

Evaluation des finances publiques

*à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance
du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015 à 2019*

Juin 2015

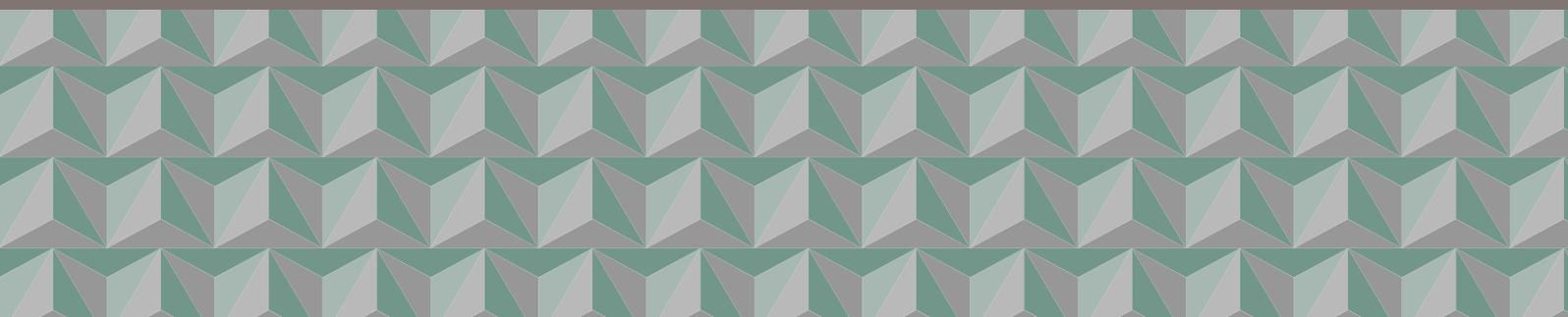


TABLE DES MATIERES

SYNTHESE	4
INTRODUCTION.....	12
1. Le Conseil national des finances publiques	13
2. L’architecture budgétaire et économique.....	17
EVALUATION DU CNFP	
3. Le contexte économique	26
<i>Situation économique internationale</i>	<i>26</i>
<i>Situation économique nationale.....</i>	<i>30</i>
4. Les finances publiques.....	35
<i>Les finances publiques en 2014.....</i>	<i>35</i>
<i>Les finances publiques en 2015.....</i>	<i>42</i>
<i>Les perspectives à moyen terme de 2016 à 2019</i>	<i>49</i>
5. La dette publique	62
<i>L’évolution de la dette publique en 2014.....</i>	<i>62</i>
<i>L’évolution de la dette publique en 2015.....</i>	<i>63</i>
<i>L’évolution de la dette publique à moyen terme de 2016 à 2019.....</i>	<i>64</i>
6. La viabilité à long terme des finances publiques.....	68
CONCLUSION GENERALE	72
Annexe 1.....	73
<i>Tableau comparatif entre la règle sur les dépenses de la loi du 12 juillet 2014 et la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance.....</i>	<i>.....</i>
Annexe 2.....	73
<i>Récapitulatif des principales recommandations et demandes du CNFP à l’adresse des autorités budgétaires nationales....</i>	<i>.....</i>
Annexe 3.....	77
<i>Liste des acronymes</i>	<i>.....</i>

SYNTHESE

Introduction

La loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques transpose en droit luxembourgeois un train de mesures législatives, décidées dans le sillage de la crise économique et financière, concernant l'architecture budgétaire et économique au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, a été créée une nouvelle institution budgétaire indépendante – le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») – ayant pour mission de surveiller les règles budgétaires nouvellement adoptées ainsi que d'évaluer les prévisions économiques et budgétaires.

Les membres du CNFP ont été nommés par arrêté grand-ducal en date du 7 novembre 2014 et, depuis le début de l'année 2015, ils sont assistés par un secrétaire général.

Le programme de travail arrêté par le CNFP pour l'année 2015 comporte pour l'essentiel deux évaluations : une première au sujet du Programme de stabilité et de croissance (« PSC ») pour la période 2015 à 2019 que le Gouvernement a transmis à la Commission européenne le 30 avril dernier et faisant l'objet de la présente évaluation, et une deuxième en automne au sujet du projet de loi sur le budget annuel de l'Etat ainsi que du projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle. Le CNFP procédera à des évaluations plus approfondies des prévisions économiques et budgétaires ainsi qu'à des audits plus spécifiques une fois que les ressources et les moyens correspondants seront en place.

La plupart des défis auxquels cette institution nouvellement créée doit faire face résulte d'imperfections de la loi du 12 juillet 2014 précitée telles que l'absence d'une base légale adéquate pour l'accès aux informations ainsi qu'aux données budgétaires et économiques, disposition pourtant essentielle pour l'accomplissement des missions du Conseil, ou encore la non-existence d'une procédure explicite pour ce qui est du statut et de la portée des évaluations du CNFP, alors que les principes afférents énoncés par la Commission européenne disposent que les autorités nationales sont appelées à suivre l'avis indépendant des organismes de surveillance tels que le CNFP ou de s'expliquer s'ils s'en écartent (principe du « *comply-or-explain* »). Le CNFP s'attend à ce que le Gouvernement, même en l'absence d'une disposition formelle, réponde aux conclusions et aux recommandations formulées dans la présente évaluation.

Dans ses travaux, le CNFP se laisse guider par les meilleures pratiques qui sont d'usage sur le plan international. A cette fin, il a intégré les différents réseaux internationaux, qui agissent dans le domaine des finances publiques, principalement au niveau de l'UE et de l'OCDE. C'est sur cette base que le CNFP se concertera avec le Gouvernement et avec la Chambre des députés afin de trouver des solutions à d'éventuels défis opérationnels qui persisteraient.

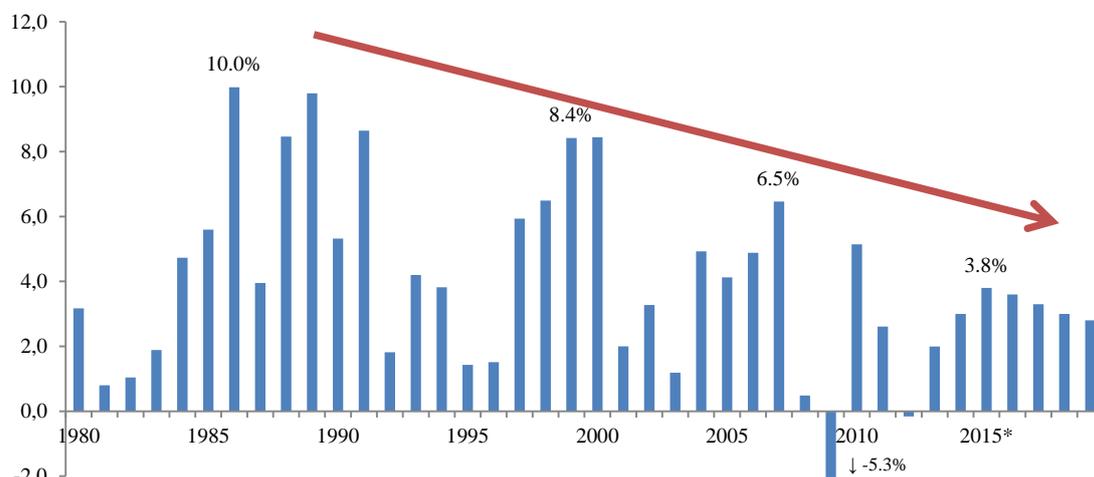
Le contexte économique

Le contexte macroéconomique international s'est graduellement redressé depuis 2013, mais la reprise en Europe demeure plus faible qu'ailleurs et elle a été principalement déclenchée par des facteurs externes. La mise en œuvre de réformes structurelles ciblées, soutenue par des finances publiques saines, sera indispensable pour conférer à la reprise un caractère durable. Le PSC 2015-2019 table sur une hypothèse de croissance en zone euro autour de 1,4% par an, avec un pic à 2,0% en 2016. Cette trajectoire de croissance économique paraît plausible à la lumière des prévisions des organisations internationales, mais elle présuppose que la crise de la dette souveraine dans la zone euro soit maîtrisée.

Le Luxembourg a également renoué avec une croissance plus soutenue depuis 2013. Dans le cadre du PSC 2015-2019, la croissance en 2015 est significativement revue à la hausse, avec un taux de +3,8% en termes réels. La croissance se ralentirait par la suite pour tendre graduellement vers le taux de croissance potentielle que le STATEC évalue à 2,5%. Les pronostics des organisations internationales continuent toutefois à être plus

prudents. Par ailleurs, le Luxembourg ne serait plus en mesure de renouer avec sa croissance historique. Selon les perspectives pluriannuelles esquissées au PSC 2015-2019, le Luxembourg atteindrait très probablement un haut de cycle conjoncturel en 2015. A l'instar de beaucoup de pays développés, le pic de croissance est cependant largement en-deçà des niveaux observés historiquement, comme il ressort aisément du graphique ci-après.

Croissance réelle au Luxembourg depuis 1980.



Source : STATEC, FMI, PSC 2015-2019. * = prévision.

Malgré une croissance plus soutenue, le taux de chômage continuerait à augmenter sur le moyen terme, en progressant de 7,0% en 2015 à 7,7% en 2019. Quant aux estimations concernant l'inflation et le déclenchement d'une tranche indiciaire, elles semblent déjà avoir été dépassées par les faits au moment de la publication du PSC¹ – le taux d'inflation est désormais projeté à 0,5% en 2015 et 1,5% en 2016 et la prochaine tranche indiciaire pourrait déjà être déclenchée au cours du premier trimestre 2016. Le CNFP ignore l'effet que cette révision est susceptible d'avoir sur la trajectoire des finances publiques et aurait souhaité que les informations les plus récentes en matière d'inflation aient été prises en considération dans le PSC, et que les effets sur les finances publiques en soient explicités.

Concernant les projections économiques, le CNFP invite les autorités compétentes :

- à publier systématiquement les hypothèses de base prises en compte pour la programmation budgétaire ;
- à expliciter les révisions qui sont effectuées d'une projection macroéconomique à l'autre et de chiffrer leur impact sur les finances publiques;
- à veiller à ce que les futures programmations budgétaires pluriannuelles, à l'instar du PSC, soient basées sur des scénarios macroéconomiques actualisés et complets.

Les finances publiques

L'année budgétaire **2014**, au niveau des administrations publiques dans leur ensemble (administration centrale, administrations locales, Sécurité sociale), s'est mieux portée que prévue au budget, mais reste en-deçà de l'exercice 2013. En 2014, les administrations publiques auraient respecté la règle budgétaire concernant le solde structurel qui, avec un niveau de +1,8% du PIB, se situerait largement au-dessus de l'objectif à moyen terme (« OMT ») de +0,5% du PIB. Sur la base de ce constat, le CNFP estime que le mécanisme de correction ne serait pas déclenché. Le CNFP tient cependant à relever l'absence de continuité en ce qui concerne le mode de calcul du solde structurel. Il demande aux autorités compétentes de choisir une approche unique et de l'appliquer de manière cohérente.

¹ Le PSC 2015-2019 table sur une prévision du taux d'inflation de 0,3% en 2015 et 1,1% en 2016. Dans un tel scénario, la prochaine tranche indiciaire ne serait déclenchée qu'en juillet 2016.

Les chiffres-clés positifs pour l'ensemble des administrations publiques dissimulent cependant une situation bien plus différenciée des sous-secteurs, le solde nominal de l'administration centrale restant déficitaire en 2014 et la Sécurité sociale excédentaire. Une administration centrale en situation de déficit depuis 2002 (à l'exception de l'année 2007), et prévisiblement jusqu'en 2019 inclus, continue de la sorte à faire progresser la dette publique du Luxembourg, une situation à laquelle il conviendrait de remédier à moyen terme.

La mise en œuvre du plan de consolidation annoncé de 230 millions d'euros au titre de l'exercice budgétaire 2014 au niveau de l'administration centrale ne peut malheureusement pas être vérifiée en détail, faute d'explications et d'éléments chiffrés dans le PSC 2015-2019. Aussi le CNFP invite-t-il le Gouvernement à produire une évaluation *ex post* plus transparente des mesures de consolidation décidées dans le cadre du budget 2014.

Malgré l'impact négatif résultant de l'entrée en vigueur du nouveau régime européen en matière de TVA sur le commerce électronique, l'exercice budgétaire **2015** est projeté de donner lieu à un léger excédent de recettes au niveau des administrations publiques de 0,1% du PIB en termes nominaux. Avec un solde structurel évalué à +0,7% du PIB, les administrations publiques devraient continuer à respecter la règle budgétaire basée sur un OMT de +0,5% du PIB. En ces conditions, le CNFP estime que le mécanisme de correction ne serait par conséquent pas déclenché.

Si, dans le cadre du PSC 2015-2019, le Gouvernement avait maintenu la méthode de calcul du solde structurel appliquée en automne dernier encore, le solde structurel afficherait toutefois +0,5% du PIB et serait donc tout juste égal à l'objectif à respecter. Tout en accueillant favorablement la transparence quant aux différentes méthodes de calcul considérées, le CNFP réitère sa demande qu'à l'avenir il soit recouru de manière continue et systématique à une seule méthode de calcul du solde structurel.

Malgré les mesures de consolidation prévues dans le *Zukunftspak*, les dépenses publiques continueraient à augmenter en 2015 à un rythme de croissance qui dépasserait le taux de référence de la règle européenne sur les dépenses, prévue au Pacte de stabilité et de croissance, avec un écart considéré comme important. Le Gouvernement estime que, aussi longtemps que l'OMT est respecté, aucune conséquence procédurale ne serait pourtant déclenchée. Vu la complexité de la question et des calculs sous-jacents, le CNFP reviendra sur l'analyse de cette règle européenne dans sa prochaine évaluation.

Quant à la seconde règle budgétaire agissant sur les dépenses – règle nationale cette fois-ci –, à savoir le montant maximal des dépenses de l'administration centrale, le CNFP conclut que, d'après ses propres calculs, la règle serait respectée en 2015. Mais il n'est pas en mesure de donner un avis définitif sur la conformité, ou non, à cette règle budgétaire nationale prévue par la loi du 12 juillet 2014, étant donné que la loi de programmation financière pluriannuelle (« LPFP ») pour la période de 2014 à 2018 a omis d'arrêter le montant maximal annuel pour les dépenses de l'administration centrale. Le CNFP invite le Gouvernement et la Chambre des députés à clarifier la teneur de la règle en question et à fixer des montants maxima lors de l'actualisation de la programmation financière pluriannuelle en automne 2015.

A **moyen terme**, les administrations publiques risquent de ne plus respecter la règle budgétaire concernant le solde structurel en s'écartant de l'OMT. En application de la méthode de calcul retenue dans le PSC 2015-2019, la concrétisation de ce risque serait probable à partir de 2019, tandis qu'en application de la méthode de calcul utilisée dans la LPFP 2014-2018, ce risque pourrait déjà se matérialiser en 2017. Sur la base de ces constats, qui seront actualisés et approfondis en automne 2015, le mécanisme de correction ne devrait toutefois pas être déclenché vu que l'envergure de l'écart ne serait pas considérée comme « important » au sens de la loi du 12 juillet 2014.

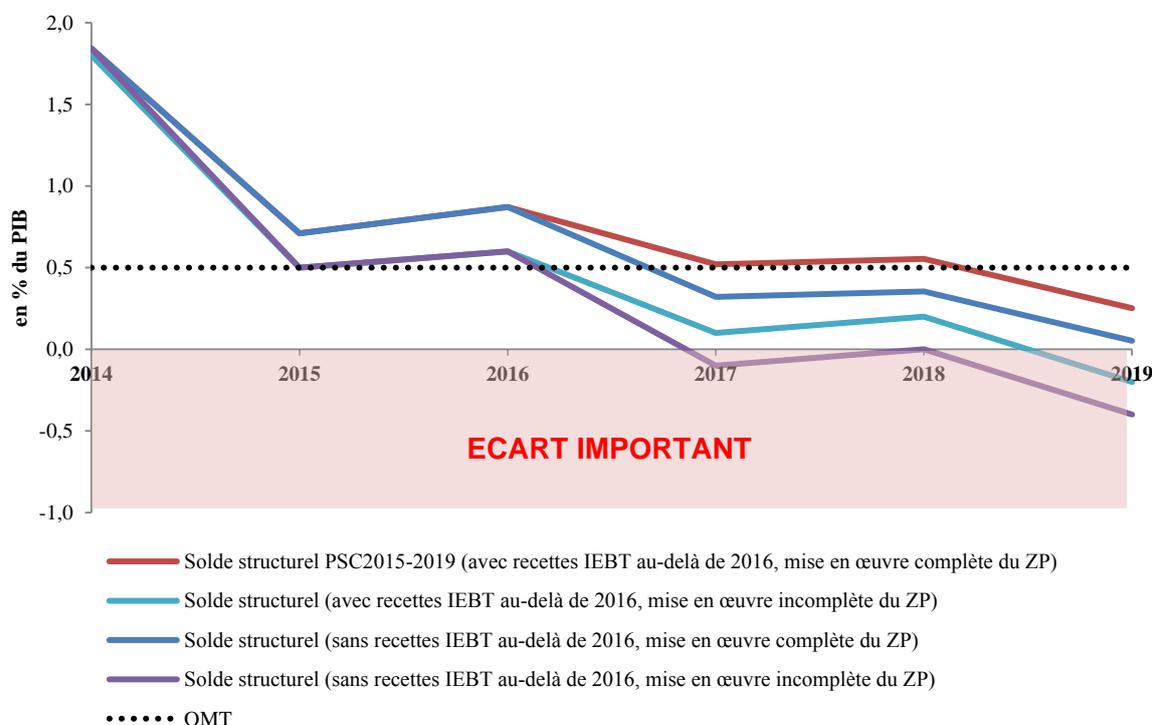
Encore faut-il noter que les résultats et constats énoncés ci-avant reposent sur un certain nombre de conditions qui ne seront pas forcément toutes remplies à moyen terme :

- du côté des recettes, le PSC 2015-2019 table sur une « stabilité fiscale » sur toute la période sous revue, ce qui présuppose entre autres l'absence d'un impact défavorable résultant d'éventuelles modifications dans l'environnement fiscal international, la neutralité budgétaire de la réforme fiscale annoncée pour 2017 et le maintien des recettes perçues au titre de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire au-delà de l'année 2016 ;
- du côté des dépenses, le PSC 2015-2019 table sur une mise en œuvre complète du *Zukunftspak*. Or, d'après les chiffres fournis par le Gouvernement et à l'horizon 2019, des économies portant sur les dépenses d'un montant de 288 millions d'euros, soit 67% d'un total de 427 millions d'euros, n'auraient pas encore été mises en œuvre et resteraient ainsi à être traduites dans les faits.

Par ailleurs, il ne ressort pas des chiffres et des explications du PSC 2015-2019 si la trajectoire des finances publiques à moyen terme tient compte de l'impact des nouvelles mesures annoncées par le Gouvernement depuis l'adoption de la LPFP 2014-2018. Le CNFP souhaite mentionner à titre d'exemple l'accord « Gäichel », les réformes envisagées dans le contexte du dispositif du congé parental (effets budgétaires, mais aussi effets induits sur l'emploi) ou encore le subventionnement des loyers. Il demande à ce que, lors des mises à jour successives de la trajectoire à moyen terme des finances publiques, les nouvelles mesures soient prises en compte et que leur impact soit clairement affiché, voire compensé par d'autres mesures permettant d'assurer le respect de la trajectoire esquissée par la LPFP 2014-2018.

Si une ou plusieurs des conditions énoncées ci-avant n'étaient plus respectées (p.ex. une mise en œuvre incomplète du *Zukunftspak*), l'écart entre le solde structurel et l'OMT pourrait devenir suffisamment élevé pour être considéré comme « important », ce qui pourrait déclencher le mécanisme de correction au titre de la loi du 12 juillet 2014. Comme en même temps les administrations publiques continueraient à ne pas respecter la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance, des conséquences procédurales au niveau européen pourraient également résulter de cette possible double infraction aux règles budgétaires.

Evolution du solde structurel sous différentes hypothèses.



Source : PSC 2015-2019, calculs CNFP. **Méthode solde structurel** : Modux (STATEC).
IEBT = impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, ZP = *Zukunftspak*.

En conclusion, le CNFP constate qu'à plus court terme (2015 et 2016), la règle budgétaire du solde structurel devrait être respectée bien que les dépenses publiques, et notamment celles de l'administration centrale, progresseraient de manière vigoureuse. Vers la fin de la période sous revue toutefois, le solde structurel se détériorerait de plus en plus, sans que pour autant l'écart par rapport à l'OMT ne devienne *a priori* « important » au sens de la loi du 12 juillet 2014. Tout dérapage, soit du côté des recettes, soit du côté des dépenses, serait cependant de nature à donner lieu à un écart potentiellement « important », déclenchant de la sorte le mécanisme de correction. Aussi le CNFP invite-t-il les autorités compétentes à veiller à une exécution budgétaire rigoureuse conformément à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques telle qu'elle est définie actuellement à la LPFP 2014-2018.

La dette publique

Le montant de la dette publique brute continue d'augmenter sur la période sous revue. Exprimée en % du PIB, la dette publique devrait cependant fluctuer autour de 24% du PIB, respectant en cela l'objectif gouvernemental affiché d'un maintien en-dessous de 30% du PIB pendant toute la législature de 2013 à 2018. Sur cette période, le Luxembourg continuerait à se comparer favorablement dans le contexte international et européen.

En ce qui concerne la détermination de la trajectoire de la dette, le CNFP invite le Gouvernement à prendre en compte l'impact de toutes les opérations financières susceptibles à augmenter le niveau de la dette à moyen terme. Il en va ainsi notamment du projet de recapitalisation de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), des dotations annuelles au profit du Fonds souverain intergénérationnel ou encore de la prise en compte des passifs des CFL. Il convient par ailleurs de tenir compte de la stratégie d'émission de dette, et ce au vu des prêts qui seront à refinancer sur la période sous revue.

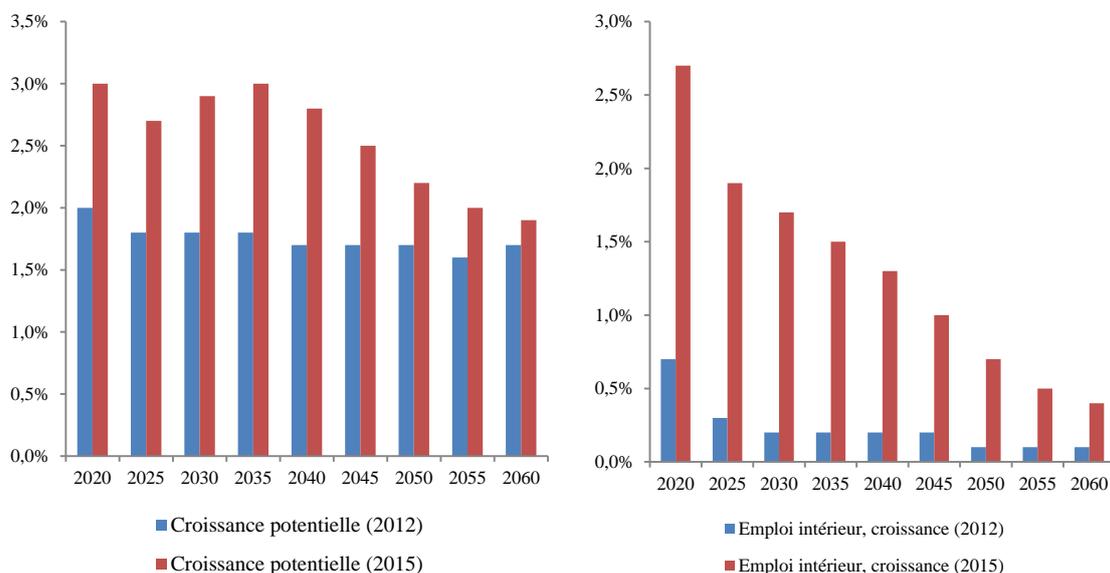
La viabilité à long terme des finances publiques

L'objectif principal des règles budgétaires doit être de contribuer à la viabilité à long terme des finances publiques. Aussi le niveau de l'OMT est-il calculé en tenant compte de manière explicite de l'évolution des dépenses liées au vieillissement de la population sur le long terme. C'est pour cette raison que le niveau actuel de l'OMT – qui est de +0,5% du PIB en termes structurels – sera-t-il réévalué en 2016 comme suite notamment à l'édition 2015 du « *Ageing Report* » préparé au niveau de l'UE.

