau des autres transferts courants) est inférieure à la hausse projetée des dépenses publiques (230

⁴ <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/economie-statistiques/2018/96-2018.pdf> .

millions d'euros, dont 134 millions d'euros au niveau des prestations sociales et 41 millions d'euros au niveau des subventions à payer).

L'estimation du solde budgétaire nominal des administrations publiques pour l'année 2018 pourrait être sous-estimée. Elle ne semble pas prendre en compte l'amélioration projetée du solde budgétaire nominal pour l'année 2017 (+492 millions d'euros par rapport à la notification EDP du 1er octobre 2017). Par ailleurs, le CNFP note que l'estimation du solde budgétaire nominal réalisée dans le cadre de la notification EDP du 1er avril 2018 est de 1,7 point moins élevée que l'estimation « à politique inchangée » réalisée par le STATEC dans son document de travail du 8 février 2018 intitulé « Projections économiques à moyen terme 2018-2022 ».

Comme le montre le tableau suivant, la révision à la baisse est due à une légère diminution des soldes nominaux de l'administration centrale et des administrations locales.

2018	EDP Avril 2018		Budget 2018 (Décembre 2017)		Variation	
	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB
Administrations publiques	+246,9	+0,4	+313	+0,5	-66,1	-0,07
Administration centrale	-987,2	-1,7	-909	-1,6	-78,2	-0,1
Administrations locales	+194,1	+0,3	+206	+0,4	-11,9	-0,06
Sécurité sociale	+1 039,9	+1,8	+1 016	1,7	+23,9	+0,1

Sources : EDP 04-2018 ; Budget 2018.

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

En tenant compte des données de la notification EDP du 1^{er} avril 2018, le CNFP a évalué le solde structurel selon les quatre méthodes mentionnées ci-avant.

En utilisant les données relatives au PIB réel et au PIB potentiel calculées selon les quatre méthodes, on obtient les résultats suivants pour l'année 2018 :

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		
51 637	Modux	51 896	-0,5	+0,4	+0,6
	COM-LUX	51 637	0,0		+0,4
	Filtre HP	51 808	-0,3		+0,6
51 095	COM-COM	51 044	+0,1		+0,4

Sources : EDP 04-2018 ; STATEC (Modux, COM-LUX) et calculs CNFP (Filtre HP) - février 2018 ; CE (COM-COM) - nov. 2017.

A la lumière des résultats qui précèdent, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2018 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 +0,4% et +0,6% du PIB selon les quatre méthodes utilisées. Le CNFP constate dès lors que la règle budgétaire nationale au titre de la loi modifiée 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 2018.