Selon les résultats de ce rapport publié récemment, les dépenses liées au vieillissement de la population devraient augmenter sensiblement à l'avenir. Exprimées en % du PIB, ces dépenses passeraient de 19,5% en 2013 à 25,8% en 2060. Cette nouvelle estimation est cependant bien plus favorable que les projections établies antérieurement. La progression moindre des dépenses liées au vieillissement, comparée aux projections de 2012, semble être due à un scénario macroéconomique résolument plus optimiste avec une croissance d'environ 3% par an en moyenne de 2020 à 2040. Cette croissance s'affaiblirait progressivement à partir de 2040 pour s'établir à 1,9% en 2060. Une telle évolution présuppose que le Luxembourg serait capable à générer de manière soutenue une croissance supérieure à la moyenne européenne. Le scénario macroéconomique à long terme repose par ailleurs sur une très forte dynamique en termes de création d'emplois, de sorte que la très importante progression de la masse salariale cotisable, et donc des cotisations qui en résultent, aideraient à contrecarrer partiellement la question du financement à long terme des assurances sociales (pension, maladie, dépendance).

La nouvelle projection démographique, sur laquelle les projections des dépenses liées au vieillissement sont basées, table d'ailleurs sur une population de 1,1 million d'habitants d'ici 2060, soit un quasi doublement en l'espace de 40 ans seulement. La barre symbolique de 1 million d'habitants serait dépassée dès l'année 2046, alors que d'après l'ancienne projection (établie il y a 3 ans) un total de seulement 730.000 habitants n'était atteint à l'horizon 2060.

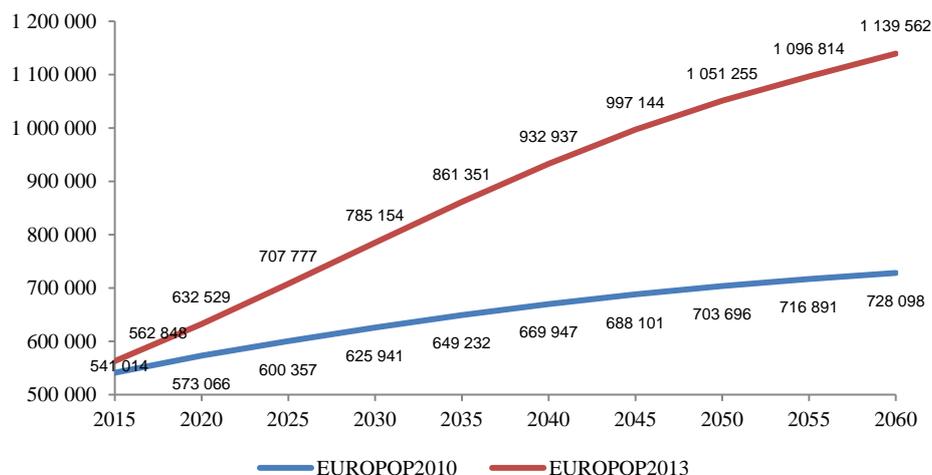
Prévision macroéconomiques à long terme : croissance & emploi (variation annuelle).
Comparaison entre les projections de 2012 et 2015.



Source: 2012 & 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies (ECFIN, EPC)

Le CNFP prend note de cette nouvelle projection démographique – qu’il traite avec la plus grande prudence – et il demande au Gouvernement de présenter des scénarios alternatifs plus prudents. Dans l’évaluation de la viabilité à long terme des finances publiques, il conviendrait de considérer non seulement le coût des assurances sociales, mais également les défis plus vastes qu’un développement non soutenable de l’économie luxembourgeoise ne manquerait pas de créer. Le coût des investissements requis en termes de logements, d’équipements collectifs et de réseaux ne serait qu’un défi supplémentaire parmi bien d’autres.

Révision à la hausse importante des projections démographiques à long terme.
Comparaison entre les projections de 2010 et celles de 2013.



Source : Eurostat.

Dans ses futures évaluations, le CNFP examinera, de manière plus approfondie et dans une approche d’équité intergénérationnelle, la question de la viabilité à long terme des finances publiques ainsi que les risques

et les opportunités y relatifs. Dans une première étape et dès 2016, le CNFP se prononcera notamment sur l'exercice de révision de l'OMT ainsi que sur l'évaluation des hypothèses qui serviront à l'examen à mi-parcours de la réforme de l'assurance-pension.

Conclusion générale

Comparé à d'autres pays, le Luxembourg présente encore une situation plutôt favorable en matière de finances publiques. Si à court terme, les principales règles budgétaires devraient être respectées, le rythme de croissance soutenu des dépenses publiques et la dégradation progressive de l'équilibre budgétaire feront toutefois que le respect de ces règles semble loin d'être assuré à moyen et à long termes. Il n'est par ailleurs pas exclu que le mécanisme de correction automatique devrait encore être déclenché avant la fin de la période sous revue. A plus long terme, les coûts résultant du vieillissement de la population devraient inciter les autorités politiques à adopter une approche intergénérationnelle permettant d'anticiper, voire de remédier à une situation de déséquilibre potentiel des finances publiques.

FINANCES PUBLIQUES	2014			2015			2016			2017			2018			2019		
	en millions d'euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en millions d'euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en millions d'euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en millions d'euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en millions d'euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en millions d'euros	en % du PIB	variation annuelle, en %
RECETTES TOTALES	21034	44,4	+4,6	21706	44,4	+3,2	22745	44,7	+4,8	23662	44,5	+4,0	24671	44,5	+4,3	25580	44,4	+3,7
DEPENSES TOTALES	20745	43,8	+5,2	21682	44,3	+4,5	22414	44,0	+3,4	23315	43,9	+4,0	24169	43,6	+3,7	25131	43,7	+4,0
SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	289	0,6		25	0,1		332	0,7		347	0,7		502	0,9		449	0,8	
Solde de l'administration centrale	-502	-1,1		-710	-1,5		-563	-1,1		-511	-1,0		-342	-0,6		-364	-0,6	
Solde des administrations locales	97	0,2		-78	-0,2		-11	0,0		-25	0,0		-27	0,0		-11	0,0	
Solde de la Sécurité sociale	695	1,5		813	1,7		906	1,8		883	1,7		870	1,6		824	1,4	
SOLDE STRUCTUREL*	1,8			0,7			0,9			0,5			0,6			0,3		
DETTE PUBLIQUE BRUTE	10920	23,1		11718	23,9		12334	24,2		12891	24,2		13283	24,0		13701	23,8	

* méthode de calcul Modux (Statec)

INDICATEURS MACROECONOMIQUES	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CROISSANCE						
PIB réel (en %)	3,0	3,8	3,6	3,3	3,0	2,8
PIB nominal (en %)	4,5	3,4	4,0	4,5	4,2	3,9
EVOLUTION DES PRIX						
Inflation (en %, IPCN)	0,6	0,3	1,1	1,3	1,5	1,7
EMPLOI						
Croissance de l'emploi intérieur (en %)	2,4	2,7	2,3	2,2	1,9	1,8
Taux de chômage (définition ADEM, en %)	7,1	7,0	7,3	7,4	7,6	7,7

* méthode de calcul Modux (Statec)

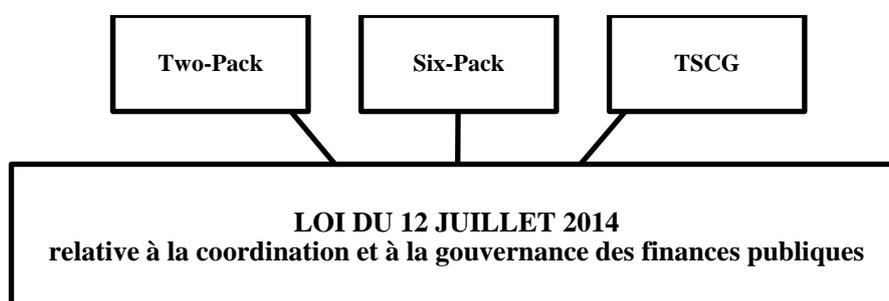
HYPOTHESES EXTERNES <i>Sélection</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CROISSANCE ZONE EURO	1,0	1,4	2,0	1,3	1,4	1,4
PRIX DU BARRIL DE PETROLE	99,0	48,1	48,1	48,1	48,1	48,1
TAUX DE CHANGE EUR / USD	1,32	1,13	1,13	1,13	1,1	1,1

Source : PSC 2015-2019.

INTRODUCTION

1. La loi du 12 juillet 2014 transpose en droit luxembourgeois le train de mesures législatives décidées au niveau européen concernant l'architecture budgétaire et économique au sein de l'UE. Face à la dégradation structurelle des finances publiques, ces initiatives ont été prises pour répondre aux déficiences constatées au niveau de la gouvernance économique européenne. Les réformes ont eu pour objectif primordial de favoriser le retour à des situations budgétaires saines et une croissance durable et créatrice d'emplois. Les grandes lignes des mesures qui ont été prises s'articulent notamment autour de l'objectif de moderniser les cadres budgétaires nationaux et de renforcer la surveillance multilatérale des politiques économiques et budgétaires. Parmi ces initiatives, on compte les paquets de textes législatifs européens, souvent désignés par les appellations « Six-Pack »² (adopté en 2011) et « Two-Pack »³ (adopté en 2013), qui ont successivement apporté des renforcements au Pacte de stabilité et de croissance ainsi qu'aux procédures de gouvernance économique au sein de la zone euro.

2. Un traité intergouvernemental, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé le 2 mars 2012⁴, a davantage renforcé les exigences par le biais d'un « Pacte budgétaire ». En vertu de ce traité, des règles budgétaires contraignantes, de préférence au rang constitutionnel et modélisées sur le volet dit « préventif » du Pacte de stabilité et de croissance⁵, et un mécanisme de correction automatique en cas de dérapage par rapport à la règle budgétaire sur le solde structurel, ont trouvé leur entrée dans la législation nationale de chaque Etat signataire du traité. A cela s'ajoute l'exigence de la mise en place d'une surveillance continue des règles budgétaires afin d'en assurer le suivi sur le plan national⁶, notamment par le biais de la création d'une institution indépendante qui devra s'exprimer sur la conformité, ou non, aux objectifs budgétaires.



3. La loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques a été mise au point dans la logique des réformes initiées sur le plan européen et constitue la première étape de la réforme de l'architecture budgétaire nationale que le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre dans son programme gouvernemental. La loi a été adoptée par la Chambre des députés en juillet 2014 et comprend une série de mesures visant à moderniser la gouvernance budgétaire du Luxembourg en la dotant d'un outil de planification budgétaire pluriannuelle (par le biais d'une loi de programmation financière pluriannuelle), en y introduisant une règle budgétaire nationale axée sur l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et en créant une nouvelle institution budgétaire indépendante ayant pour mission de surveiller le respect de ces nouvelles règles (en l'occurrence, le CNFP).

² Paquet législatif « Six-Pack » : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_fr.htm .

³ Paquet législatif « Two-Pack » : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fr.htm .

⁴ Dossier parlementaire concernant la loi portant ratification du TSCG :

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6449> .

⁵ Site descriptif de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_fr.htm .

⁶ Les règles budgétaires européennes du Pacte de stabilité et de croissance continueront à être surveillées par la Commission européenne.

1. Le Conseil national des finances publiques

Composition

4. Le Conseil national des finances publiques (ci-après « CNFP ») est composé de :

Romain BAUSCH	<i>proposé par la Chambre des députés</i>	Président
Anouk AGNES	<i>proposée par la Chambre des députés</i>	Membre
Patrick GRAFFE	<i>proposé par la Cour des comptes</i>	Membre
Délia NILLES	<i>proposée par le Gouvernement</i>	Membre
Yves NOSBUSCH	<i>proposé par le Gouvernement</i>	Membre
Norbert TREMUTH	<i>proposé par la Chambres des salariés et la Chambre des fonctionnaires et employés publics</i>	Membre
Marc WAGENER	<i>proposé par la Chambre de commerce, la Chambre d'agriculture et la Chambres des métiers</i>	Membre

Le CNFP est assisté par un secrétariat permanent qui est assuré par Nima AHMADZADEH (Secrétaire général).

Missions et programme de travail

5. Le CNFP est un nouvel organisme institué par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et la gouvernance des finances publiques⁷. Il est appelé à évaluer de manière indépendante les finances publiques du Luxembourg. Conformément à l'article 8 de la loi du 12 juillet 2014, le CNFP est appelé à réaliser des évaluations dans le cadre des missions suivantes :

- I. la **surveillance du respect des règles budgétaires** énoncées aux articles 2 à 4 de la loi du 12 juillet 2014, comportant des exigences aussi bien de fond que de forme (cf. infra) ;
- II. la **surveillance de l'application du mécanisme de correction automatique** lorsqu'un « écart important »⁸ se présente par rapport à la trajectoire du solde structurel fixée dans la loi de programmation financière pluriannuelle ;
- III. l'**évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires** qui sont établies dans le cadre de la planification budgétaire.

6. Le programme de travail arrêté par le CNFP pour l'année 2015 consiste à procéder à deux évaluations: une première à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance que le Gouvernement a transmis à la Commission européenne le 30 avril 2015 et faisant l'objet de la présente évaluation ; une deuxième au sujet du projet de loi sur le budget annuel de l'État ainsi que du projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle. Le CNFP procédera à des évaluations plus approfondies des prévisions macroéconomiques et budgétaires une fois que les ressources et les moyens correspondants sont en place.

⁷ Lien vers Légilux : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2014/0122/a122.pdf> .

⁸ Selon l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014, un écart est considéré comme étant « important » lorsque le solde structurel constaté sur une année donnée présente un écart de 0,5% du PIB par rapport à l'objectif à moyen terme/la trajectoire fixée ou lorsque les soldes structurels sur deux années consécutives présentent en moyenne un écart de 0,25% du PIB par rapport à l'objectif à moyen terme ou la trajectoire propre à permettre sa réalisation.

Fonctionnement

7. Les membres du CNFP ont été nommés par la voie d'un arrêté grand-ducal en date du 7 novembre 2014. Le mandat de chaque membre s'étend sur quatre ans et est renouvelable. A l'issue de la première réunion qui s'est tenue le même jour, M. Romain BAUSCH a été élu par les membres en tant que président. Conformément aux dispositions du Two-Pack et afin de garantir leur indépendance, il est interdit aux institutions de surveillance budgétaire nationales nouvellement créées « *de prendre des instructions des autorités budgétaires de l'État membre concerné ou de tout autre organisme public ou privé* ». La loi du 12 juillet 2014 précise d'ailleurs que « *les membres du Conseil exercent leur mission en toute neutralité et indépendance* ».

8. Le président et les membres du CNFP sont assistés par un secrétariat permanent qui est appelé à appuyer la nouvelle institution sur le plan administratif et analytique. En date du 1^{er} février 2015, les membres du CNFP ont nommé M. Nima AHMADZADEH, précédemment attaché de Gouvernement au Ministère des Finances, au poste de secrétaire général du Conseil. Afin de se doter des ressources nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui incombent, le CNFP a décidé de procéder au recrutement de deux agents supplémentaires au cours de l'année 2015 (soit un effectif total de 3 agents), dont un agent de la carrière supérieure et un agent de la carrière moyenne. Conformément aux dispositions légales applicables au CNFP, ce recrutement doit s'opérer à travers le Ministère des Finances. Le CNFP a introduit une demande en ce sens auprès du ministère concerné le 11 février 2015 et s'attend à ce que les postes soient accordés et occupés pour le troisième trimestre de l'année en cours au plus tard.

Budget

9. Les frais de fonctionnement du CNFP sont à charge du budget de l'Etat. L'enveloppe budgétaire accordée pour l'exercice 2015 s'élève à 150 000 euros (hors frais de personnel permanent). Selon les estimations prévisionnelles, ce montant se verra cependant réduit à environ 100 000 euros par an pour les exercices subséquents.

Activités

10. Depuis la nomination de ses membres en novembre 2014, le CNFP s'est réuni à 10 reprises. Tous les membres ont participé à chacune des réunions du CNFP, alors qu'à l'exception du président, ils suivent tous des activités professionnelles à temps plein dans d'autres organismes privés ou publics.

11. En automne 2014, les membres du CNFP avaient décidé de ne pas émettre d'évaluation au sujet des finances publiques étant donné que leur nomination a seulement eu lieu à un stade avancé de la procédure législative budgétaire et que les ressources et les données nécessaires à l'élaboration d'une évaluation rigoureuse n'étaient pas rassemblées.

12. Au cours du premier trimestre 2015, le CNFP a entendu en audition des représentants des autorités publiques compétentes en matière budgétaire, économique et statistiques. Des échanges ont ainsi eu lieu avec les instances suivantes : le Ministère des Finances, la Trésorerie de l'Etat, le Ministère de l'Intérieur, l'Inspection générale des finances, le STATEC, l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises et l'Inspection générale de la sécurité sociale. L'échantillon de représentants invités en audition représente la quasi-totalité des institutions siégeant dans le Comité de prévision qui coordonne les travaux d'élaboration des prévisions économiques et budgétaires. Le CNFP accueille favorablement l'intention des autorités de procéder à l'institutionnalisation du Comité de prévision par la voie législative en tant que « Comité économique et financier national » et il suggère un statut d'observateur pour le CNFP. En effet, à l'instar du STATEC, organisme considéré comme indépendant au sens

du Two-Pack et qui participe aux travaux du comité, le concours du CNFP devrait faciliter l'échange d'informations et lui permettrait d'assurer un suivi approprié de ses missions.

13. Le CNFP a également intégré les différents réseaux internationaux qui agissent dans le domaine des finances publiques afin de s'échanger de façon régulière avec ses homologues à l'étranger et pour établir les relations avec les institutions publiques internationales. Le CNFP a ainsi participé à une réunion des institutions budgétaires et économiques autonomes des Etats membres de l'UE (« EUNIFI ») organisée par la Commission européenne en novembre 2014 et, depuis, deux entrevues bilatérales ont eu lieu avec les services compétents de la Commission. En février 2015, une délégation du CNFP a visité ses homologues slovaques qui animent le réseau informel des institutions budgétaires indépendantes au sein l'UE (« EU IFIs ») et qui coordonnent divers groupes de travail. Dans le cadre de la mission annuelle au titre de l' « Art. IV »⁹, le CNFP a reçu une délégation du Fonds monétaire international en mars 2015. Finalement, il y a lieu de relever que le CNFP a participé à la réunion annuelle des institutions budgétaires indépendantes des pays de l'OCDE qui s'est tenue à Vienne les 16 et 17 avril 2015, avec en marge une réunion des institutions budgétaires indépendantes de l'UE. L'échange régulier avec les divers réseaux internationaux permettra au CNFP de suivre les meilleures pratiques reconnues à l'échelle internationale. Le CNFP mènera dans ce contexte une analyse comparative pour évaluer l'adéquation de son cadre légal, de ses ressources et de ses moyens par rapport aux pratiques observées dans d'autres Etats membres de l'UE.

Perspectives et défis

14. Afin de pouvoir répondre de manière efficace et permanente aux missions qui lui sont confiées par la loi, le CNFP devra se doter de moyens et de ressources correspondantes. Or, au cours des premiers mois de fonctionnement, il s'est avéré que le cadre légal actuel est en partie inadapté pour répondre aux besoins d'une institution budgétaire indépendante au sens de la législation européenne. Le CNFP a dû subir des délais importants et des procédures restrictives, notamment dans le cadre de la mise en place de son secrétariat permanent, du recrutement du personnel, de ses moyens financiers ainsi que de l'accès aux données. Sur la base des expériences qu'il aura acquises dans le contexte de la présente évaluation, le CNFP se concertera avec les instances compétentes afin de trouver des solutions à d'éventuels défis opérationnels qui persisteraient.

15. L'absence d'une base légale adéquate permettant au CNFP d'obtenir des informations et des données budgétaires et économiques, pourtant essentielles pour l'accomplissement de ses missions, devra être adressée. Dans la mesure où le CNFP a en grande partie bénéficié de la bonne volonté des autorités en la matière, il visera prochainement la conclusion d'un arrangement formel de type « Memorandum of Understanding » afin de régulariser cet échange de données et d'informations. Dans la mesure où les ressources du CNFP sont limitées, un tel engagement devrait également comporter la possibilité pour le CNFP de recourir aux modèles et méthodes utilisés par les autorités compétentes, notamment en vue d'obtenir des analyses de sensibilités sur la base d'hypothèses différentes. Il faut par ailleurs rappeler que la problématique de l'accès aux données ne concerne pas seulement le CNFP : en effet, d'autres organismes impliqués dans le suivi des politiques budgétaire et économique ont par le passé rencontré des difficultés comparables et il conviendrait de trouver à terme une solution horizontale plus globale et permanente donnant satisfaction à tous les intervenants.

16. Le CNFP regrette par ailleurs que la loi du 12 juillet 2014 ne prévoit aucune procédure implicite ou explicite concernant le statut et la portée des évaluations du CNFP. Alors qu'une nouvelle institution est créée pour évaluer les finances publiques, la législation omet de préciser un processus à travers lequel les autorités budgétaires seraient contraintes de se conformer – ou du moins à répondre formellement – à d'éventuelles réserves ou recommandations du CNFP. Il y a notamment lieu de rappeler que la Commission

⁹ L'article IV des statuts du Fonds monétaire international (FMI) stipule que le Fonds « exerce une ferme surveillance sur les politiques de change des États membres et adopte des principes spécifiques pour guider les États membres en ce qui concerne ces politiques ». En pratique, cette surveillance comprend une mission annuelle du FMI au Luxembourg, durant laquelle de nombreuses questions économiques sont abordées (situation macroéconomique, finances publiques, réformes structurelles, situation du secteur bancaire et financier, etc.).

européenne, dans ses principes communs formulés dans la communication du 20 juin 2012¹⁰, prévoit pourtant que « *l'État membre concerné [soit] tenu de se conformer à l'avis de ces organismes ou d'expliquer publiquement pourquoi il ne le suit pas* ». Il s'agit en l'occurrence du principe du « *comply-or-explain* » en vertu duquel les autorités concernées sont appelées à suivre l'avis des organismes de surveillance ou d'expliquer pourquoi ils s'en écartent. Cette manière relativement souple de procéder contribuerait à assurer que les évaluations du CNFP soient dûment prises en compte, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives politiques des autorités budgétaires concernées. Même en l'absence d'une telle disposition formelle, le CNFP s'attend à ce que les autorités nationales répondent aux constats et recommandations formulées dans la présente évaluation.

¹⁰ Communication de la Commission européenne. *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* (COM/2012/0342) : « 7) [**Rôle et indépendance des institutions de surveillance**] Des organismes indépendants ou disposant d'une autonomie fonctionnelle et agissant comme des institutions de surveillance contribuent à la crédibilité et à la transparence du mécanisme de correction. Ils procèdent à des évaluations publiques de l'apparition de circonstances justifiant le déclenchement du mécanisme de correction, du déroulement de la correction conformément aux règles et aux plans nationaux, et de l'apparition de circonstances justifiant l'application, la prolongation et la levée de clauses dérogatoires. L'État membre concerné est tenu de se conformer à l'avis de ces organismes ou d'expliquer publiquement pourquoi il ne le suit pas. La mise en place de ces organismes tient compte du paysage institutionnel existant et de la structure administrative spécifique du pays. Ces organismes s'appuient sur des dispositions législatives nationales assurant un degré élevé d'autonomie fonctionnelle, à savoir: i) un régime statutaire ancré dans le droit; ii) la liberté par rapport à toute interférence, en vertu de laquelle ces organismes n'acceptent pas d'instructions et sont habilités à communiquer publiquement en temps utile; iii) des procédures de nomination fondées sur l'expérience et la compétence; iv) l'adéquation des ressources et l'accès approprié à l'information afin de remplir le mandat donné. »

2. L'architecture budgétaire et économique

Les règles budgétaires

L'objectif à moyen terme

17. Une des principales nouveautés de la loi du 12 juillet 2014 est l'introduction d'une règle budgétaire nationale axée sur le solde structurel. Les caractéristiques de cette règle budgétaire reposent conceptuellement sur les dispositions du volet dit « préventif » du Pacte de stabilité et de croissance tel qu'il avait une première fois été réformé en 2005 et par la suite renforcé en 2011. La Commission européenne a d'ailleurs apporté des précisions concernant les clauses de « flexibilité » en janvier 2015. L'objectif général de la règle budgétaire étant d'assurer une situation budgétaire équilibrée, la règle budgétaire dispose que l'équilibre budgétaire est considéré comme respecté lorsque le solde structurel des administrations publiques est au moins égal à l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») ou lorsqu'il converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation.

18. L'OMT que le Luxembourg s'est donné dans le contexte européen - et qui a été confirmé pour les besoins de la règle budgétaire nationale à l'article 1^{er} de la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 (ci-après «LPFP 2014-2018 »)¹¹ est de +0,5% du PIB en termes structurels au niveau consolidé des administrations publiques. Cet objectif se retrouve également dans le programme gouvernemental qui s'est donné comme objectif l'atteinte d'un solde structurel de +0,5% du PIB d'ici la fin de la présente législature, c.-à-d. d'ici 2018. La dernière révision de l'OMT, qui date de 2013, avait confirmé un maintien du niveau de l'objectif à +0,5% du PIB, notamment suite à la mise en œuvre de la réforme du système de pension de 2013. Avant cette réforme, la Commission européenne était de l'avis qu'un tel niveau ne serait pas suffisamment ambitieux compte tenu des risques liés à la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises. Pour rappel, l'OMT fixé par le Luxembourg se situait avant 2013 en-dessous du minimum requis par la Commission européenne. La révision vers le bas des projections des dépenses de pension suite à l'entrée en vigueur de la réforme de 2013 a toutefois conduit la Commission européenne à réviser à la baisse son minimum nécessaire, de +0,75% du PIB à +0,5% du PIB. Conformément au cycle de révision européen (cf. infra), la prochaine révision du niveau de l'OMT aura lieu en 2016 et le CNFP réexaminera l'année prochaine la question primordiale de la pertinence du niveau de l'OMT, notamment au vu de la question de la soutenabilité à moyen et à long terme des finances publiques luxembourgeoises.

Le solde structurel

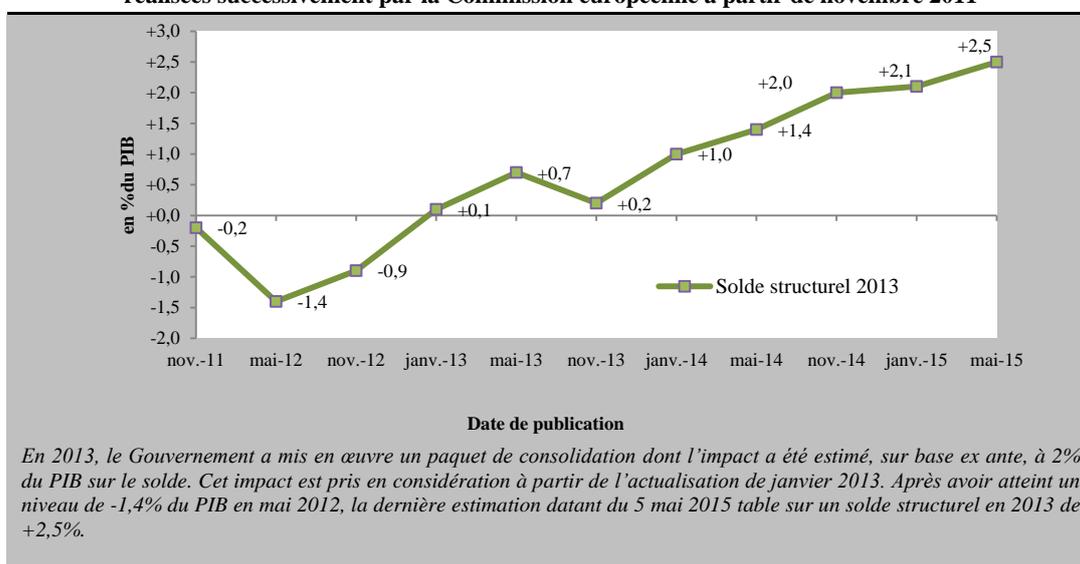
19. Le solde budgétaire exprimé en termes structurels - ou simplement le « solde structurel » - reste une notion économique qui présente des difficultés considérables, tant d'un point de vue méthodologique que conceptuel, ce qui remet en cause sa pertinence comme critère-clé de la performance budgétaire. La notion de solde structurel repose sur l'idée de mieux prendre en considération les circonstances économiques afin d'être en mesure d'évaluer la situation budgétaire « sous-jacente » d'un pays, c'est-à-dire d'évaluer une situation budgétaire qui soit corrigée de l'impact (négatif ou positif) purement dû aux effets de la conjoncture ou à des effets ponctuels et temporaires. En outre, l'appréciation de la situation budgétaire en termes de solde structurel vise à éviter la mise en œuvre d'une politique budgétaire pro-cyclique. La transformation du solde « nominal » en solde « structurel » est cependant basée sur un paramètre économique – l'écart de production ou « output gap » en anglais – qui n'est ni observable ni vérifiable. L'« écart de production » mesure la différence entre la production *réelle* d'une économie et la production *théorique* qu'elle pourrait atteindre, en utilisant au mieux les facteurs de production « capital » et « travail » sans créer de pressions inflationnistes. Il peut être

¹¹ La question de la fixation de l'OMT à la LPFP 2014-2018 est réexaminée dans le contexte de l'évaluation des perspectives des finances publiques à moyen terme.

estimé à travers plusieurs méthodes de calcul différentes dont chacune présente des avantages et des inconvénients non-négligeables dans le cas du Luxembourg, petite économie ouverte. De plus, l'écart de production produit des variations importantes au fil du temps dont les origines ne sont souvent pas aisément détectables voire réconciliables.¹²

20. La loi du 12 juillet 2014 ne comporte aucune précision quant à la méthodologie à emprunter dans la détermination du solde structurel alors que, dans le cadre de la surveillance budgétaire européenne, la Commission européenne évalue tous les Etats membres selon une méthode commune et harmonisée. Vu la complexité du sujet, il existe à l'échelle européenne un groupe de travail dédié qui se consacre uniquement à l'affinement de la méthode. Plusieurs Etats européens, dont le Luxembourg¹³, y font prévaloir leurs difficultés quant à la méthode unique telle qu'elle est appliquée par la Commission européenne, étant donné que celle-ci ne semble guère adaptée aux spécificités des petites économies ouvertes telles que le Luxembourg. Le STATEC note ainsi que « [l]es particularités d'une petite économie motivent la recherche d'une méthode plus adaptée à la situation luxembourgeoise. Les principales différences méthodologiques sont: le poids des salaires dans le revenu total, la mesure du stock de capital et la prise en compte explicite du grand nombre de travailleurs frontaliers, recourant pour cela aux données statistiques nationales »¹⁴. En examinant le graphique ci-dessous, on note notamment une très forte variation au gré des différentes prévisions avancées par la Commission. Cette illustration, bien qu'elle soit quelque peu simpliste, montre cependant que cet indicateur paraît peu fiable en tant que principale référence dans le mesurage des finances publiques et appelle à une certaine prudence dans l'interprétation du solde structurel eu regard à sa volatilité inhérente. Non seulement est-il difficile à évaluer sur base *ex post* par une instance telle que le CNFP, mais – au vu son rôle de premier plan dans la formulation de la politique budgétaire – un indicateur aussi volatil risque d'induire en erreur sur base *ex ante* et pourrait même mener à des conclusions qui pourraient s'avérer erronées par la suite. Par conséquent, le CNFP évaluera le solde structurel avec la prudence qui s'impose, mais également avec toute la rigueur qui est requise puisque cet indicateur est la pierre angulaire de la loi du 12 juillet 2014 et du cadre de gouvernance européen.

Les estimations du solde structurel du Luxembourg pour l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne à partir de novembre 2011



Source : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/forecasts/index_en.htm

¹² Voir explications dans PSC 2014-2018 (pages 27-29) et PSC 2015-2019 (page 26-28).

¹³ Etude du STATEC: <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/economie-statistiques/2014/72-2014.pdf>

¹⁴ Communiqué de presse du STATEC du 23 janvier 2014 : <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/comptes-finances/2014/01/20140122/20140122.pdf>

21. Pour des raisons de cohérence, le CNFP recommande aux autorités d'envisager une approche unique dans la détermination du solde structurel. Cette approche devrait être basée sur des fondements économiques et statistiques motivés, assurant notamment la comparabilité des données budgétaires à travers le temps. En outre, il recommande aux autorités compétentes d'explicitier leur approche quant à l'estimation de l'écart de production et de publier les calculs y afférents. En guise d'illustration, il convient de rappeler que, pendant l'année 2014, trois méthodes divergentes ont été employées à trois instants différents de la procédure budgétaire¹⁵. En 2015, le Programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019 (ci-après « PSC 2015-2019 ») revient de nouveau sur une autre approche (cf. infra). Suivant la méthode qui est choisie, les résultats peuvent varier considérablement et même mener à des conclusions différentes¹⁶. Afin d'éviter que le choix de la méthode ne soit dicté par des considérations circonstancielles, il convient de retenir une seule approche méthodologique dans l'estimation du solde structurel qui vise à assurer la crédibilité de la règle budgétaire et qui permette de présenter une image cohérente de la performance budgétaire. Au vu des difficultés intrinsèques du solde structurel, il conviendrait en outre de compléter le cadre de gouvernance budgétaire par des indicateurs supplémentaires.

Le montant maximal des dépenses de l'administration centrale

22. La loi du 12 juillet 2014 dispose qu'un montant maximal des dépenses de l'administration centrale¹⁷ soit fixé par la loi de programmation financière pluriannuelle. En vertu de l'article 3, paragraphe 4, de la loi du 12 juillet 2014, les orientations budgétaires définies en termes de soldes structurels et nominaux doivent être « complétées par l'indication, dans la loi de programmation pluriannuelle financière, d'un plafond des dépenses de l'administration centrale. »¹⁸ Dans le cadre de sa mission de surveillance des règles budgétaires, le CNFP procédera systématiquement à l'examen du respect du montant maximal des dépenses de l'administration centrale. Ceci étant dit, il convient de relever que la LPFP 2014-2018 ne comporte aucun montant maximal concernant les dépenses de l'administration centrale et de ce fait ne semble pas honorer les obligations découlant de la loi du 12 juillet 2014. Des indications concernant les dépenses de l'administration centrale figurent uniquement à l'exposé des motifs du projet de LPFP 2014-2018, sans pour autant avoir été mises à jour suite aux amendements apportés à un stade ultérieur de la procédure législative. Par ailleurs, dans la mesure où la loi du 12 juillet 2014 ne précise pas les conséquences d'un dépassement du montant maximal, le CNFP invite les autorités à fournir des précisions à l'égard de l'application de la règle sur le montant maximal des dépenses de l'administration centrale.

La progression des dépenses des administrations publiques

23. Le règle sur le montant maximal des dépenses de l'administration centrale découlant de la loi du 12 juillet 2014 n'est pas à confondre avec la règle sur la progression des dépenses des administrations publiques du Pacte de stabilité et de croissance. La surveillance budgétaire au titre du Pacte de stabilité et de croissance comprend aussi, depuis la réforme du Six-Pack, une appréciation de l'évolution des dépenses publiques. Cette appréciation, contrairement à la règle nationale décrite ci-avant, est effectuée au niveau de l'ensemble des administrations publiques¹⁹. L'évaluation porte en outre sur le taux de croissance des dépenses

¹⁵ Les trois méthodes suivantes ont été utilisées pour déterminer le solde structurel: (1) mars 2014 : projet de plan budgétaire 2014 → Méthode COM-COM ; (2) avril 2014 : PSC 2014-2018 → Méthode MODUX ; (3) Octobre 2014 : Budget 2015 et LPFP 2014-2018 : Méthode « Hodrick-Prescott ».

¹⁶ Voir l'évaluation des finances publiques au chapitre 3.

¹⁷ Conformément aux dispositions du système européen des comptes (« SEC »), les administrations publiques forment un ensemble dont le périmètre est circonscrit selon des règles prédéfinies et qui comporte les trois sous-secteurs suivant : (i) l'administration centrale, (ii) les administrations locales et (iii) la Sécurité sociale. Pour en savoir plus : « VOLUME 2, Projet de budget 2015, Le cadre européen de la politique budgétaire » <http://www.budget.public.lu/>

¹⁸ Page 14, commentaires des articles du projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, Dossier parlementaire no. 6597 : <http://chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6597#>.

¹⁹ Extrait de l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques : « L'interrogation du Conseil d'Etat se trouve renforcée par le paragraphe 4 qui se réfère au seul montant maximal des dépenses de l'administration centrale. Le Conseil d'Etat prend acte de l'explication fournie dans le commentaire selon lequel l'indication de ce plafond est nécessairement limitée aux dépenses de l'administration centrale, étant donné que celles-ci relèvent, contrairement à celles des

(et non pas sur le montant absolu). En vertu de cette règle européenne, les dépenses ne doivent pas progresser au-delà d'un « taux de référence », résultant d'une estimation de la croissance potentielle à moyen terme et comprenant une marge pour assurer le respect à l'objectif budgétaire à moyen terme²⁰. De plus, l'agrégat de dépenses publiques qui est considéré comporte plusieurs ajustements techniques pour tenir compte des particularités de certains types de dépenses telles que l'investissement ou les indemnités de chômage²¹. Les nombreuses différences entre la règle sur les dépenses de la loi du 12 juillet 2014 et la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance sont résumées à l'annexe 1. Dans un souci de cohérence et d'exhaustivité, le CNFP procédera également à l'examen de la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, il y a lieu de préciser qu'un éventuel non-respect de cette règle n'entraîne aucune conséquence en vertu de la loi du 12 juillet 2014. Les auteurs du projet de loi ont en effet choisi de ne pas transposer en droit national la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance alors que le Pacte budgétaire prévoyait que « *les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé* ». Un éventuel non-respect de la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance peut cependant entraîner des conséquences procédurales à l'échelle européenne, notamment s'il existe simultanément un « écart important » entre le solde structurel et l'OMT.

Les exigences de forme

24. A côté des règles budgétaires portant sur le solde structurel des administrations publiques et sur les dépenses de l'administration centrale, la loi du 12 juillet 2014 comprend des exigences de forme et de contenu que le CNFP examinera dans ses évaluations. Les programmations pluriannuelles des finances publiques devront se rapporter à une période de cinq ans et comprendre des projections pluriannuelles en termes de soldes nominaux et de soldes structurels. Elles devront présenter l'évolution de la dette publique et décomposer les soldes nominaux pour chaque sous-secteur des administrations publiques. Finalement, la loi du 12 juillet 2014 exige de présenter plusieurs annexes explicatives, dont notamment des détails concernant le calcul du solde structurel, les transformations des chiffres compilés selon la logique de la comptabilité nationale en chiffres conformes au cadre de référence européen (connu par l'appellation « SEC2010 »²²) ainsi qu'un relevé présentant les dépenses fiscales.

Récapitulatif des règles énoncées aux articles 2 à 4 de la loi du 12 juillet 2014

Règles budgétaires	Exigence de forme et de contenu
Equilibre de la situation budgétaire des administrations publiques	Planification budgétaire sur 5 ans
Fixation de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou de la trajectoire de convergence vers l'OMT	Présentation des trajectoires des soldes nominaux et structurels
Solde structurel au moins égal à l'OMT ou convergence rapide	Présentation de l'évolution de la dette publique
Solde structurel calculé en corrigeant le solde nominal des variations conjoncturelles et effets ponctuels/temporaires	Décomposition des soldes nominaux par sous-secteur
Fixation du montant maximal de dépenses de l'administration centrale	Présentation de plusieurs annexes explicatives

administrations locales et de la sécurité sociale, de l'emprise exclusive du Gouvernement. Il note toutefois que les règles européennes, au même titre d'ailleurs que l'article 1er de la loi en projet, retiennent une vision plus large du concept d'administrations publiques. »

²⁰ Article 5, paragraphe 1, alinéa 6, Règlement (CE) no. 1466/97 : « Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétrospective. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte. »

²¹ Les catégories de dépenses suivantes doivent être exclues : i) les dépenses d'intérêts, ii) les dépenses venant des programmes de l'UE, iii) la variation non-discrétionnaire des dépenses liées aux indemnités de chômage. En ce qui concerne la formation brute de capital fixe : au lieu de prendre le niveau de l'année donnée t , le profil de l'investissement est lissé par la moyenne arithmétique sur une période de 4 ans ($t-3, t$). Finalement, il faut retrancher de la totalité des dépenses publiques le contre-financement des dépenses par des mesures discrétionnaires du côté des recettes qui ont été prises au cours de l'année t et par des augmentations automatiques de recettes prévues par la loi.

²² « Le système européen des comptes (« SEC 2010 » ou simplement « SEC ») est un cadre comptable, compatible au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée ce que l'on appelle une « économie totale » (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totale », source : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010/overview>.

Le mécanisme de correction automatique

25. La loi du 12 juillet 2014 prévoit le déclenchement d'un « mécanisme de correction automatique » en cas de dérapage par rapport à la règle budgétaire portant sur le solde structurel. Ce mécanisme de correction, qui est défini à l'article 6 de la loi du 12 juillet 2014, prévoit que « *le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle en l'absence de déviations* ». Le déclenchement du mécanisme de correction est en effet la nouveauté majeure qui a été introduite par le TSCG car, au titre du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, une déviation par rapport aux objectifs budgétaires entraîne le déclenchement d'une procédure d'infraction (en anglais : « *significant deviation procedure* ») qui peut donner lieu à l'imposition d'une amende lorsque le dérapage continue à persister.

26. Le mécanisme de correction luxembourgeois est déclenché lorsque le solde structurel présente un « écart important » par rapport à l'OMT ou par rapport à la trajectoire fixée dans la LPFP. L'écart est considéré comme « important » lorsque la différence entre le solde structurel et l'OMT (ou la trajectoire fixée dans la LPFP) est supérieure ou égale à 0,5% du PIB sur un an ou à 0,25% du PIB sur deux ans. Les données prises en compte pour déterminer l'écart devront se baser sur les chiffres budgétaires notifiés aux instances européennes tous les 1^{er} avril et 1^{er} octobre. La méthode de calcul qui doit être utilisée pour estimer le solde structurel n'est cependant pas précisée et peut mener à une situation dans laquelle la méthode unique appliquée par la Commission européenne ferait état d'un écart important, alors que les chiffres établis selon la méthode nationale, potentiellement divergente, donneraient un résultat différent.

27. La définition nationale de l' « écart important » n'est pas conforme à la définition européenne du Pacte de stabilité et de croissance. Au niveau de l'UE²³, l'écart important est en effet constaté de façon différente dans une situation où l'OMT ne serait pas atteint, car il est déterminé en calculant la différence entre un *effort d'ajustement* annuel (tel que requis par le Pacte de stabilité et de croissance) et la *modification* annuelle effective du solde structurel²⁴. A ce stade et en attendant la réalisation d'une étude plus approfondie du mécanisme de correction, il y a simplement lieu de souligner que la transposition nationale ne paraît pas conforme aux dispositions européennes et pourrait mener à des conclusions contraires au moment où des suites procédurales devraient potentiellement être déclenchées²⁵. Dans un souci de cohérence et de manière plus générale, le CNFP recommande d'adapter les dispositions de la loi du 12 juillet 2014 pour assurer sa cohérence avec le Pacte de stabilité et de croissance.

28. Le CNFP mènera une analyse plus approfondie du mécanisme de correction introduit par la loi du 12 juillet 2014, notamment par rapport aux principes communs que la Commission européenne a formulés dans sa communication du 20 juin 2012²⁶ et qui se trouvent résumés dans le tableau ci-dessous. L'évaluation de l'écart

²³ Article 6, paragraphe 3, règlement (CE) No 1466/97 (Extrait) - volet *préventif* du Pacte de stabilité et de croissance : « ... L'évaluation visant à déterminer si un écart est important comprend, notamment, les critères suivants: a) pour un État membre qui n'a pas atteint l'objectif budgétaire à moyen terme, lorsqu'on évalue la *modification du solde structurel*, si l'écart représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives; ... »

²⁴ **Cas de figure 1 :** *lorsque l'OMT est atteint, l'effort à faire est zéro selon le Pacte de stabilité et de croissance. Dans ce cas-ci, les conclusions seraient identiques selon les deux définitions nationale et européenne. Exemple numérique :* en 2015, le solde structurel est de +0,5% du PIB, donc l'effort à faire pour 2016, conformément au Pacte de stabilité et de croissance, est zéro. La trajectoire fixe un objectif de +0,5% du PIB pour 2016. Mais, attention, le solde structurel en 2016 est finalement de -0,5% du PIB, soit un écart de -1% par rapport à la trajectoire, on aurait donc un écart important selon la définition nationale. Selon la définition européenne, l'écart entre l'effort à faire (0) et la modification annuelle (-1% du PIB) est également de -1% du PIB. Ceci est donc aussi considéré comme un écart important.

Cas de figure 2 : *lorsque l'OMT n'est pas atteint, il peut cependant y avoir des conclusions différentes. Exemple numérique :* en automne 2015, le solde structurel pour 2015 est estimé à -1,5% du PIB et la nouvelle LPFP fixe un objectif de -1,0% du PIB pour 2016, soit un effort annuel de 0,5% du PIB (en conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance). Or, deux ans plus tard, en 2017, il s'avère que l'estimation du solde structurel doit être révisée de sorte que le solde structurel de 2015 était en fait de -2,0% et qu'en 2016 un solde structurel de -1,5% du PIB a été atteint. Selon la loi du 12 juillet 2014, ceci représente un écart de 0,5% du PIB par rapport à la trajectoire de la LPFP qui avait fixé comme objectif un solde structurel de -1,0% du PIB. Le mécanisme de correction est dès lors déclenché pour rétablir la trajectoire initiale. Aux yeux du Pacte de stabilité, la *modification* du solde structurel de 2015 à 2016 a été de 0,5% du PIB, donc identique à l'effort annuel qui était requis. Il n'y a aucun écart à constater et les règles du Pacte de stabilité et de croissance sont entièrement respectées.

²⁵ Voir note de bas de page no. 24.

²⁶ COMMUNICATION DE LA COMMISSION. *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* (COM/2012/0342) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52012DC0342>

important, le mode d'activation et de fonctionnement de ce mécanisme, ses clauses dérogatoires en cas de circonstances exceptionnelles, les voies offertes pour y introduire la flexibilité proposée par la Commission européenne ainsi que sa portée en termes d'ampleur et de durée feront notamment l'objet d'une telle évaluation.

Les principes communs concernant les mécanismes de correction automatique

1. Le mécanisme doit être **ancré dans le droit national, en plein respect des prérogatives des parlements nationaux**, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes ;
2. le mécanisme doit être **cohérent avec le cadre de gouvernance budgétaire européen** dans la mesure que la notion d'« écart important » et la définition de clauses dérogatoires soit en ligne avec les définitions européennes et que les corrections automatiques soient conformes à d'éventuelles recommandations prononcées au titre du Pacte de stabilité et de croissance ;
3. le **déclenchement** du mécanisme de correction **doit intervenir dans des circonstances clairement définies** lorsqu'un écart important se présente par rapport aux critères nationaux ou européens et le déclenchement peut intervenir **soit ex ante** afin d'éviter l'apparition d'un écart important **soit ex post** pour corriger un écart important constaté ;
4. **l'ampleur et la durée des corrections doivent être déterminées selon des règles prédéfinies**, elles devront être proportionnelles à l'ampleur de l'écart et elles devront avoir pour objectif de rétablir l'OMT ou la trajectoire permettant sa réalisation telle qu'elle était affichée avant l'apparition de l'écart important ;
5. la **correction peut s'opérer au moyen de règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures fiscales discrétionnaires**, notamment dans le déclenchement et la mise en œuvre des corrections engendrées et le mécanisme de correction tient compte d'un éventuel partage de l'effort d'ajustement budgétaire entre les différents sous-secteurs des administrations publiques ;
6. la **définition des clauses dérogatoires doit se fonder sur la notion des « circonstances exceptionnelles » du Pacte de stabilité et de croissance**, toute suspension du mécanisme étant temporaire ;
7. des **organismes indépendants procèdent à des évaluations publiques** des circonstances menant au déclenchement du mécanisme de correction, du déroulement de la correction engagée et d'une éventuelle application ou suspension des clauses dérogatoires invoquées.

Source : *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* (COM/2012/0342)

Les prévisions macroéconomiques et budgétaires

29. L'évaluation visée par la loi du 12 juillet 2014 ne consiste pas à valider, endosser ou sanctionner les prévisions macroéconomiques et budgétaires, contrairement aux missions confiées à des institutions comparables au CNFP dans d'autres Etats membres européens. Le Two-Pack²⁷ dispose que les prévisions macroéconomiques soient « réalisées ou approuvées par des organismes indépendants ». Dans le cas du Luxembourg, les autorités compétentes considèrent que cette obligation européenne est respectée étant donné que le STATEC établit le scénario macroéconomique. En ce qui concerne les prévisions budgétaires, le Two-Pack dispose simplement que les autorités nationales « précisent » si ces prévisions ont été « réalisées ou approuvées par des organismes indépendants » sans pour autant comporter d'obligation formelle pour procéder de la sorte. Le CNFP n'est pas chargé ni de réaliser, ni d'approuver les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies par les autorités compétentes. Sa mission consiste à les évaluer.

30. Le CNFP note qu'avec le calendrier actuel de publication des prévisions macroéconomiques, cette mission d'évaluation ne peut pas être accomplie de manière satisfaisante au moment de la publication du PSC 2015-2019. En effet, le PSC 2015-2019 ne contient que des explications limitées concernant le nouveau scénario macroéconomique établi par le STATEC. A titre d'illustration, la prévision de la croissance en 2015 présentée dans le cadre du PSC 2015-2019 connaît une révision importante vers le haut par rapport à la prévision précédente de novembre 2014 (de 2,2% à désormais 3,8%) mais une explication détaillée de cette révision n'est pas disponible au moment de la publication du PSC. Le CNFP invite par conséquent les autorités compétentes à présenter des précisions supplémentaires concernant le scénario macroéconomique de base du

²⁷ Article 4, paragraphe 4, règlement (UE) no. 473/2013 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32013R0473>.

PSC 2015-2019 et à assurer à l'avenir une meilleure coordination du calendrier de diffusion entre les différents intervenants afin de faciliter l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires au moment de la publication du PSC.

31. La présente évaluation du CNFP ne comprend donc qu'une discussion succincte des prévisions macroéconomiques et des prévisions budgétaires dans la limite des données disponibles. Les prévisions du PSC 2015-2019 sont comparées aux prévisions établies antérieurement, mais le CNFP n'est pas en mesure de se prononcer sur l'impact précis des révisions du scénario macroéconomique sur les finances publiques. En outre, les hypothèses de base retenues précédemment sont comparées aux dernières évolutions et le scénario de base pour l'exercice budgétaire 2014 est brièvement examiné.

32. Le CNFP a l'intention de procéder à terme à des évaluations plus détaillées des prévisions macroéconomiques et budgétaires en application des dispositions découlant de la directive sur les cadres budgétaires du Six-Pack²⁸. Dans ce contexte, il s'agit moins d'un exercice régulier dans le contexte de la programmation budgétaire au titre de la loi du 12 juillet 2014 ou du Semestre européen, mais plutôt d'un exercice en-dehors des échéances usuelles de la procédure budgétaire nationale et européenne. Il visera à analyser de manière plus approfondie les prévisions et leur réalisation *ex post*, à constater d'éventuels biais et à évaluer les modèles et les méthodes utilisés par les institutions établissant les prévisions budgétaires et macroéconomiques. Le CNFP effectuera une telle analyse lorsqu'il disposera des ressources et des informations nécessaires.

Le Programme de stabilité et de croissance 2015-2019²⁹

33. Cette première évaluation du CNFP s'inscrit dans le contexte plus large du Semestre européen, qui est le cycle de coordination annuel des politiques économiques et budgétaires au niveau européen. Cet exercice de mise en parallèle des processus de politiques budgétaires et de politiques structurelles vise à encourager les Etats membres de l'UE à développer des stratégies cohérentes qui prennent en compte les interdépendances entre, d'un côté, des finances publiques durablement saines formant la base de toute stratégie de croissance et, de l'autre côté, des politiques structurelles visant à soutenir une croissance durable et créatrice d'emplois. Le Semestre européen ambitionne de faire en sorte que la surveillance et la coordination soient mieux articulées *ex ante* : les Etats membres sont ainsi invités à soumettre un programme de stabilité et de croissance et un plan national de réformes au plus tard pour la fin avril de chaque année pour que le Conseil de l'UE puisse adopter des recommandations proposées par la Commission européenne au plus tard en juin ou juillet, permettant ainsi aux Etats membres de prendre en compte toute recommandation qui y serait formulée dans l'élaboration du projet de budget et dans la mise en œuvre de la politique structurelle au cours du deuxième semestre.

34. Le Programme de stabilité et de croissance (« PSC ») est le document annuel, qui est transmis par le Gouvernement à la Commission européenne, présentant la stratégie à moyen terme en matière de finances publiques. Il fait partie intégrante de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires au niveau européen, en application des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, et de ce fait revêt une importance particulière dans le cadre de la planification budgétaire.

35. Le PSC 2015-2019, qui fait l'objet de la première évaluation du CNFP, a été adopté et publié par le Gouvernement le 30 avril 2015. Il s'inscrit dans un cycle du Semestre européen qui s'est vu renforcé en 2015 au Luxembourg, en y prévoyant une consultation plus systématique des partenaires sociaux au niveau du Conseil économique et social. Le PSC a d'ailleurs été présenté à la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés avant d'avoir été transmis à la Commission européenne. Dans la mesure où le PSC et le Plan national des réformes (PNR) doivent former un ensemble politique cohérent, le CNFP invite les autorités

²⁸ Article 4, paragraphe 6, directive 2011/85/UE : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32011L0085> .

²⁹ Lien pour télécharger le PSC 2015-2019 : http://www.mf.public.lu/publications/programme/16e_prog_stabilite_croissance.pdf

d'envisager une approche plus intégrée entre les réformes structurelles envisagées dans le PNR et les orientations pluriannuelles en matière de finances publiques du PSC.

36. Le CNFP regrette que, contrairement aux pratiques des années précédentes, le Comité de prévision n'ait pas produit de « note à politique inchangée » en amont de la publication du PSC et recommande de revenir à cette pratique. Formant traditionnellement la base d'une discussion sur la stratégie budgétaire à moyen terme, la production d'une telle note avec toutes ses annexes, hypothèses et données « à politique inchangée »³⁰ aurait permis de mieux évaluer les choix nouveaux décidés par le Gouvernement dans le contexte du PSC 2015-2019. En l'absence d'un tel document, le présent PSC revient en quelque sorte à une simple actualisation technique de la trajectoire présentée dans la LPFP 2014-2018 sans pour autant présenter des éléments nouveaux concernant l'orientation de la politique budgétaire à moyen terme. Ceci est d'autant plus regrettable que, contrairement à la procédure budgétaire de l'automne 2014, le STATEC a désormais procédé à une mise à jour générale de ses projections macroéconomiques à moyen terme (cf. infra).

37. Le CNFP recommande d'articuler la programmation pluriannuelle des finances publiques autour du Semestre européen et de combiner l'élaboration du PSC avec le projet de loi de programmation financière pluriannuelle. En séparant la procédure législative autour de la programmation pluriannuelle de la procédure pour le projet de budget de l'année à venir, le processus d'élaboration et de décision de la LPFP serait incorporé dans le calendrier du Semestre européen. Le PSC et la loi de programmation financière pluriannuelle formeraient ainsi un ensemble cohérent. Ils seraient fondés sur un même scénario macroéconomique et des orientations budgétaires identiques, élaborés avec le concours de toutes les parties prenantes qui sont appelées à contribuer à la formulation de la politique budgétaire: la Chambre des députés, et tous les acteurs y impliqués, dans le cadre de la procédure législative proprement dite et les partenaires sociaux par le biais des chambres professionnelles et du Conseil économique et social. La synchronisation des deux procédures permettrait surtout de mener un véritable débat de fond sur les orientations pluriannuelles des finances publiques durant le premier semestre de l'année, conformément à l'esprit du Semestre européen. La période d'automne serait consacrée à la mise en œuvre concrète des orientations pluriannuelles pour l'année budgétaire à venir.

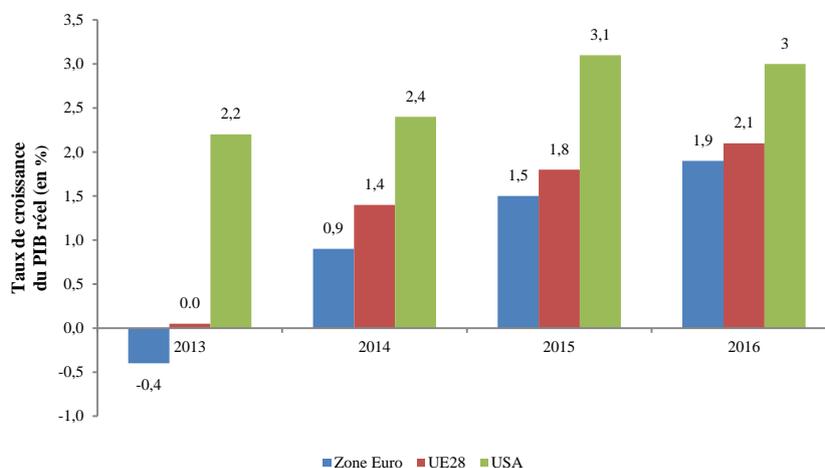
³⁰ La dernière « Note à politique inchangée » du Comité de prévision date d'avril 2014 : http://www.mf.public.lu/publications/fin_pub/note_comite_prev_090414.pdf .

EVALUATION DU CNFP

3. Le contexte économique

Situation économique internationale

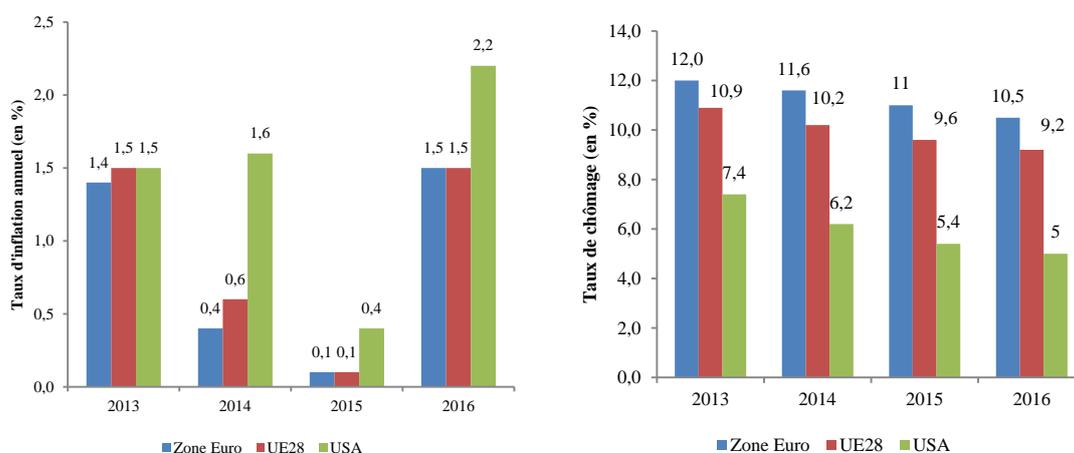
Graphique 1. Croissance en zone euro, UE et aux Etats-Unis



Source : Spring Forecast 2015, Commission européenne, mai 2015.

38. Le contexte macroéconomique international s'est graduellement redressé depuis 2013. Selon les chiffres avancés par la Commission européenne dans le cadre de ses prévisions de printemps publiées le 5 mai 2015³¹, la zone euro aurait connu une croissance à hauteur de 0,9% en 2014 après s'être rétrécie de 0,4% en 2013 encore. Elle connaîtrait une reprise graduelle à 1,5% en 2015 et à 1,9% en 2016. Bien que la reprise reste différenciée à travers les différents Etats membres, l'amélioration conjoncturelle s'étend à travers presque toute la zone euro. Malgré cette croissance plus prononcée, le taux de chômage devrait rester au-dessus de 10% alors que l'inflation devrait graduellement revenir vers la cible de 2%. Cette nouvelle dynamique conjoncturelle en Europe reste toutefois plus timide qu'aux Etats-Unis qui devraient atteindre une croissance de 2,4% en 2014, 3,1% en 2015 et 3,0% en 2016, selon les estimations de la Commission européenne.

Graphiques 2 & 3. Inflation et chômage (Zone euro, UE, Etats-Unis).



Source : Spring Forecast 2015, Commission européenne, mai 2015.

³¹ "Spring 2015 Economic Forecast", Commission européenne, mai 2015: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_spring_forecast_en.htm.

39. La reprise en Europe a été principalement déclenchée par des facteurs externes. Le taux de change EUR/USD a ainsi baissé considérablement depuis mai 2014 et le prix du baril de pétrole s'est fortement replié (même s'il s'est quelque peu redressé depuis ses niveaux les plus bas au début de 2015). La politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne, par le biais de son programme d'assouplissement quantitatif, influence de manière positive les prévisions conjoncturelles à court terme et a contribué à la hausse soutenue des valeurs boursières européennes. La mise en œuvre du plan d'investissements annoncé par la Commission européenne devrait à terme aussi contribuer à relancer l'investissement en Europe, à travers un renforcement de la croissance potentielle.

Décomposition illustrative de la croissance en zone euro	2015
Croissance PIB en zone euro	+1,5
- Croissance potentielle	+0,8
- Baisse des prix pétroliers	+0,5
- Conditions de politique monétaire	+0,8
- Tensions géopolitiques	-0,2
- Résidu	-0,4

Source : Spring Forecast 2015, Commission européenne, mai 2015.

Résidus : effets de la crise(-), contraction de crédit (-), incertitude (-) ; croissance mondiale (+), effets de calendrier (+).

40. Plus récemment, la confiance des ménages et des entreprises semble être de retour, ce qui se traduit par une consommation intérieure renforcée au sein de la zone euro. La mise en œuvre de réformes structurelles ciblées, soutenue par des finances publiques saines, sera pourtant indispensable pour consolider l'élan qui a été observé au cours des derniers mois. Les tensions géopolitiques ne se sont pas dissipées et une escalade du conflit russo-ukrainien pourrait par exemple déstabiliser le contexte généralement favorable. De même, l'incertitude qui plane autour de la Grèce, et notamment les interrogations concernant son maintien dans la zone euro, continuent à poser des risques non-négligeables à la stabilité de la zone euro.

41. Le projet de budget pour 2014, exceptionnellement déposé en mars 2014 suite à la tenue anticipée des élections législatives en octobre 2013, tablait sur une croissance de 1,3% en 2014 au sein de la zone euro. Sur la base des chiffres qui sont désormais disponibles, la prévision du STATEC a été plus favorable de quelque 0,4 point de pourcentage (1,3% au lieu de 0,9%). Il convient de relever que le taux de change EUR/USD et le prix du baril de pétrole ont progressé légèrement moins que prévus, étant donné que le scénario de base esquissé par le STATEC en mars 2014 avait tablé sur un taux de change moyen de 1,36 USD par EUR (contre 1,32 en réalité) et un prix mensuel moyen du pétrole de 109,1 USD/baril (contre 99,0 en réalité). Etant donné que l'implication des déviations par rapport au projet de budget n'est pas explicitée, le CNFP recommande de préciser les effets d'une réalisation *ex post* divergente sur les données macroéconomiques et de finances publiques du Luxembourg.

Analyse <i>ex post</i> des hypothèses externes du budget 2014 pour l'année 2014			
	Budget 2014	Réalisé (PSC)	
PIB zone euro (évolution en %)	1,3	0,9	↘
Indice boursier européen (évolution en %)	9,6	<i>pas indiqué</i>	
Prix pétroliers (prix/baril en USD)	109,1	99,0	↘
Taux de change (USD par EUR)	1,36	1,32	↘

Source : Projet de budget 2014, PSC 2015-2019.

42. Le PSC 2014-2018 publié en avril 2014 reposait sur des hypothèses de base plus ou moins identiques au projet de budget en ce qui concerne l'année 2014 et prévoyait pour les années 2015 à 2018 un taux de croissance réelle en zone euro constant à 1,7% par an. Vu d'aujourd'hui et comparé aux PSC 2015-2019, la prévision pour la croissance en zone euro pour 2015 semble avoir été légèrement plus favorable alors qu'elle peut être considérée comme étant plus prudente pour les années 2016 à 2018. Les prix pétroliers, qui y étaient projetés, devraient désormais évoluer à des niveaux inférieurs aux attentes encore formulées en avril 2014.

Analyse des hypothèses externes du PSC 2014-2018 pour l'année 2015

	PSC 2014	PSC 2015	
PIB zone euro (évolution en %)	1,7	1,4	↘
Prix pétroliers (prix/baril en USD)	108,1	48,1	↘
Taux de change (USD par EUR)	1,35	1,13	↘

Source : PSC 2014-2018, PSC 2015-2019.

Hypothèses externes du PSC 2014-2018 pour le moyen terme

	2015	2016	2017	2018
PIB zone euro (évolution en %)	1,7	1,7	1,7	1,7
Prix pétroliers (prix/baril en USD)	108,1	108,1	108,1	108,1
Taux de change (USD par EUR)	1,35	1,35	1,40	1,40

Source : PSC 2014-2018.

43. Le projet de budget pour 2015 et le projet de LPFP 2014-2018 tablaient sur une croissance de 1,4% en zone euro en 2015 (légèrement révisée vers le bas depuis le PSC 2014-2018). Le projet de LPFP 2014-2018 ne contenait cependant aucune indication concernant les hypothèses de base pour le contexte économique international à moyen terme. Le CNFP appelle les autorités compétentes à publier systématiquement les hypothèses de base prises en compte aux fins de la programmation budgétaire. L'hypothèse de croissance en zone euro retenue pour l'année 2015 semble être en ligne avec les nouvelles données disponibles au moment de la rédaction de la présente évaluation, alors que l'hypothèse d'un prix du baril de pétrole de 101,5 USD en 2015 s'avère trop élevée. Le taux de change EUR/USD, estimé en octobre 2014 à 1,3 USD par EUR, ne paraît pas se matérialiser à la lumière de l'évolution constatée au cours des premiers mois de l'année 2015.

Analyse des hypothèses externes du budget 2015 pour l'année 2015

	Budget 2015	PSC 2015	
PIB zone euro (évolution en %)	1,4	1,4	=
Indice boursier européen (évolution en %)	4,1	<i>pas indiqué</i>	
Prix pétroliers (prix/baril en USD)	101,5	48,1	↘
Taux de change (USD par EUR)	1,33	1,13	↘

Source : Projet de budget 2015, PSC 2015-2019.

44. Le PSC 2015-2019 table sur une hypothèse de croissance en zone euro de 1,4% en 2015 (identique à la prévision d'octobre 2014), de 2,0% en 2016, 1,3% en 2017 et 1,4% en 2018 et 2019. En comparaison avec le PSC 2014-2018, la perspective économique à moyen terme pour la zone euro se voit donc corrigée vers le bas. Etant donné que la documentation budgétaire d'automne 2014 ne contenait pas de précisions concernant le scénario économique à moyen terme en Europe, il est difficile d'évaluer l'ampleur d'une éventuelle révision des taux de croissance en zone euro entre octobre 2014 et avril 2015. Par ailleurs, les projections à court terme du PSC 2015-2019 sont globalement en ligne avec les projections de la Commission européenne pour 2015 et 2016. L'hypothèse de croissance ne semble pas être biaisée alors qu'il convient de relever que le profil de l'évolution du prix de baril à moyen terme apparaît trop conservateur. Le CNFP prend acte que, quelques jours après la publication du PSC 2015-2019, le STATEC a procédé à une révision de ces prévisions, en augmentant l'hypothèse du prix du baril de pétrole à 60,3 USD en 2015 et 62,4 USD en 2016³². Le CNFP regrette que ces nouvelles hypothèses n'aient pas été prises en compte dans le PSC 2015-2019

³² Communiqué de presse du STATEC du 6 mai 2015 :

<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2015/05/20150506bis/20150506bis.pdf>

Hypothèses externes du PSC 2015-2019 pour le moyen terme

	2016	2017	2018	2019
PIB zone euro (évolution en %)	1,5	1,6	1,7	2,4
Prix pétroliers (prix/baril en USD)	48,1	48,1	48,1	48,1
Taux de change (USD par EUR)	1,13	1,13	1,1	1,1

Source : PSC 2015-2019.

Comparaison des hypothèses externes entre PSC 2014-2018 et PSC 2015-2019

	2016	2017	2018
PIB zone euro (évolution en %)	↘	↘	=
Prix pétroliers (prix/baril en USD)	↘	↘	↘
Taux de change (USD par EUR)	↘	↘	↘

Source : PSC2014-2018, PSC 2015-2019.

Comparaison des hypothèses externes du PSC 2015-2019 avec la mise à jour du STATEC (6 mai 2015)

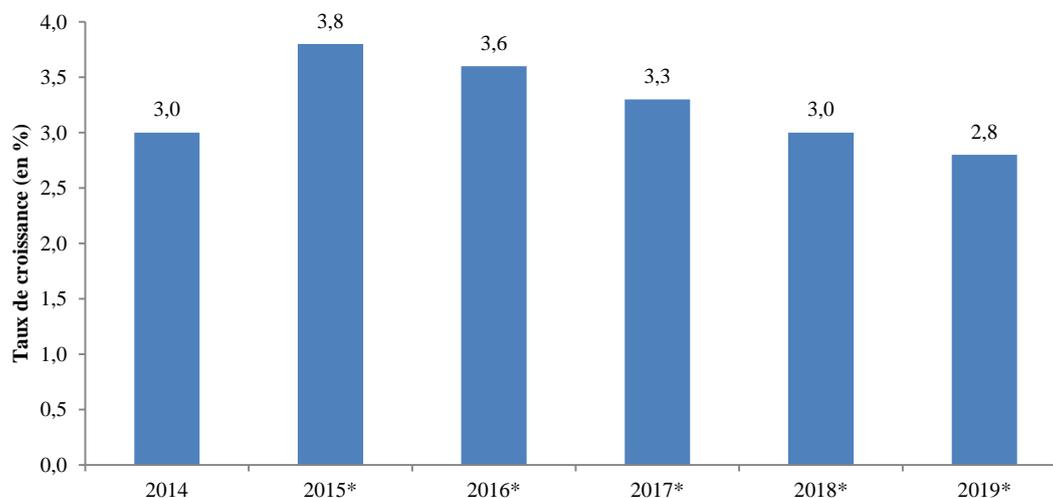
	2015 PSC	2015 STATEC		2016 PSC	2016 STATEC	
Prix pétroliers (prix/baril en USD)	48,1	60,3	↗	48,1	62,4	↗
Taux de change (USD par EUR)	1,13	1,09	↘	1,13	1,08	↘

Source : PSC 2015-2019, STATEC (mai 2015).

45. De manière générale, le CNFP recommande aux autorités budgétaires et statistiques de détailler systématiquement toutes les hypothèses de base pertinentes dans la documentation budgétaire. Dans ce contexte, il convient notamment d'explicitier les hypothèses qui sont à chaque fois retenues en ce qui concerne l'évolution des marchés financiers qui est, pour le Luxembourg, un facteur important dans l'estimation de la croissance et dont l'évolution est d'une importance majeure pour les finances publiques. Ainsi, par exemple, le PSC 2015-2019 indique uniquement qu'une « croissance plus modérée de 3,8% [par an] » de l'indice d'actions européennes STOXX50 contribue à la décélération de la croissance au Luxembourg à moyen terme. Cette hypothèse n'est cependant pas explicitée davantage, alors que le projet de budget comprend typiquement des indications plus précises dans son exposé des motifs. La publication systématique de ces chiffres permettrait ainsi d'assurer le suivi de cette hypothèse importante et notamment des révisions qui y sont apportées.

Situation économique nationale

Graphique 4. Croissance réelle au Luxembourg de 2014 à 2019.



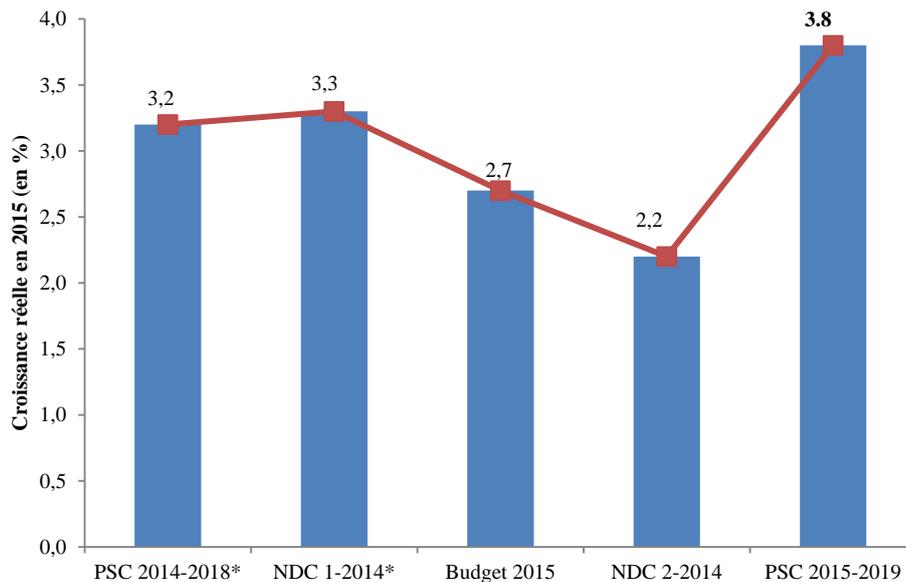
Source : PSC 2015-2019. * = prévision.

46. Le Luxembourg a renoué avec une croissance soutenue depuis 2013. Selon les dernières estimations publiées dans le PSC 2015-2019, l'évolution positive de la croissance tend à se confirmer en 2014 avec un taux de croissance réelle estimé désormais à 3,0% (ou 4,5% en termes nominaux). Bien que les comptes nationaux du 4^{ème} trimestre 2014 n'aient toujours pas été publiés au moment de la finalisation de la présente évaluation³³, il paraît que le scénario macroéconomique du PSC 2015-2019 comprend une mise à jour des données qui tiendrait compte des évolutions observées à la fin de l'année 2014. Le CNFP regrette les délais que le STATEC connaît dans l'arrêt des comptes nationaux pour l'année 2014 et s'interroge sur les raisons pour ce délai, étant donné que la date de publication, prévue par la réglementation européenne pour le 1^{er} avril de chaque année, est désormais reportée au 16 juillet. D'éventuelles révisions seront prises en compte dans la prochaine évaluation du CNFP.

47. En 2015, la croissance réelle du Luxembourg est dorénavant estimée à 3,8% (ou 3,4% en termes nominaux). Alors que le projet de budget 2015 se basait sur un taux de 2,7% (nominal : 4,0%), avant l'effet des mesures du paquet de consolidation du *Zukunftspak*, le STATEC avait déjà mis à jour son estimation en novembre 2014, en y tenant partiellement compte cette fois-ci des effets des mesures de consolidation. Cette mise à jour amenait à réduire la croissance réelle à 2,2% en 2015 (nominal : 3,5%). Or, dans le cadre de l'actualisation préparée pour le PSC 2015-2019, la croissance réelle en 2015 est significativement revue à la hausse, alors que les perspectives de croissance européenne ont, quant à elles, été révisées vers le bas. Des explications plus précises pour cette révision de 1,6 point de pourcentage par rapport à novembre 2014 font pourtant défaut. Le CNFP demande aux autorités d'explicitier les révisions qui sont effectuées d'une projection macroéconomique à l'autre. Il conviendrait par ailleurs de présenter en détail l'impact de ces révisions sur les finances publiques. Il importe en effet d'expliquer les raisons qui ont mené à la révision aussi importante des prévisions macroéconomiques et de détailler l'impact d'une telle ré-estimation sur les soldes budgétaires (voire les principaux postes de recettes et de dépenses). Ce n'est qu'ainsi qu'on peut faire la part des choses entre, d'une part, les révisions des chiffres budgétaires purement dues à un nouveau scénario économique et, d'autre part, les révisions qui s'expliqueraient par des mesures discrétionnaires dans l'exécution du budget.

³³ Note de bas de page du calendrier de diffusion du STATEC : « Pour des raisons techniques, le STATEC n'est actuellement pas en mesure de produire les comptes nationaux annuels et trimestriels dans les délais imposés par la réglementation communautaire. Le STATEC a informé toutes les autorités compétentes nationales et communautaires de cet état de fait et s'excuse auprès de ses utilisateurs. Le STATEC fera tout pour éviter à l'avenir ce genre de désagrément. La publication des comptes nationaux annuels et trimestriels est reportée au 20 mai 2015. » Par la suite, la date de publication des comptes nationaux a été reportée au 16 juillet 2015.

Graphique 5. Prédiction du taux de croissance réelle au Luxembourg pour l'année 2015.



Source : PSC 2014-2018, Note de conjoncture 1-2014 (STATEC),
Projet de budget 2015, Note de Conjoncture 2-2014 (STATEC),
PSC 2015-2019. * = SEC95 ; sinon SEC2010.

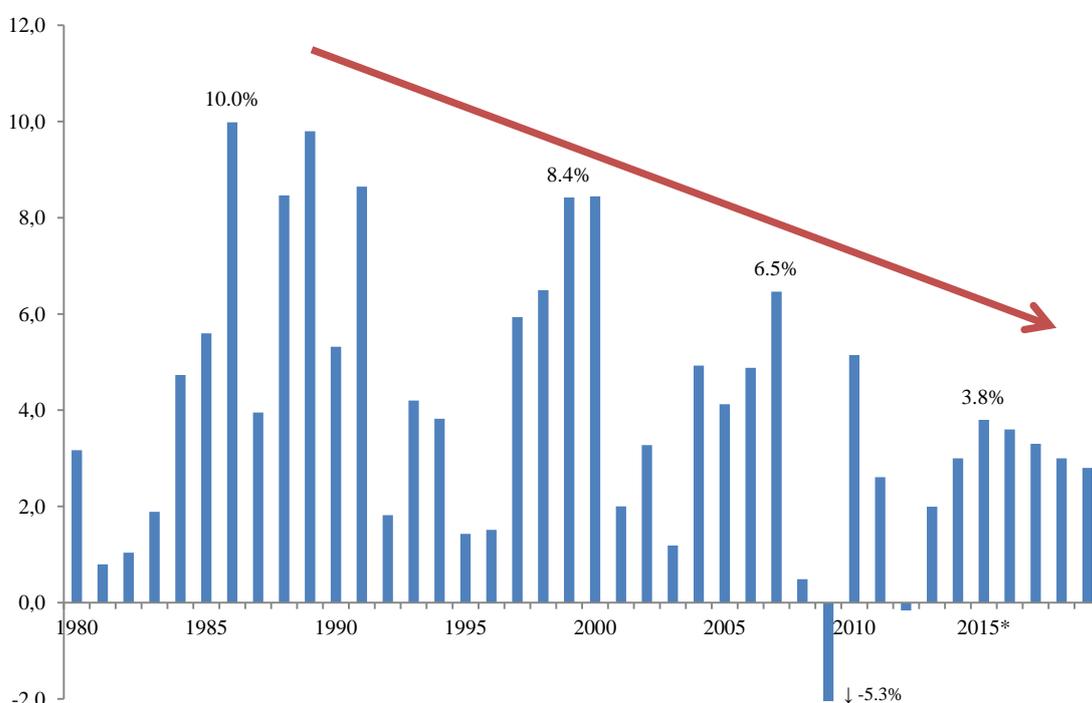
48. Le PSC 2015-2019 table sur un ralentissement de la croissance au Luxembourg à moyen terme. La croissance atteindrait vraisemblablement un pic en 2015 et se verrait réduite par la suite à 3,6% en 2016, 3,3% en 2017, 3,0% en 2018 et 2,8% en 2019, en tendant graduellement vers le taux de croissance potentielle qui est évalué à 2,5%. Le STATEC a en effet procédé, au cours du printemps et dans le cadre des travaux de cadrage pour le PSC 2015-2019³⁴, à une mise à jour générale de ses prévisions macroéconomiques à moyen terme. Celles-ci tiennent désormais compte des effets dits « de bouclage » de la politique budgétaire du Gouvernement, y compris des mesures prévues dans le *Zukunftspak*. Elles tiennent également compte des dernières évolutions sur le plan international et national. Ainsi, l'hypothèse de croissance en zone euro a été légèrement revue à la baisse par rapport au PSC 2014-2018, qui comportait la dernière actualisation du scénario économique à moyen terme (cf. supra). Sur le plan national, il y a lieu de relever que le STATEC semble avoir choisi de ne pas intégrer dans son scénario central un éventuel impact de la refonte potentielle de la fiscalité internationale des entreprises. Le secteur financier, moteur de la croissance du Luxembourg, devrait cependant continuer à soutenir la croissance, pourtant à un rythme plus atténué selon les explications du PSC. Les ajustements règlementaires et les basculements structurels des dernières années semblent donc mener à une réduction de la contribution de ce secteur à l'activité économique du pays. Enfin, les prévisions se basent sur un maintien de la Grèce dans la zone euro alors qu'elles ne semblent pas intégrer un éventuel impact positif du plan d'investissement de la Commission européenne.

49. Les pronostics des organisations internationales continuent à être plus prudents que les chiffres du STATEC. En effet, dans ses prévisions qui ont été publiées au mois d'avril, le FMI qui se montre traditionnellement plus prudent prévoit une croissance de 2,5% en 2015, suivi d'une stabilisation du taux de croissance autour de 2,2% sur la période 2016 à 2020. La Commission européenne table quant à elle sur une croissance de 3,4% en 2015 et 3,5% en 2016, assez proche des estimations du STATEC, alors que les dernières estimations de l'OCDE datant de juin 2015 tablent sur des taux de croissance de 2,7% en 2015 et 2,9% en 2016. Il faut cependant apprécier ces projections de croissance avec prudence, car les organisations internationales ne peuvent souvent pas recourir à l'expérience et aux données de base dont disposent les autorités nationales, dont notamment le STATEC.

³⁴ Le STATEC ne produit traditionnellement qu'une seule mise à jour annuelle de ses prévisions macroéconomiques à moyen terme pour le Luxembourg. Cette mise à jour est préparée pour l'élaboration du PSC et finalisée par la suite dans le contexte de la note de conjoncture du STATEC typiquement présentée en mai ou juin.

50. Les chiffres du PSC 2015-2019 semblent confirmer que le Luxembourg ne serait plus en mesure de renouer avec sa croissance historique. Le scénario macroéconomique à moyen terme du PSC 2015-2019 se base ainsi sur un haut de cycle qui serait déjà atteint en 2015 avec un taux de croissance de 3,8%. Or, au cours des années 1980, la croissance économique du Luxembourg atteignait un pic d'environ 10% en 1986 et 1989. Au cours des années 1990 ce haut de cycle a été atteint vers la fin du millénaire en atteignant un pic de quelque 8,4% en 1998 et 1999. Au cours des années 2000, l'économie luxembourgeoise a atteint son pic en 2007 en affichant une croissance réelle de 6,5%. La tendance, qui se dégage à la lumière des chiffres qui précèdent, est celle d'une diminution structurelle des pics de croissance du Luxembourg – de quelque 10% au cours des années 1980 à 6,5% durant les années 2000. Cette tendance à la baisse se confirme avec les dernières prévisions : pour les années 2010, le haut de cycle serait très probablement déjà atteint en 2015 avec une croissance réelle de « seulement » 3,8%. Ce pic est nettement en-dessous des taux de croissance observés par le passé en haut de cycle économique, à l'instar de ce qui se constate dans d'autres pays, et la croissance tendrait à se réduire à moyen terme vers la croissance potentielle que le STATEC évalue à 2,5%.

Graphique 6. Croissance réelle au Luxembourg depuis 1980.



Source : STATEC, FMI, PSC 2015-2019. * = prévision.

51. Le projet de budget pour 2014 se basait encore sur une croissance réelle de 3,2% en 2014, ce qui semble avoir été globalement en ligne avec la réalisation *ex post*. Alors que suite à son examen du budget pour 2014, l'Eurogroupe avait notamment encore fait état d'une projection « trop optimiste » du Luxembourg³⁵, la prévision de croissance du STATEC à la base de l'élaboration du projet de budget pour 2014 s'est donc vue confirmée en ce qui concerne le PIB réel. Concernant l'évolution du PIB nominal – paramètre important dans la détermination de l'évolution des recettes fiscales – la prévision de mars 2014 de 6,7% semble avoir été trop élevée, étant donné que le PSC 2015-2019 table désormais sur une évolution du PIB nominal de 4,5% en 2014.

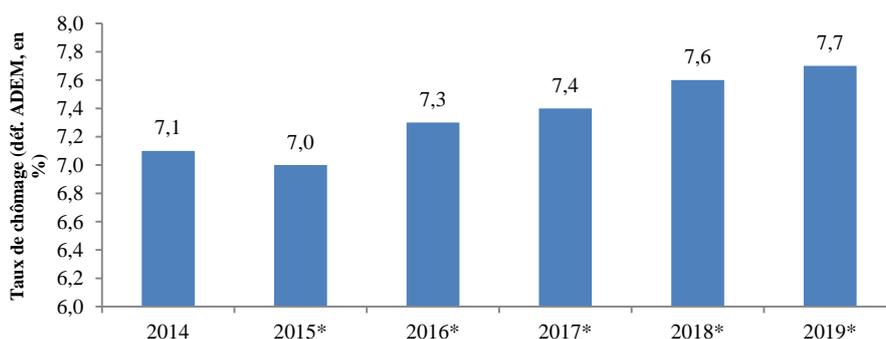
52. En l'espace d'à peine six mois, les hypothèses de croissance à la base du projet de budget pour 2015 et de la LPFP 2014-2018 sont révisées sensiblement. Dans ce contexte, il y a tout d'abord lieu de rappeler les

³⁵ Extrait de la déclaration du Président de l'Eurogroupe en date du 1^{er} avril 2014 : « Luxembourg's estimates of ... growth are slightly more optimistic than the Commission's estimates for growth, so there is a reason to be a little careful there ». http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2014/04/pdf/eurogroup-president-remarks-2014-04-01_pdf/

deux éléments suivants : premièrement, les projections économiques de l'automne 2014 comportaient certaines incohérences comme la Banque centrale du Luxembourg l'a amplement décrit dans son avis sur le budget 2015³⁶ ; deuxièmement, les projections macroéconomiques utilisées en automne 2014 dataient de mai 2014. De ce fait, le scénario de base du projet de budget 2015 et de la LPFP 2014-2018 ne semble pas avoir pris en considération les dernières données disponibles au moment du dépôt des projets de loi afférents à la Chambre des députés, ni l'impact prévisible *ex ante* des mesures du *Zukunftspak*. De manière plus générale, le CNFP déplore qu'aucune mise à jour des prévisions à moyen terme n'ait été réalisée dans le contexte de la programmation pluriannuelle en automne³⁷. Le projet de LPFP 2014-2018 s'est simplement basé sur les hypothèses de croissance décrites par le STATEC dans sa note de conjoncture de mai 2014, soit plusieurs mois avant son dépôt. Ainsi :

- par analogie aux travaux de cadrage du PSC effectués par le Comité de prévision au printemps, le CNFP invite les autorités budgétaires à baser la programmation budgétaire pluriannuelle 2015-2019 sur un scénario macroéconomique qui est à jour et complet au moment du dépôt des projets de loi à la Chambre des députés³⁸ ;
- le CNFP rappelle une nouvelle fois l'importance de présenter en détail les révisions qui sont effectuées d'une projection à l'autre et de chiffrer leur impact sur les finances publiques.

Graphique 7. Evolution du taux de chômage à moyen terme.



Source : PSC 2015-2019. * = prévision.

53. Malgré une croissance soutenue autour de 3%, le taux de chômage continuerait à augmenter sur le moyen terme. En effet, les perspectives pour la création d'emplois atteindraient leur pic en 2015 et le taux de création d'emplois se ralentirait graduellement pour atteindre un niveau de 1,8% en 2019. Un tel ralentissement de la dynamique ne permettrait pas d'éviter l'accroissement du taux de chômage qui augmenterait, selon la définition de l'ADEM, de 7,0% en 2015 à 7,7% en 2019.

Prévisions d'inflation à court et à moyen terme (IPCN)

	2015	2016	2017	2018	2019
PSC 2015-2019 (30 avril 2015)	0,3	1,1	1,3	1,5	1,7
Mise à jour STATEC (6 mai 2015)	0,5	1,5	n.d.	n.d.	n.d.

Source : PSC 2015-2019, STATEC.

54. Les estimations du PSC 2015-2019 concernant l'inflation et le déclenchement d'une tranche indiciaire semblent déjà avoir été dépassées par les faits au moment de la publication du PSC. Alors que les prix pétroliers se sont redressés au cours des semaines précédant sa publication, le PSC 2015-2019 continuait à se

³⁶ Avis sur le projet de budget 2015, à partir de la page 20 :

http://www.bcl.lu/fr/publications/avis/Avis_de_la_BCL_sur_le_projet_de_Budget_2015.pdf

³⁷ Le STATEC n'a procédé qu'à une mise à jour partielle de son estimation de croissance pour la seule année 2015

³⁸ En fusionnant la procédure autour de la programmation budgétaire pluriannuelle avec le PSC, on éviterait cependant une telle double charge à l'avenir (cf. supra).

baser sur un prix de 48,1 USD/baril. Le taux d'inflation (selon la pondération nationale) atteindrait ainsi 0,3% en 2015 et augmenterait par la suite graduellement pour atteindre un taux de 1,7% en 2019. Or, quelques jours après la publication du PSC 2015-2019, le STATEC a communiqué des nouvelles prévisions d'inflation basées sur des prix pétroliers qui sont revus vers le haut et un taux de change EUR/USD plus faible. Ainsi, le taux d'inflation est revu à la hausse à 0,5% en 2015 et à 1,5% en 2016. En conséquence, le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire, encore prévue au PSC 2015-2019 pour juillet 2016, est désormais avancé au 1^{er} trimestre 2016. Le CNFP ignore l'effet que cette révision est susceptible d'avoir sur la trajectoire des finances publiques et aurait souhaité que les dernières informations en matière d'inflation aient été prises en considération dans le PSC 2015-2019.

4. Les finances publiques

L'analyse de l'évolution des finances publiques porte sur les chiffres que le Gouvernement a publiés dans le cadre de son Programme de stabilité et de croissance sur la période 2015 à 2019, tout en tenant compte³⁹ de la notification transmise en date du 1^{er} avril 2015 à la Commission européenne en vertu du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexés au traité instituant la Communauté européenne.

Les finances publiques en 2014

EVALUATION DES REGLES BUDGETAIRES EN 2014

En 2014, les administrations publiques du Luxembourg ont respecté la règle budgétaire de la loi du 12 juillet 2014 concernant le solde structurel et sa conformité à l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »).

Sur la base de ce constat, qui sera réexaminé suite à la mise à jour des chiffres en octobre 2015⁴⁰, le mécanisme de correction ne serait pas déclenché.

Le CNFP regrette cependant que, pour la détermination du solde structurel, le Gouvernement a eu recours à une méthode de calcul différente de celle des lois budgétaires de l'automne 2014, de sorte qu'un suivi cohérent du critère-clé de la gouvernance budgétaire nationale, à savoir le solde structurel, n'est pas assuré à l'heure actuelle. Le CNFP demande aux autorités compétentes de choisir une approche unique et de l'appliquer de manière cohérente à l'avenir.

Le CNFP regrette également que le solde structurel ne comprenne aucun ajustement pour tenir compte d'éventuels effets temporaires ou ponctuels tels que le remboursement exceptionnel des contributions au budget de l'UE.

Quant à la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance, elle n'a pas été respectée en 2014, sans pour autant déclencher de suites procédurales vu que l'OMT a été atteint.

Le solde nominal

Solde nominal des administrations publiques

	2013 <i>en mio d'euros</i>	2013 <i>en % du PIB</i>	2014 <i>en mio d'euros</i>	2014 <i>en % du PIB</i>
PSC 2015-2019 (SEC2010)	+388	+0,9	+289	+0,6
Budget 2014 (SEC95)	+4	+0,0	+100	+0,2

55. L'année budgétaire 2014, au niveau des administrations publiques dans leur ensemble, s'est mieux portée que prévue au budget, mais reste en-deçà du résultat de l'exercice 2013. L'exercice 2014 devrait ainsi se clôturer avec un excédent de recettes de 289 millions d'euros⁴¹, soit +0,6 % du PIB. Le projet de budget déposé à la Chambre des députés le 5 mars 2014 avait tablé sur l'objectif d'un excédent de 100 millions d'euros, soit +0,2% du PIB, notamment sous l'effet d'un premier paquet de consolidation comprenant des

³⁹ Conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la loi du 12 juillet 2014.

⁴⁰ Sur la base de données qui sont à notifier à Eurostat le 1^{er} octobre 2015

⁴¹ En date du 15 mai 2015, le ministre des Finances a présenté des nouveaux chiffres d'exécution budgétaire 2014 à la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés. Ces chiffres font état d'un excédent de recettes de 311 millions d'euros en 2014, soit quelque 22 millions d'euros de plus que prévu au PSC 2015-2019 (qui se base sur les chiffres notifiés à la Commission européenne, cf. infra) en raison d'une réévaluation des dépenses au titre des rémunérations des salariés. Conformément à la loi du 12 juillet 2014, le CNFP est cependant tenu de prendre en compte les données telles qu'elles ont été communiquées à la Commission européenne en date du 1^{er} avril 2015 dans la notification au titre de la procédure des déficits.

économies de 230 millions d'euros (quantification *ex ante* – cf. infra) au niveau de la seule administration centrale. Il faut cependant nuancer cette comparaison avec le solde affiché au budget pour 2014, étant donné que les chiffres ne sont plus entièrement comparables (cf. infra). Le résultat provisoire⁴² pour l'exercice budgétaire 2014 qui est présenté dans le contexte du PSC 2015-2019 est d'ailleurs légèrement en retrait par rapport au résultat final de l'exercice 2013, qui affichait encore un solde positif de 388 millions d'euros, soit +0,9% du PIB.

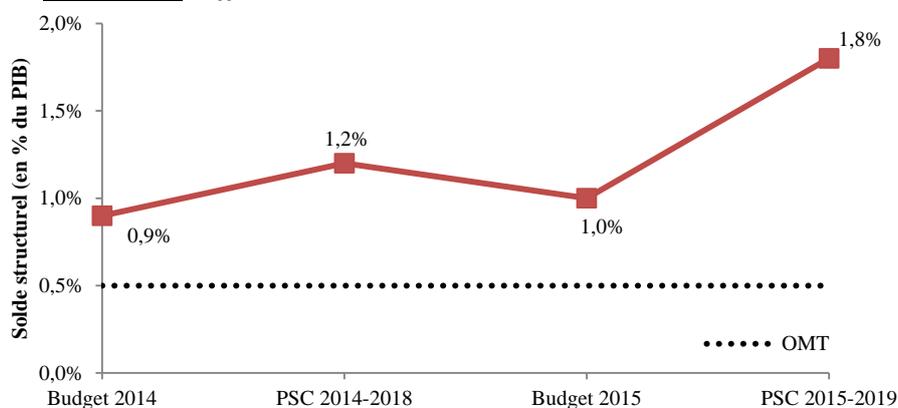
Le solde structurel

56. Selon la méthode de calcul retenue par le Gouvernement, le solde structurel pour 2014 s'élève désormais à +1,8% du PIB, soit largement au-dessus de l'objectif à moyen terme de +0,5%. Rappelons que dans son projet de plan budgétaire transmis à la Commission européenne en date du 14 mars 2014, le Gouvernement tablait encore sur un solde structurel de +0,9% du PIB (calculé sur la base de la méthode de la Commission) et que dans le PSC 2014-2018 - publié fin avril 2014 - celui-ci était déjà réévalué à +1,3% du PIB, sur la base d'une méthode différente, à savoir la méthode « Modux » du STATEC. La Commission européenne avait, quant à elle, estimé le solde structurel à +0,6% du PIB sur la base de sa propre méthode de calcul et ses propres données dans son avis du 2 juin 2014 relatif au PSC 2014. Par la suite, le Gouvernement a présenté une mise à jour dans le cadre du projet de budget pour 2015 qui prévoyait un solde structurel de +1,0% en 2014. A l'annexe 7 au projet de LPPF 2014-2018, il était expliqué qu'une méthode dite de « Hodrick-Prescott » (une méthode de filtrage statistique) aurait été désormais choisie. Or, dans le PSC 2015-2019 faisant l'objet de la présente évaluation, le Gouvernement revient à la méthode Modux du STATEC. Une telle manière de procéder risque de compromettre la pertinence du solde structurel comme critère-clé dans la gouvernance budgétaire nationale. Vu l'importance du critère du « solde structurel » dans la gouvernance budgétaire nationale depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2014, **le CNFP tient à relever l'absence de continuité en ce qui concerne le calcul du solde structurel et il demande aux autorités compétentes de choisir une approche unique, d'expliquer ce choix et d'en réserver par la suite une application cohérente.**

Solde structurel des administrations publiques en 2014

	Date de publication	Solde structurel en % du PIB	Méthodologie
Projet de plan budgétaire 2014	14 mars 2014	+0,9	COM-COM
PSC 2014-2018	27 avril 2015	+1,2	Modux (STATEC)
Commission européenne	2 juin 2014	+0,6	COM-COM
Mise à jour, projet de budget 2015	15 octobre 2014	+1,0	Filtre HP (STATEC)
PSC 2015-2019	30 avril 2015	+1,8	Modux (STATEC)
Commission européenne	5 mai 2015	+1,6	COM-COM

Graphique 8. Différentes estimations nationales du solde structurel 2014.



Source : Projet de plan budgétaire 2014, PSC 2014-2018, Projet de budget 2015, PSC 2015-2019.

COM-COM = méthode et données de la Commission européenne. Note : solde avant 1^{er} septembre calculé selon SEC95.

⁴² Voir note de bas de page précédente.

57. Le CNFP note que le calcul du solde structurel ne tient pas compte d'éventuels effets ponctuels ou temporaires⁴³ alors que le Luxembourg devrait bénéficier d'une plus-value exceptionnelle de quelque 90 millions d'euros de la part de la Commission européenne suite à un recalcul des contributions au budget de l'UE. En effet, le calcul du solde structurel comprend, d'une part, une correction visant à soustraire du solde nominal les effets de la conjoncture. D'autre part, la formule prévoit de soustraire tout effet exceptionnel ou temporaire. Les plus-values que le Luxembourg devrait toucher par le biais du remboursement des contributions européennes devraient en principe être considérées comme une retombée exceptionnelle et, selon cette logique, être retirée du solde structurel affiché. Le CNFP rappelle que dans le calcul du solde structurel l'impact d'éventuels effets exceptionnels ou temporaires, tel que le remboursement de l'UE, doit être neutralisé et il invite les autorités à fournir les raisons pour lesquelles cet effet exceptionnel ne semble pas avoir été pris en compte⁴⁴. La Commission européenne, quant à elle, semblerait avoir procédé à un ajustement du solde structurel, en réduisant le solde structurel de 0,2 point de pourcentage du PIB pour tenir compte des effets temporaires ou exceptionnels.

<i>Formule du solde structurel</i>	
Solde structurel	
=	
solde nominal – ε * (écart de production) – effets ponctuels/temporaires	
où	
ε = sensibilité du solde budgétaire au cycle économique = 0,44	
écart de production = distance entre l'état réel de l'économie et un état « normal » d'une économie, mesurable selon les différentes méthodes	
effets ponctuels/temporaires = impact des mesures en recettes ou en dépenses qui, du fait de leur caractère exceptionnel, ne contribuent pas de façon soutenue à l'amélioration ou détérioration de la situation budgétaire⁴⁵	

Les sous-secteurs des administrations publiques

<i>Solde nominal des administrations publiques</i>		
	<i>2014</i>	<i>2014</i>
	<i>en mio d'euros</i>	<i>en % du PIB</i>
<i>Administrations publiques</i>	+289	+0,6
Administration centrale	-502	-1,1
Administrations locales	+97	+0,2
Sécurité sociale	+695	+1,5

58. Le solde nominal positif de l'ensemble des administrations publiques cache une situation bien plus différenciée au niveau des sous-secteurs, le solde de l'administration centrale restant déficitaire en 2014 et la Sécurité sociale demeurant excédentaire. En effet, l'administration centrale, qui comprend l'Etat central et plusieurs autres organismes qui entrent directement ou indirectement dans son périmètre budgétaire, a affiché un déficit de 502 millions d'euros, soit 1,1% du PIB. Ses dépenses augmentent finalement de 4,5% par rapport à 2013, alors que les recettes ont augmenté de plus de 4,9%. Les administrations locales auraient clôturé

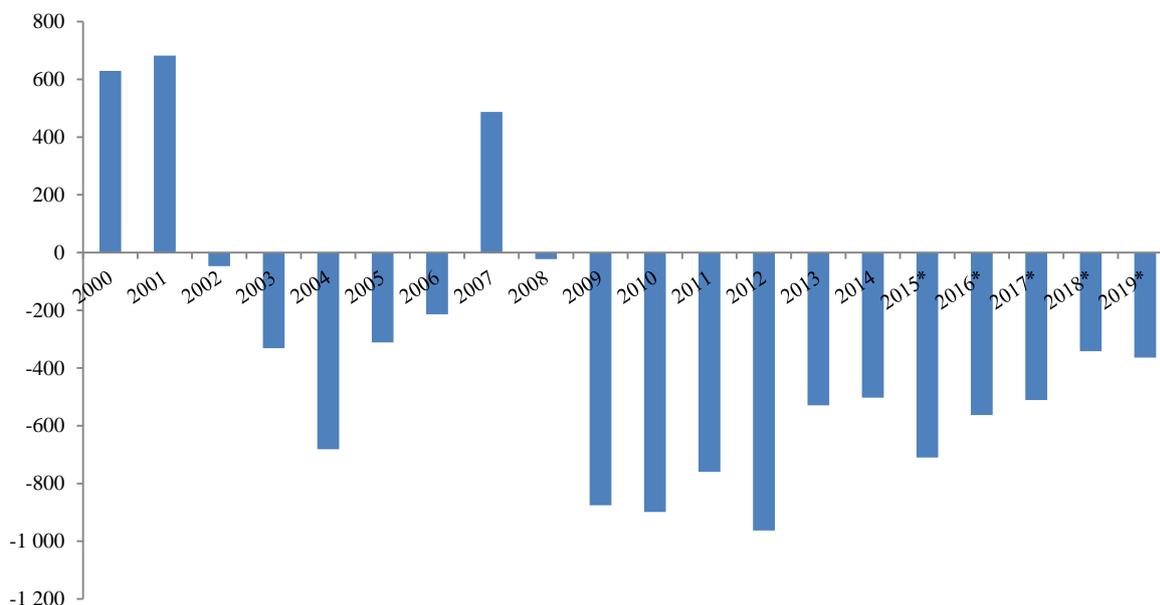
⁴³ Voir PSC 2015-2019, page 51, tableau 5. Les lignes 8 et 10 sont identiques. La ligne 4 est vide.

⁴⁴ Cet argument vaut uniquement dans le cas où les plus-values sont en effet imputées à l'exercice budgétaire 2015 (chose qui n'est pas précisée dans le PSC 2015-2019), alors que typiquement la comptabilité d'exercice devrait exiger l'imputation d'un tel remboursement aux exercices auxquels il se rapporte.

⁴⁵ Exemples : ventes d'actifs non financiers; recettes en provenance d'une adjudication de licences de télécommunications; dépenses à court terme en raison d'une catastrophe naturelle, amnisties fiscales etc.

l'exercice 2014 avec un excédent de recettes de 97 millions d'euros, soit +0,2% du PIB et la Sécurité sociale avec un excédent de recettes de 695 millions d'euros, soit +1,5% du PIB.

Graphique 9. Evolution du solde budgétaire de l'administration centrale depuis 2000.



Source : STATEC, PSC 2015-2019. * = prévision.

59. Une administration centrale en situation de déficit depuis 2002 (à l'exception de l'année 2007) continue à faire progresser la dette publique du Luxembourg, une situation à laquelle il conviendrait de remédier à moyen terme. L'analyse du solde budgétaire au niveau consolidé des administrations publiques doit toujours être complétée par une analyse de la situation budgétaire au niveau des différents sous-secteurs. Etant donné que les excédents de la Sécurité sociale sont pour l'essentiel affectés à un fonds de réserve⁴⁶, ils ne contribuent pas au contre-financement du déficit de l'administration centrale. La situation déficitaire de l'administration centrale signifie pourtant que les liquidités de l'Etat sont consommées, ce qui mène *in fine* à un recours au financement par la dette. Etant donné que l'administration centrale effectue pourtant des transferts importants vers les deux autres sous-secteurs, sa situation déficitaire doit être appréciée avec prudence et tout redressement de la situation doit tenir compte des nombreuses interactions et transferts qui ont lieu à partir du budget de l'Etat vers le secteur communal et vers la Sécurité sociale. Dans ce contexte, le CNFP rappelle qu'au titre de l'article 5 de la loi du 12 juillet 2014, la Sécurité sociale et les administrations locales sont tenues de contribuer au respect des règles budgétaires selon des modalités à l'élaboration desquelles elles seront associées. Or, à ce jour ces modalités n'ont pas encore été précisées.

Les dépenses publiques

Administrations publiques	2013	2014	Différence	Variation annuelle
<i>Consommation intermédiaire</i>	1 689	1 751	62	3,6%
<i>Formation de capital</i>	1 600	1 798	198	12,4%
<i>Rémunération des salariés</i>	3 736	3 955	219	5,9%
<i>Subventions à payer</i>	762	887	125	16,4%
<i>Revenus de la propriété</i>	198	171	-27	-13,5%

⁴⁶ Le Fonds de compensation commun au régime général de pension a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension, pour en savoir plus : <http://www.fdc.lu/>.

<i>Prestations sociales en espèces</i>	7 242	7 566	324	4,5%
<i>Prestations sociales en nature</i>	2 313	2 448	135	5,8%
<i>Autres transferts courants</i>	1 621	1 730	109	6,7%
<i>Transferts en capital à payer</i>	518	411	-107	-20,7%
<i>Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits</i>	46	26	-20	-43,8%
Dépenses publiques	19 727	20 745	1 018	5,2%

Source : Notification EDP, 1^{er} avril 2015.

60. La dynamique de croissance des dépenses publiques s'est accélérée en 2014. Les dépenses ont augmenté de 1018 millions d'euros par rapport à 2013, soit une croissance annuelle de 5,2% (contre 3,5% en 2013). Elles dépassent pour la première fois un niveau de 20 milliards d'euros au niveau des administrations publiques, en atteignant un total de 20745 millions d'euros. Cette évolution s'explique par une croissance importante au niveau des dépenses d'investissements directs (« formation de capital ») qui connaissent une hausse de 198 millions d'euros ou +12,4% en variation annuelle (l'année 2013 fût une année particulièrement faible en investissements directs). Les investissements indirects (« transferts en capital à payer ») sont cependant en baisse de 107 millions d'euros ou -20,7%. La consommation intermédiaire, qui comprend les frais de fonctionnement de l'Etat et des communes, connaît une hausse de 62 millions d'euros, soit 3,6% de plus qu'en 2013. Les dépenses de rémunération, quant à elles, continuent de s'accroître rapidement, affichant une hausse de 219 millions d'euros ou +5,9%. Les subventions augmentent également de 125 millions d'euros, soit +16,4% par rapport à 2013. En ce qui concerne les prestations sociales, tant en espèces qu'en nature, leur progression annuelle en 2014, bien que toujours importante, se voit quelque peu réduite par rapport aux exercices précédents. Les prestations sociales en nature augmentent de 135 millions d'euros ou +5,8% (contre +8,4% en 2013) et les prestations sociales en espèces augmentent de 324 millions d'euros ou +4,5% (contre +5,3% en 2013).

61. Selon le PSC 2015-2019, les dépenses publiques n'auraient pas respecté la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance en 2014. Rappelons qu'au titre des règles budgétaires européennes, l'évaluation des « *progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé* ». La vérification de ce critère fait donc partie intégrante d'une évaluation globale de la performance budgétaire dans le cadre budgétaire européen. Le PSC 2015-2019 note qu'en 2014 le taux de croissance réelle des dépenses des administrations publiques, ajustées selon les critères du Pacte de stabilité et de croissance, était de 2,3%, ce qui est supérieur au taux de référence de 1,1%⁴⁷. Etant donné qu'en termes de PIB, l'écart s'élève à 0,5%, celui-ci serait considéré comme « important » au titre des dispositions européennes et les administrations publiques ne seraient pas conformes à la règle budgétaire européenne portant sur les dépenses publiques. Le CNFP prend note de la précision figurant dans le PSC 2015-2019 qui consiste à dire que le « non-respect de cette règle sur les dépenses n'entraîne pas de conséquence en termes de procédure » et invite les autorités à expliquer davantage la portée précise d'un non-respect à la règle européenne sur les dépenses.

Les recettes publiques

Administrations publiques	2013	2014	Différence	Variation annuelle
<i>Production marchande</i>	474	499	25	5.2%
<i>Production pour usage final propre</i>	205	214	10	4.7%
<i>Païements au titre de l'autre production non marchande</i>	422	409	-13	-3.1%

⁴⁷ Calculé conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1466/97.

<i>Impôts sur la production et les importations</i>	5,970	6,402	431	7.2%
<i>Revenus de la propriété</i>	633	672	39	6.2%
<i>Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.</i>	6,609	6,831	222	3.4%
<i>Cotisations sociales</i>	5,579	5,823	244	4.4%
<i>Autres transferts courants</i>	118	82	-36	-30.7%
<i>Transferts en capital à recevoir</i>	104	102	-2	-2.2%
Recettes publiques	20,115	21,034	919	4.6%

Source : Notification EDP avr-2015, Administrations publiques.

62. En 2014, les recettes publiques ont progressé moins rapidement qu'en 2013 malgré un contexte économique plus favorable, en affichant une hausse de 919 millions d'euros par rapport à l'exercice 2013, soit +4,6% en variation annuelle (contre 5,2% en 2013). Alors que les impôts sur la production et les importations, comportant notamment la TVA, ont continué à augmenter considérablement (de 431 millions d'euros ou +7,2% en variation annuelle), les impôts courants sur le revenu et le patrimoine (« impôts directs ») ont évolué moins rapidement en n'affichant qu'une hausse de 222 millions d'euros ou +3,4% (contre +5,2% en 2013). Les cotisations sociales ont maintenu leur rythme de croissance, en augmentant de 244 millions d'euros ou +4,4%. Etant donné que le PSC 2015-2019 ne contient aucune ventilation par catégories d'impôts, il n'est pas possible d'apprécier en détail l'évolution des différents impôts et taxes. Le CNFP demande au Gouvernement de publier à l'avenir - de manière systématique et détaillée - une ventilation des recettes par catégories d'impôts dans le cadre du PSC.

Le plan de consolidation de 2014 et la comparaison par rapport au budget voté 2014

	<i>Impact 2014 ex ante en mio d'euros</i>
Réduction des dépenses d'investissements directs et indirects	-137
Réduction des dépenses de fonctionnement	-49
Réduction des nouveaux engagements dans la fonction publique	-9
Refonte du système de bourses pour étudiants	-34

Source : Projet de budget 2014.

63. La mise en œuvre du plan de consolidation de 230 millions d'euros (au niveau de l'administration centrale) ne peut pas être vérifiée en détail, faute d'explications et d'éléments chiffrés dans le PSC 2015-2019⁴⁸. En effet, les résultats de cet assainissement budgétaire ne sont pas perceptibles dans les chiffres qui sont produits dans le PSC 2015-2019 car celui-ci se borne à présenter une répartition de l'effort *ex ante* en %, sans pourtant fournir de quantification de la réalisation effective des mesures. Rappelons qu'il s'agissait de quatre mesures qui ont été mises en œuvre afin de redresser rapidement la situation déficitaire de l'administration centrale, notamment en vue d'assurer le respect de l'OMT en 2014. La première mesure visait à réduire les dépenses de fonctionnement (« consommation intermédiaire ») de 10% par rapport à l'exercice précédent. Ces dépenses, au niveau de l'administration centrale, augmentent en fin de compte de 2,4% par rapport à 2013. La deuxième mesure visait un plafonnement du recrutement du personnel auprès de l'Etat qui permettrait de dégager une économie de 9 millions d'euros. Les dépenses de rémunération, au niveau de l'administration centrale, augmentent de 163 millions d'euros de 2013 à 2014. Le point de référence, par rapport auquel l'économie théorique de 9 millions d'euros avait été calculée, n'a d'ailleurs jamais été précisé. La troisième mesure visait une réduction des investissements directs et indirects d'environ 140 millions d'euros. Or, ce chiffre se rapportait à un scénario hypothétique pour 2014 compris dans le PSC 2013-2017 et non au niveau de l'année 2013. Ce scénario n'ayant jamais été publié en détail, il est difficile d'évaluer *ex post* l'impact que cette

⁴⁸ Dans sa réponse à une question parlementaire en date du 15 mai 2015, le ministre des Finances a fourni des explications détaillées qui auraient pu utilement être intégrées dans le PSC 2015-2019.

mesure budgétaire a eu en réalité. Par rapport à 2013, les investissements directs augmentent ainsi de 91 millions d'euros et les investissements indirects baissent de 111 millions d'euros, soit une réduction nette de 20 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent. Dans un souci de cohérence, le CNFP invite les autorités compétentes: (1) à produire une évaluation *ex post* transparente des mesures de consolidation mises en œuvre dans le budget 2014 et (2) à se baser, à l'avenir, sur des points de référence fixes et vérifiables pour calculer d'éventuelles plus- ou moins-values budgétaires.

64. Une évaluation détaillée de l'exécution budgétaire par rapport aux chiffres du budget voté pour 2014 n'est d'ailleurs pas réalisable, étant donné que ces chiffres avaient encore été établis sous l'ancienne définition du SEC95. Les normes statistiques ont en effet connu un basculement méthodologique important à partir du 1^{er} septembre 2014 à la nouvelle version SEC2010⁴⁹, de sorte que les chiffres agrégés du projet de budget pour 2014 ne sont plus comparables aux chiffres d'exécution présentés désormais dans le PSC 2015-2019. Une appréciation détaillée de l'exécution du budget 2014, en comparaison à ce qui a été voté par la Chambre des députés, n'est donc pas possible sur la base des seuls chiffres du PSC 2015-2019.

Comparaison par rapport à la mise à jour comprise dans le projet de budget pour 2015

65. Par rapport aux chiffres d'exécution provisoires présentés en octobre dernier, le solde nominal pour l'exercice 2014 est revu à la hausse de 197 millions d'euros ou de 0,4 point de pourcentage du PIB. Il s'agit en l'occurrence des premières estimations de l'exécution budgétaire 2014 qui sont comparables aux données du PSC 2015-2019. Cette comparaison montre qu'en octobre dernier le niveau de dépenses totales en 2014 avait été surestimé de 127 millions d'euros alors que les recettes étaient sous-estimées de 71 millions d'euros. Le CNFP invite les instances budgétaires à présenter des explications de nature qualitative afin de mieux appréhender d'éventuelles révisions suite à une mise à jour.

Révisions des données d'octobre 2014 à avril 2015

	Oct-14	Avr-15	Révision
Dépenses totales des administrations publiques 2014	20,872	20,745	-127
Recettes totales des administrations publiques 2014	20,963	21,034	+71
Solde nominal des administrations publiques 2014	+92	+289	+197

Source : Notification EDP Oct-2014, Notification EDP Avr-2015.

⁴⁹ Lien vers le site du STATEC: <http://www.statistiques.public.lu/fr/methodologie/methodes/economie-finances/comptes-nat/comptes-nationaux-SEC2010/index.html>.

Les finances publiques en 2015

EVALUATION DES REGLES BUDGETAIRES EN 2015

En 2015, les administrations publiques du Luxembourg devraient continuer à respecter la règle budgétaire prévue par la loi du 12 juillet 2014 concernant le solde structurel et sa conformité à l'OMT.

Sur la base de ce constat préliminaire, qui sera actualisé suite à la mise à jour des chiffres en octobre 2015, le mécanisme de correction ne serait pas déclenché.

Le CNFP regrette cependant le recours à une méthode de calcul différente et déplore la non-prise en compte d'éventuels facteurs temporaires ou ponctuels dans la détermination du solde structurel.

Le CNFP n'est pas en mesure de trancher définitivement la question du respect du montant maximal des dépenses de l'administration centrale étant donné que la LPFP 2014-2018 a omis d'y arrêter le montant en question pour l'année 2015.

Quant à la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance, elle ne serait pas respectée en 2015 sans pour autant déclencher de suites procédurales aussi longtemps que l'OMT serait atteint.

Le solde nominal

	2014 en mio d'euros	2014 en % du PIB	2015 en mio d'euros	2015 en % du PIB
PSC 2015-2019	+289	+0,6	+25	+0,1
Budget 2015 / LPFP 2014-2018	+92	+0,2	-135	-0,3*

Source : Projet de budget 2014, LPFP 2014-2018, PSC 2015-2019, Amendements parlementaires au projet de LPFP 2014-2018.

* Dans la motivation des amendements parlementaires, le solde nominal 2015 en % du PIB est affiché correctement à 0,3% - le texte de la loi proprement dite ne semble pas avoir été mis à jour.

66. L'exercice budgétaire 2015 devrait réussir à préserver un léger excédent des recettes au niveau des administrations publiques avec un solde budgétaire de 25 millions d'euros, soit +0,1% du PIB. Ce résultat est inférieur à l'exercice 2014 qui affichait encore un excédent de 289 millions d'euros ou +0,6% du PIB, mais il est supérieur au solde 2015 budgétisé en automne 2014 (-135 millions d'euros, +0,3% du PIB). Alors que cette année 2015 s'inscrit très probablement dans un haut de cycle économique, les recettes publiques connaissent un choc majeur suite à l'entrée en vigueur du nouveau régime européen en matière de TVA sur le commerce électronique. Les premières mesures de consolidation du *Zukunftspak* devraient cependant aider à conserver un excédent nominal, certes de faible envergure, au niveau des administrations publiques.

67. Le CNFP regrette dans ce contexte que les administrations publiques du Luxembourg ne publient pas de statistiques budgétaires mensuelles et trimestrielles conformément aux exigences afférentes de la législation européenne. Les données intra-annuelles constituent en effet un outil important pour la surveillance budgétaire *en temps réel* et leur publication représenterait une véritable avancée en termes de transparence. Dans son document de travail du 26 février 2015⁵⁰, la Commission européenne a notamment fait le constat « d'importantes lacunes » en la matière au Luxembourg. En effet, depuis fin 2013 et en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2011/85/UE⁵¹ du Six-Pack, tous les Etats membres de l'UE sont en principe appelés à rendre publiques des données budgétaires intra-annuelles: sur base mensuelle pour l'administration centrale et la Sécurité sociale ainsi que sur base trimestrielle au niveau des administrations locales. A l'heure actuelle, les données de la seule administration centrale sont présentées chaque trimestre à la Chambre des

⁵⁰ Rapport 2015 pour le Luxembourg, document de travail de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_luxembourg_fr.pdf

⁵¹ Directive 2011/85/UE : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32011L0085>

députés et le grand public est typiquement renvoyé aux procès-verbaux de la Commission des finances et du budget pour accéder aux données pertinentes. Le CNFP invite les autorités budgétaires à mieux respecter les règles européennes en matière de publication de données et de transparence budgétaire.

Le solde structurel

	2014 En % du PIB	2015 en % du PIB
PSC 2015-2019 – méthode Modux	+1,8	+0,7
<i>PSC 2015-2019 – méthode Filtre HP (= LPFP 2014-2018)</i>	-	+0,5

Source : PSC 2015-2019.

68. Selon la méthode de calcul retenue par le Gouvernement, le solde structurel des administrations publiques est évalué à +0,7% du PIB, ce qui serait supérieur à l'OMT. Par conséquent, la règle budgétaire de la loi 12 juillet 2014 serait respectée et le mécanisme de correction ne serait pas déclenché. En dépit de la détérioration du solde structurel de +1,8% du PIB en 2014 à +0,7% du PIB en 2015, l'objectif budgétaire à moyen terme serait respecté. Sur la base des informations comprises dans le PSC 2015-2019, la mise en œuvre des mesures de contre-financement et d'économies dans le cadre du budget pour 2015 devraient donc permettre d'éviter un dérapage par rapport à la règle budgétaire concernant le solde structurel.

69. Selon la méthode utilisée dans le cadre de la LPFP 2014-2018, le solde structurel en 2015 s'élèverait à +0,5% du PIB et il serait donc égal à l'OMT. Rappelons que le Gouvernement a modifié à plusieurs reprises l'approche méthodologique pour déterminer le solde structurel, donnant lieu à des résultats divergents et dont il y a lieu de tenir compte dans l'appréciation de l'évolution du solde structurel.

70. Le CNFP note également que le calcul du solde structurel en 2015 continue à ne pas tenir compte d'éventuels effets ponctuels ou temporaires alors que le Luxembourg devrait notamment bénéficier d'une plus-value exceptionnelle à hauteur de quelque 90 millions d'euros de la part de la Commission européenne⁵². Le CNFP rappelle une nouvelle fois que le solde structurel devrait être corrigé de l'impact d'éventuels effets exceptionnels ou temporaires.

Les sous-secteurs des administrations publiques

<i>Solde nominal des administrations publiques</i>		
	2015 en mio d'euros	2015 en % du PIB
<i>Administrations publiques</i>	+25	+0,1
Administration centrale	-710	-1,5
Administrations locales	-78	-0,2
Sécurité sociale	+813	+1,7

Source : PSC 2015-2019.

71. La situation au niveau des sous-secteurs demeure différenciée : le déficit de l'administration centrale devrait se dégrader davantage en 2015 en atteignant un solde de -710 millions d'euros, soit -1,5% du PIB et les administrations locales afficheraient, selon les estimations du PSC 2015-2019, pour la première fois depuis 2009 un déficit avec un solde de -78 millions d'euros, soit -0,2% du PIB. Les administrations centrale et locales sembleraient ainsi subir les effets des moins-values fiscales découlant du nouveau régime de TVA en matière de commerce électronique. De plus, les administrations locales ne bénéficieraient qu'indirectement des mesures de contre-financement introduites par la hausse de certains taux de TVA, de sorte que leur situation budgétaire devrait se dégrader légèrement en 2015. La Sécurité sociale, quant à elle, continue à présenter un

⁵² Il n'est pas précisé dans le PSC 2015-2019 si les recettes supplémentaires sont imputées à l'année 2014 ou 2015 voire même à des exercices antérieurs.

excédent important de 813 millions d’euros, soit +1,7% du PIB, en hausse par rapport à 2014. Cette situation excédentaire continuerait à s’expliquer par le fait que, d’une part, le nombre de cotisants – dans le cas de l’assurance-pension – dépasse largement celui des bénéficiaires et que, d’autre part, l’excédent comprend en grande partie des rendements financiers générés par les investissements du Fonds de compensation.

Dans ses prochaines évaluations, le CNFP examinera davantage les évolutions au sein de la Sécurité sociale et des administrations locales. Ces deux sous-secteurs présentent en effet des défis particuliers pour les finances publiques. Alors que leurs modes de prise de décision en matière budgétaire sont typiquement en-dehors de l’emprise directe du Gouvernement, elles sont appelées à contribuer au respect des règles budgétaires de la loi du 12 juillet 2014 au même titre que l’administration centrale. Par ailleurs, les soldes budgétaires affichés en agrégé cachent souvent des situations différentes entre les éléments qui composent ses sous-secteurs. La situation entre les différentes communes ou entre les différentes caisses et assurances de la Sécurité sociale peuvent considérablement varier, présentant ainsi des défis distincts dont il convient de tenir compte dans l’analyse des finances publiques.

Les dépenses publiques

Administrations publiques	2014	2015	Différence	Variation annuelle
Consommation intermédiaire	1 751	1 918	167	+9,5%
Formation de capital	1 798	2 003	205	+11,4%
Rémunération des salariés	3 955	4 176	221	+5,6%
Subventions à payer	887	885	-2	-0,2%
Revenus de la propriété	171	166	-5	-3,0%
Prestations sociales en espèces	7 566	8 026	460	+6,1%
Prestations sociales en nature	2 448	2 457	9	+0,4%
Transferts en capital à payer	411	529	118	+28,7%
Autres	1 757	1 523	-207	-12,0%
Dépenses publiques	20 745	21 683	938	+4,5%

Source : PSC 2015-2019.

72. Malgré les mesures de consolidation du *Zukunftspak*, le rythme de croissance des dépenses publiques en 2015 resterait soutenu et continuerait de dépasser celui des recettes. Par rapport à l’exercice 2014, les dépenses publiques devraient ainsi augmenter de 938 millions d’euros, soit +4,5% en variation annuelle. La rémunération des salariés, sous l’effet de la hausse du point indiciaire et de la prime unique accordée en faveur des fonctionnaires suite à l’entrée en vigueur de la réforme du statut de fonctionnaire, devrait augmenter de 221 millions d’euros ou +5,6% (2014 : +5,9%). La consommation intermédiaire (comportant les frais de fonctionnement) connaîtrait une hausse importante, après avoir connu une progression plus modérée en 2014, en augmentant de 167 millions d’euros par rapport à 2014, soit +9,5% (2014 : +3,6%). Les investissements directs augmenteraient à nouveau significativement, de 204 millions d’euros ou +11,4%, et les investissements indirects afficheraient même une croissance de +28,8%, soit 118 millions d’euros de plus qu’en 2014. Du côté des prestations sociales, les prestations en nature se verraient en quasi-stagnation et n’augmenteraient que de 9 millions d’euros (+0,4%) alors que les prestations en espèces augmenteraient de 459 millions d’euros ou +6,1%.

73. Les dépenses publiques continueraient à augmenter à un rythme qui dépasse le taux de référence de la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance. Le taux de croissance réelle des dépenses des administrations publiques, ajustées selon les critères du Pacte de stabilité et de croissance, augmenterait à concurrence de 2,5% (contre 2,3% en 2014) selon le PSC 2015-2019 ; cette progression étant supérieure au taux de référence de 1,1%. L’écart est d’ailleurs considéré comme « important » de sorte que les administrations publiques continueraient à ne pas suivre cette règle budgétaire européenne. Toutefois, dans la mesure où la

Commission européenne semblerait considérer que le respect de l'OMT prime le respect de la règle sur les dépenses, il n'y aurait aucune conséquence procédurale.

Le montant maximal des dépenses de l'administration centrale

74. Etant donné que la LPFP 2014-2018 a omis d'arrêter le montant maximal pour les dépenses de l'administration centrale, le CNFP n'est pas en mesure de donner un avis sur la conformité ou non à cette règle budgétaire prévue par la loi du 12 juillet 2014. Alors que l'exposé des motifs du projet de LPFP 2014-2018 (et non la loi proprement dite) faisait état d'un montant de 15 658 millions d'euros en ce qui concerne les dépenses de l'administration centrale en 2015, ce chiffre n'a plus été actualisé pour tenir compte des amendements budgétaires suite à l'accord avec les syndicats⁵³. De plus, le PSC 2015-2019 ne contient aucune référence directe à ce montant maximal auquel l'administration centrale serait cependant tenue d'adhérer en vertu de la loi du 12 juillet 2014. Le CNFP invite les autorités compétentes à clarifier la teneur de la règle budgétaire portant sur les dépenses de l'administration centrale et à fixer leur montant maximal dans la LPFP 2015-2019 conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la loi du 12 juillet 2014. D'après le CNFP, le montant maximal des dépenses pour 2015 devrait s'élever à 15 677,5 millions d'euros et, selon le PSC 2015-2019, les dépenses totales de l'administration centrale devraient vraisemblablement se situer autour de 15 618 millions d'euros⁵⁴. La conclusion qui en découle, à titre provisoire, serait qu'en 2015 l'administration centrale respecterait la règle nationale sur les dépenses de l'administration centrale.

<i>Calcul du montant maximal des dépenses de l'administration centrale en 2015</i>	
1 - Dépenses totales de l'administration centrale <i>selon exposé des motifs LPFP 2014-2018</i>	15 658,3
2 - Impact total des amendements sur les dépenses de l'administration centrale suite à l'accord avec les syndicats du 28 novembre 2014 <i>selon amendements parlementaires du 3 décembre 2014</i>	+ 19,2
MONTANT MAXIMAL DES DEPENSES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (= 1 + 2) <i>à fixer dans la loi</i>	15 677,5

Source : LPFP 2014-2018, Amendements parlementaires du 3 décembre 2014.

Les recettes publiques

75. La croissance des recettes publiques serait soutenue par les mesures de contre-financement du *Zukunftspak* ainsi que par l'amélioration des perspectives économiques, mais elles évolueraient plus lentement que les dépenses publiques. Alors que le changement de régime au niveau de la TVA sur le commerce électronique entraînerait une perte *économique* de 750 millions d'euros, le prélèvement d'un nouvel impôt de 0,5% sur les revenus des personnes physiques, la hausse de certains taux de TVA ainsi que l'accélération de l'activité économique au Luxembourg devraient permettre de soutenir le rythme de croissance des recettes publiques, qui augmenteraient de 672 millions d'euros, soit + 3,2% par rapport à 2014.

⁵³ Accord entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB à l'issue des discussions du 28 novembre 2014 : https://www.gouvernement.lu/4225960/Decisions_gouvernement_syndicats_nov-2014.pdf.

⁵⁴ Page 19, PSC 2015-2019 : « pour l'administration centrale ... les dépenses publiques sont estimées évoluer au même niveau entre 2014 et 2015, i.e. 4,3%. » Total de dépenses de l'administration centrale (EDP 4-2014) = 14 974 millions d'euros ; niveau 2015 : 14 974 * (1 + 4,3%) = 15 618 millions d'euros.

Administrations publiques	2014	2015	Différence	Variation annuelle
<i>Impôts sur la production et les importations</i>	6 402	6 139	-263	-4,1%
<i>dont : TVA e-commerce</i>	1 077	458	-618	-57,4%
<i>Revenus de la propriété</i>	672	716	44	+6,5%
<i>Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.</i>	6 831	7 467	636	+9,3%
<i>Cotisations sociales</i>	5 823	6 072	249	+4,3%
<i>Autres</i>	1 306	1 312	6	+0,5%
Recettes publiques	21 034	21 706	672	+3,2%

Source : PSC 2015-2019. En millions d'euros.

Etant donné que le PSC 2015-2019 ne présente pas de ventilations par catégories d'impôts et de taxes (à l'exception de la TVA sur le commerce électronique⁵⁵), il est difficile d'évaluer, en détail, les premières tendances pour l'année 2015. Sur la base des catégories de recettes exposées selon la classification du SEC, il convient notamment de relever que les impôts sur la production et les importations (« impôts indirects ») se verraient réduits de 263 millions d'euros, soit 4,1% de moins qu'en 2014. Les recettes dues à la TVA sur le commerce électronique, à elles seules, diminueraient de 618 millions d'euros, soit -57,4% par rapport à 2014. Le CNFP prend acte des précisions avancées dans l'encadré méthodologique à la page 18 du PSC 2015-2019 concernant la TVA sur le commerce électronique, mais regrette que d'éventuels risques par rapport au scénario central ne soient pas davantage précisés en fonction de différentes hypothèses concernant le recours des assujettis au « guichet unique ». La hausse de certains taux de TVA, à partir du 1^{er} janvier 2015, semblerait cependant combler les moins-values à raison de quelque 250 millions d'euros en 2015. De plus, les recettes perçues au titre des impôts sur le revenu et le patrimoine (« impôts directs ») connaîtraient une hausse importante, 636 millions d'euros de plus ou +9,3% par rapport à l'exercice précédent (2014 : +3,4%) ; cette évolution étant principalement attribuable à la mise en place du nouvel « impôt d'équilibrage budgétaire temporaire » (cf. infra) ainsi qu'à l'amélioration conjoncturelle attendue en 2015. Les cotisations sociales, quant à elles, devraient maintenir leur rythme de croissance en affichant une hausse de 249 millions d'euros ou + 4,3% (2014 : 4,4%).

76. Le CNFP invite les autorités budgétaires à préciser davantage l'évolution des recettes et des dépenses au niveau des sous-secteurs des administrations publiques dans le cadre des futures actualisations du PSC. A l'exception de certains constats qualitatifs⁵⁶, le PSC 2015-2019 ne présente en effet aucune ventilation par catégories de recettes et de dépenses au niveau des sous-secteurs. Une évaluation plus détaillée n'est guère réalisable en l'absence de ces informations puisque les chiffres pour l'exercice 2015 connaissent également une mise à jour par rapport aux données qui ont été communiquées en date du 1^{er} avril 2015 à la Commission européenne, dans la notification au titre de la procédure des déficits excessifs, et sur lesquelles le CNFP est en principe censé se baser en vertu de la loi du 12 juillet 2014.

Comparaison avec le budget voté 2015 et la LPFP 2014-2018

Solde nominal des administrations publiques et des sous-secteurs

	en millions d'euros		en % du PIB	
	2015 <i>BUDGET</i>	2015 <i>PSC 2015-2019</i>	2015 <i>BUDGET</i>	2015 <i>PSC 2015-2019</i>
<i>Administrations publiques</i>	-135	25	-0,3	+0,1
<i>Administration centrale</i>	-876	-710	-1,7	-1,5
<i>Administrations locales</i>	-54	-78	-0,1	-0,2
<i>Sécurité sociale</i>	794	813	+1,6	+1,7

Source : Amendements parlementaires du 3 décembre 2014, PSC 2015-2019.

⁵⁵ Voir le tableau de synthèse à la page 8 du PSC2015-2019.

⁵⁶ Voir p.19, PSC2015-2019 : taux de croissance des recettes de l'administration centrale diminuant de 4,5% en 2014 à 3% en 2015 (TVA e-commerce) et taux de croissance des recettes des administrations locales diminuant de 1,7% en 2015 alors que les dépenses progressent de 5,7% (investissement).

77. Selon le PSC 2015-2019, le solde nominal des administrations publiques en 2015 évoluerait mieux que prévu au budget voté fin 2014. Le solde nominal des administrations publiques est révisé vers le haut de 160 millions d'euros ou 0,4 point de pourcentage, de -0,3% du PIB en décembre 2014 (-135 millions d'euros) à +0,1% en avril 2015 (+25 millions d'euros). Au niveau des sous-secteurs, l'administration centrale voit son déficit réduit, de -1,7% du PIB (-876 millions d'euros) à -1,5% du PIB (-710 millions d'euros). Il s'agirait d'une amélioration de 166 millions d'euros par rapport au budget voté et elle semblerait s'expliquer par une révision à la hausse des recettes (TVA, impôts sur le revenu) ainsi que par une révision à la baisse de certaines dépenses (investissements, prestations sociales). Le solde des administrations locales, dont l'objectif fixé à la LPFP 2014-2018 est de -0,1% du PIB ou -54 millions d'euros, connaîtrait une dégradation de 25 millions d'euros à un solde de -78 millions d'euros ou -0,2% du PIB. Le solde de la Sécurité sociale se voit légèrement revu à la hausse, de +1,6% du PIB (794 millions d'euros) à +1,7% du PIB (813 millions d'euros). Le CNFP rappelle l'importance de présenter des explications détaillées concernant d'éventuelles révisions des chiffres budgétaires d'une projection à l'autre.

78. Il n'est pas possible d'apprécier en détail l'évolution des différentes catégories de recettes et dépenses par rapport au budget voté en décembre 2014, étant donné que les tableaux explicatifs figurant à l'exposé des motifs des projets de lois budgétaires de l'automne dernier n'ont pas été mis à jour pour tenir compte des amendements introduits suite à l'accord avec les syndicats. Dans ce contexte, le CNFP regrette qu'une mise à jour des tableaux du budget voté regroupant les principaux postes de recettes et dépenses, établis selon le SEC2010, n'ait jamais été publiée. De ce fait, l'analyse des premières tendances par rapport au budget voté se limite à la seule comparaison des soldes présentés dans le paragraphe précédent. Le CNFP invite les autorités compétentes à publier et mettre à jour les chiffres budgétaires dans la documentation budgétaire, conformément à la classification du SEC2010 et dans leur totalité, afin de permettre un suivi rigoureux d'une projection à l'autre. Ceci vaut en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer l'exécution budgétaire par rapport aux objectifs arrêtés dans les budgets votés.

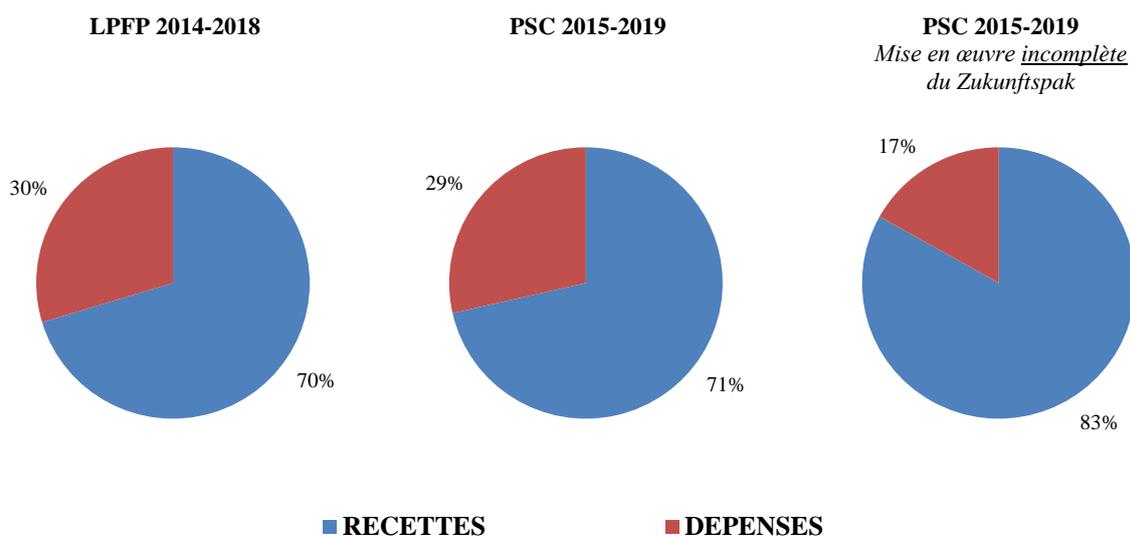
La mise en œuvre du *Zukunftspak* en 2015

	2015 LPFP 2014-2018	2015 PSC 2015-2019	2015 Mise en œuvre incomplète
Recettes (augmentation)	353	365	365
Dépenses (réduction)	149	146	74
Effet total sur le solde de l'admin. publique	501	512	439

Source : LPFP 2014-2018, PSC 2015-2019.

79. Le PSC 2015-2019 comprend une première actualisation des mesures du *Zukunftspak* dont l'impact *ex ante* en 2015 est réévalué légèrement vers le haut, dépassant ainsi les montants fixés à l'article 4 de la LPFP 2014-2018. En effet, sur la base de la mise à jour qui est fournie dans le PSC 2015-2019 et sous l'hypothèse d'une mise en œuvre complète, les mesures portant sur les recettes devraient atteindre 365 millions d'euros (contre 353 millions d'euros fixés à la LPFP 2014-2018). L'effet des mesures portant sur les dépenses devrait atteindre 146 millions d'euros, légèrement en-dessous du montant fixé à la loi précitée de 149 millions d'euros. L'ajustement budgétaire devrait en effet s'opérer principalement par le biais d'une augmentation des recettes, car, même dans l'hypothèse d'une mise en œuvre complète de toutes les mesures du *Zukunftspak*, 71% du total de l'assainissement budgétaire visé en 2015 est attribuable à des mesures tendant à augmenter les recettes. Par ailleurs, une éventuelle non-réalisation des mesures restantes du *Zukunftspak* (cf. infra) augmenterait davantage le poids des recettes dans la consolidation budgétaire, de sorte que l'effort attribuable à une hausse des recettes serait de 83% du total.

Graphique 10. Répartition de l'effort de consolidation entre recettes et dépenses en 2015.



Source : LPFP 2014-2018, PSC 2015-2019.

80. Alors que l'impact total des mesures est actualisé (désormais estimé à 512 millions d'euros en 2015), le PSC 2015-2019 ne contient aucune précision quant aux mesures qui n'avaient pas encore été chiffrées en automne 2014. Dans sa version initiale du 15 octobre 2014, le paquet de mesures contenait en effet au moins 26 mesures pour lesquelles une quantification faisait défaut. L'actualisation qui est présentée dans le cadre du PSC 2015-2019 aurait ainsi pu donner de plus amples renseignements quant aux effets des mesures non-quantifiées.

81. Selon le PSC 2015-2019, l'évolution des finances publiques en 2015 est basée sur l'hypothèse d'une mise en œuvre complète du paquet de mesures du Zukunftspak, dont l'impact budgétaire *ex post* semblerait cependant être corrigé vers le bas de 15% pour tenir compte des effets de second tour. Le CNFP prend note de l'analyse de sensibilité qui est présentée dans le PSC 2015-2019, dressant l'évolution des finances publiques en l'absence d'une mise en œuvre complète du Zukunftspak. Il ressort de cette analyse qu'au moment de la publication du PSC 2015-2019 des mesures produisant des économies à hauteur de 73 millions d'euros en 2015 n'auraient pas encore été réalisées. Le CNFP invite le Gouvernement à présenter régulièrement une actualisation concernant la réalisation des mesures restantes du Zukunftspak étant donné qu'une mise en œuvre incomplète pourrait remettre en cause le succès de la stratégie d'assainissement des finances publiques. De plus, il invite le Gouvernement à assurer un suivi transparent de l'impact des mesures du Zukunftspak, notamment par la publication d'un tableau actualisé pour toutes les 258 mesures initialement proposées et en tenant compte d'éventuels effets de second tour.

Les perspectives à moyen terme de 2016 à 2019

EVALUATION DES REGLES BUDGETAIRES SUR LE MOYEN TERME

A moyen terme et dès 2017, les administrations publiques du Luxembourg risqueraient de ne plus respecter la règle budgétaire concernant le solde structurel et sa conformité à l'OMT.

L'OMT risquerait de ne plus être atteint :

- à partir de 2019, en application de la méthode de calcul retenue dans le cadre du PSC 2015-2019 ;
- à partir de 2017 déjà, en application de la méthode de calcul retenue dans le cadre de la LPFP 2014-2018.

Sur la base de ces constats, qui seront évidemment actualisés et approfondis lors de la présentation de la mise à jour de la loi de programmation financière pluriannuelle en automne 2015 (LPFP 2015-2019), le mécanisme de correction ne devrait cependant pas être déclenché étant donné que l'écart ne serait pas suffisamment élevé pour être considéré comme « important » au sens de la loi du 12 juillet 2014.

Ces constats sont à apprécier avec prudence compte tenu des incertitudes méthodologiques et des fortes variations dans l'estimation du solde structurel.

De plus, la projection des soldes budgétaires repose sur un certain nombre d'hypothèses dont la réalisation demeure incertaine: les prévisions économiques favorables ne seraient pas perturbées ni par des événements externes, ni par des événements ayant un impact sur la croissance de l'économie luxembourgeoise et/ou affectant directement l'équilibre budgétaire (p.ex. *mise en œuvre incomplète du Zukunftspak, réforme fiscale non neutre du point de vue budgétaire, non-prolongation des recettes de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire*). Si une ou plusieurs de ces conditions n'étaient plus respectées, l'écart entre le solde structurel et l'OMT pourrait devenir suffisamment élevé pour être considéré comme « important », déclenchant de la sorte le mécanisme de correction.

Le CNFP n'est pas en mesure d'évaluer le respect de la règle nationale portant sur le montant maximal des dépenses de l'administration centrale étant donné que la LPFP 2014-2018 a omis d'y arrêter de tels montants et que le PSC 2015-2019 ne contient aucune indication concernant l'évolution précise des dépenses de l'administration centrale.

Quant à la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance, elle continuerait à ne pas être respectée à moyen terme. Des suites procédurales pourraient être déclenchées à partir de 2019, quand l'OMT ne serait plus atteint (selon la méthode de calcul du solde structurel retenue dans le cadre du PSC 2015-2019).

Le solde nominal

	2016	2017	2018	2019
Solde nominal (en mio d'euros)	+332	+347	+502	+449
Solde nominal (en % du PIB)	+0,7	+0,7	+0,9	+0,8

Source : PSC 2015-2019.

82. A moyen terme, les administrations publiques devraient continuer à présenter des excédents nominaux en affichant un solde de +0,7% du PIB en 2016 (332 millions d'euros), +0,7% du PIB en 2017 (347 millions d'euros), +0,9% du PIB en 2018 (502 millions d'euros) et +0,8% du PIB en 2019 (449 millions d'euros).

millions d'euros). La présentation de la trajectoire *a priori* favorable du solde nominal des administrations publiques doit toutefois être appréciée avec prudence, ainsi qu'il est expliqué plus amplement ci-après.

Le solde structurel

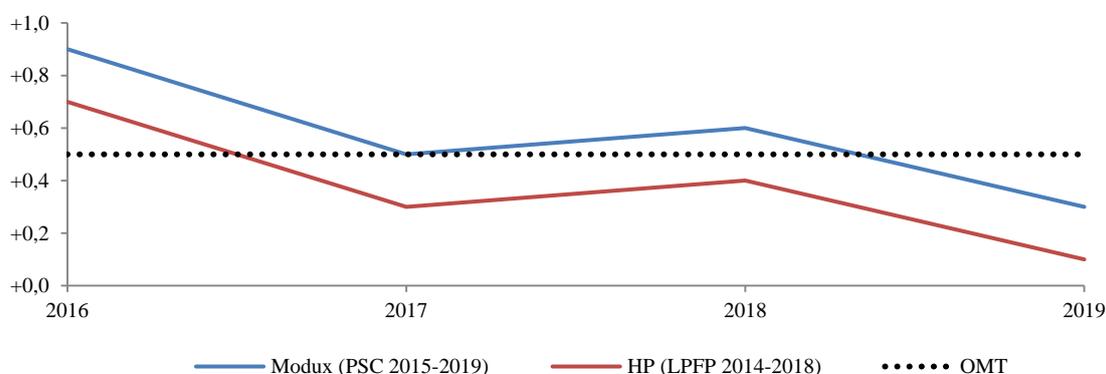
	2016	2017	2018	2019
Solde structurel (en % du PIB)	+0,9	+0,5	+0,6	+0,3

Source : PSC 2015-2019.

83. La méthode de calcul retenue par le Gouvernement dans le PSC 2015-2019 permet de dégager une trajectoire pluriannuelle du solde structurel qui respecterait l'OMT de 2016 à 2018, alors que cet objectif ne serait plus atteint en 2019. Les administrations publiques respecteraient la règle budgétaire jusqu'en 2018, avant de s'en éloigner potentiellement en 2019. Le solde structurel devrait progresser à +0,9% du PIB en 2016 (pour mémoire : 2015 : +0,6% du PIB), alors qu'il se verrait légèrement dégradé à +0,5% du PIB en 2017 et +0,6% du PIB 2018, avant de se situer à +0,3% du PIB en 2019, soit en-dessous de l'OMT. Le PSC 2015-2019 note cependant que « *compte tenu des incertitudes des estimations et de la marge d'interprétation de 0,25% par an, un solde structurel de 0,3% [du PIB] peut globalement être considéré comme respectant la règle de l'OMT* ».

84. Alors que l'hypothèse de travail qui sous-tend l'analyse qui précède est celle d'un maintien du niveau de l'OMT à +0,5% du PIB, la mise en œuvre des obligations européennes - découlant du Pacte de stabilité et de croissance et auxquelles il est fait explicitement référence à la loi du 12 juillet 2014 - comporte une procédure de révision de l'OMT en 2016. Le CNFP note que l'OMT a été fixé à 0,5% du PIB pendant toute la période de 2014 à 2018 (à l'article 1^{er} de la LPFP 2014-2018), supposant ainsi que la procédure de révision laissera l'OMT inchangé à +0,5% du PIB. La procédure en question vise à revoir régulièrement le niveau de l'OMT en fonction de l'objectif qui est de « [garantir] la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics »^{57 58}. Cette révision de l'OMT, qui a lieu au moins tous les 3 ans, est d'ailleurs explicitement calée sur le cycle de révision européen des projections à long terme des dépenses liées au vieillissement démographique. Conformément à ce cycle, le CNFP reviendra à la question du niveau de l'OMT à l'occasion de la prochaine actualisation du PSC en 2016 et évaluera en détail les différents paramètres qui doivent être pris en considération dans la fixation de l'OMT, conformément aux procédures applicables. Une éventuelle modification du niveau de l'OMT résultant de la procédure de révision européenne devrait par conséquent également mener à une révision du niveau fixé à la LPFP.

Graphique 11. Evolution du solde structurel selon la méthode du PSC 2015-2019 et la méthode de la LPFP 2014-2018.



Source : PSC 2015-2019. Approximation graphique, faute d'éléments chiffrés dans le PSC 2015-2019.

⁵⁷ Article 2bis, règlement UE 1466/97 : « Volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance ».

⁵⁸ Le règlement UE prévoit également que l'OMT puisse être revu à nouveau « en cas de mise en œuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques ».

85. En considérant la trajectoire du solde structurel selon la méthode employée dans la LPFP 2014-2018, le solde structurel se situerait en-dessous des niveaux affichés dans le PSC 2015-2019 pendant toute la période sous revue et devrait tomber en-dessous de l'OMT à partir de 2017 déjà. Comme décrit précédemment, le Gouvernement a eu recours à des méthodes de calcul différentes pouvant mener à des trajectoires divergentes du solde structurel. Le CNFP prend note de la transparence en la matière, étant donné qu'une représentation graphique du solde structurel est désormais fournie dans le PSC 2015-2019 (à sa page 28) selon quatre modes de calcul différents. Sur la base des profils présentés, un maintien de la méthode de l'automne dernier (à savoir la méthode dite de « filtre HP ») aurait conduit à ce que les administrations publiques ne respecteraient plus la règle budgétaire nationale à partir de 2017 (sous l'hypothèse d'un maintien de l'OMT à +0,5% du PIB après 2016 et d'une mise en œuvre complète du *Zukunftspak*). Un tel résultat signifierait par ailleurs que les autorités budgétaires devraient réaliser des mesures de consolidation supplémentaires en 2017 et en 2018, au-delà des mesures du *Zukunftspak*, afin d'atteindre pleinement l'objectif du programme gouvernemental d'un solde structurel de +0,5% du PIB d'ici la fin de la période de législature. Dans ce contexte, le CNFP invite les autorités compétentes à expliquer le choix de la méthode de calcul pour déterminer le solde structurel et réitère qu'il propose d'adhérer à une approche unique à l'avenir.

Les sous-secteurs des administrations publiques

Graphique 12. Evolution du solde nominal des sous-secteurs à moyen terme.



Source : PSC 2015-2019.

86. La situation déficitaire de l'administration centrale persisterait à moyen terme. Le déficit de l'administration centrale se verrait maintenu selon le PSC 2015-2019, même s'il connaîtrait une certaine amélioration à moyen terme, sous l'effet des mesures du *Zukunftspak* et grâce à la croissance économique plus vigoureuse. Le solde passerait ainsi de -1,1% du PIB (-563 millions d'euros) en 2016 à -0,6% du PIB (-364 millions d'euros) en 2019. Etant donné que c'est le déficit de l'administration centrale qui contribue principalement aux besoins de financement (cf. infra), il convient de préciser qu'un solde structurel supérieur ou égal à l'OMT et un solde nominal positif au niveau des administrations publiques peuvent en réalité cacher une situation budgétaire qui continuerait à faire progresser la dette. Le CNFP précise que le respect de l'OMT à lui seul ne suffirait pas pour modérer l'évolution de la dette publique à moyen terme et note que des objectifs ou règles budgétaires supplémentaires permettraient de mieux enrayer son augmentation. D'après les chiffres du PSC 2015-2019, une éventuelle correction du déficit de l'administration centrale, permettant d'éliminer quasi intégralement le recours au financement par la dette d'ici la fin de la législature actuelle en 2018, nécessiterait un effort de consolidation complémentaire au *Zukunftspak* d'au moins 342 millions d'euros. Le plafonnement des dépenses de l'administration centrale tel que prévu par la loi du 12 juillet 2014 pourrait également

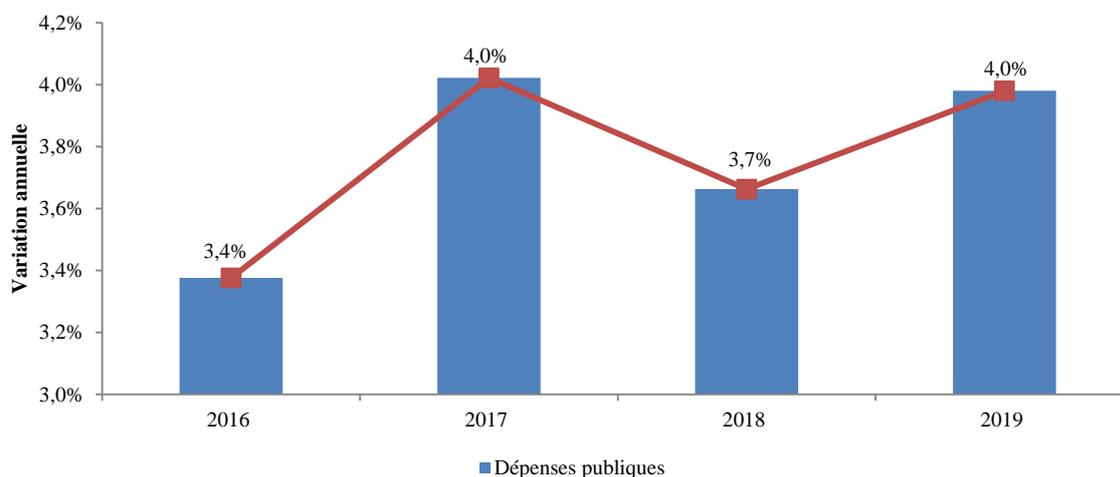
contribuer au rééquilibrage du déficit de l'administration centrale, à condition que les montants maximaux soient choisis en fonction de projections plausibles des recettes pluriannuelles.

87. Les administrations locales sont projetées d'afficher un déficit minimal proche de l'équilibre, le solde étant estimé à 0% du PIB sur toute la période 2016-2019. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que le solde des administrations locales a fortement varié au fil des années et qu'il a contribué de manière positive, à hauteur de 0,5% du PIB en 2012 et en 2013, aux soldes des administrations publiques. L'orientation à moyen terme présentée dans le PSC 2015-2019 doit donc être appréciée avec prudence étant donné qu'elle semblerait tabler sur une situation plus ou moins équilibrée en permanence, alors que l'expérience historique laisse entrevoir une réalité différente. Par ailleurs, il ne ressort pas des explications du PSC 2015-2019 si les chiffres avancés se basent intégralement sur les plans pluriannuels que les communes sont appelées à produire. Le CNFP reviendra dans ses prochaines évaluations à la question de l'évolution des finances des administrations locales étant donné qu'elles forment une partie intégrante des administrations publiques et qu'elles contribuent au respect des règles budgétaires de la loi du 12 juillet 2014 au même titre que l'administration centrale et la Sécurité sociale.

88. L'excédent budgétaire de la Sécurité sociale connaîtrait un léger tassement à moyen terme. Les orientations budgétaires du PSC 2015-2019 tablent ainsi sur une augmentation du solde en 2016 à 1,8% du PIB ou 906 millions d'euros avant de baisser à 1,4% du PIB, soit 824 millions d'euros, en 2019. Les perspectives moins positives sembleraient s'expliquer par une croissance soutenue des dépenses au titre des prestations sociales alors que l'affaiblissement du rythme de croissance de l'économie, avec un taux de création d'emplois en recul à 1,8% d'ici 2019, et des tendances boursières moins favorables pourraient influencer négativement la croissance des recettes de la Sécurité sociale. Le CNFP rappelle dans ce contexte que le PSC 2015-2019 ne comporte pas de ventilation par recettes et dépenses au niveau des sous-secteurs permettant d'évaluer en détail les tendances sur le moyen terme.

Les dépenses publiques

Graphique 13. Evolution à moyen terme des dépenses publiques.



Source : PSC 2015-2019.

89. Les dépenses au niveau des administrations publiques dans leur ensemble évolueraient à moyen terme à un rythme soutenu de 3,8% par an en moyenne jusqu'en 2019, malgré les mesures du *Zukunftspak*. L'argument de la « rigidité »⁵⁹ qui est avancé pour expliquer l'évolution des dépenses publiques semblerait se

⁵⁹ Etant donné que leur évolution est souvent déterminée par des automatismes fixés dans la loi, notamment en ce qui concerne les dépenses de rémunération et les prestations sociales.

confirmer, étant donné que les dépenses publiques devraient atteindre quelque 25 580 millions d'euros en 2019. Le profil de la croissance des dépenses publiques est cependant relativement volatile, car le taux de progression se voit réduit en 2016 à 3,4% pour augmenter par la suite à 4,0% en 2017. En 2018, les dépenses augmenteraient à nouveau à un rythme moins soutenu de 3,7%, avant d'aboutir à un taux de croissance de 4,0% en 2019. Malgré ce profil irrégulier, il y a lieu de préciser que le rythme de croissance nominal des dépenses publiques devrait se situer sensiblement en-deçà de la moyenne observée entre 2001 et 2014 (+6,7% par an), probablement en raison des perspectives d'inflation plus faibles que par le passé. Par ailleurs, l'évolution des dépenses esquissée dans le PSC 2015-2019 n'est pas « automatique » mais repose sur une mise en œuvre complète des mesures du *Zukunftspak*, autrement l'évolution des dépenses publiques se rapprocherait potentiellement de son rythme de croissance historique.

Administrations publiques	Variation annuelle			
	2016	2017	2018	2019
Consommation intermédiaire	1,2%	2,1%	2,3%	2,5%
Formation de capital	3,2%	11,6%	3,2%	7,0%
Rémunération des salariés	2,7%	3,3%	3,9%	3,6%
Subventions à payer	-2,9%	-1,1%	-0,4%	0,2%
Revenus de la propriété	-1,6%	2,4%	-1,0%	-3,8%
Prestations sociales en espèces	4,3%	4,1%	4,4%	4,5%
Prestations sociales en nature	2,8%	3,5%	4,2%	4,4%
Transferts en capital à payer	5,6%	2,8%	2,6%	3,5%
Autres	7,6%	1,9%	3,3%	2,1%
Dépenses publiques	3,4%	4,0%	3,7%	4,0%

Source : PSC 2015-2019.

90. La croissance des dépenses publiques semblerait être due à une hausse continue au niveau de toutes les grandes catégories. Les prestations sociales en espèces devraient augmenter de 4,3% par an en moyenne jusqu'en 2019 et les prestations sociales en nature devraient progresser en moyenne de 3,7% par an. Les dépenses au titre des rémunérations des salariés augmenteraient moins rapidement que par le passé, en passant d'un taux de croissance de 5,6% en 2015 à 2,7% en 2016. Entre 2017 et 2019, ces dépenses évolueraient en moyenne de 3,6% par an. La consommation intermédiaire (essentiellement les frais de fonctionnement) connaîtrait par ailleurs une dynamique plus atténuée en passant d'un taux de croissance de 9,5% en 2015 à 1,2% en 2016 pour osciller autour d'une moyenne de 2,3% par an entre 2017 et 2019. En ce qui concerne la formation de capital (investissements directs), le profil de croissance est irrégulier, affichant un taux de croissance de 3,2% en 2016, suivi de 11,6% en 2017, 3,2% en 2018 et 7,0% en 2019. Exprimés par rapport au PIB, les investissements directs continuent de la sorte à grimper de 3,8% du PIB en 2015 à 4,4% du PIB en 2019.

91. Concernant l'investissement public dans sa totalité, comprenant la formation brute de capital fixe et les transferts en capital à payer, il conviendrait de mieux détailler les différents projets d'investissement programmés au titre de la période sous revue afin d'en assurer un suivi adéquat en termes d'impact économique et budgétaire. En effet, des montants importants sont alloués annuellement à l'investissement public, sans pour autant présenter des détails quant à leur exécution *ex post* qui peut pourtant varier considérablement. En outre, il conviendrait de mieux évaluer l'apport des projets d'investissement programmés, non seulement en fonction des enveloppes budgétaires globales qui y sont allouées, mais également en fonction de leur apport en termes d'emplois, d'activités et de futures recettes fiscales.

92. Les administrations publiques continueraient à ne pas respecter la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance En effet, le PSC 2015-2019 note simplement que le taux de croissance réelle des dépenses ajustées serait, pour chaque année sur la période 2016-2019, supérieur au taux de référence « *de sorte à générer [un écart important] de 0,5% du PIB* ». Aussi longtemps que l'OMT est respecté, aucun

déclenchement de la procédure d'infraction européenne ne devrait survenir selon les auteurs du PSC 2015-2019. Des conséquences procédurales pourraient toutefois se présenter à partir du moment où l'OMT ne serait plus atteint. Une telle situation pourrait se présenter vers la fin de la période sous revue.

Le montant maximal des dépenses de l'administration centrale

93. Le CNFP n'est pas en mesure de déterminer si les dépenses de l'administration centrale respectent, sur la période de 2016 à 2018, les montants maximaux suggérés par la LPFP 2014-2018. Contrairement à l'année 2015, le PSC 2015-2019 ne contient aucune indication concernant l'évolution à moyen terme des dépenses de l'administration centrale. Par ailleurs, en vertu de la LPFP 2014-2018⁶⁰, le CNFP estime que les montants maximaux indiqués dans le tableau ci-après seraient applicables au titre de la règle budgétaire en question et qu'il y aurait lieu de fixer ceux-ci dans la LPFP 2015-2019. Dès lors, le CNFP invite le Gouvernement à présenter les dernières estimations concernant l'évolution des dépenses de l'administration centrale, telles qu'elles ont été intégrées aux soldes des administrations publiques du PSC 2015-2019, afin de les comparer aux montants maximaux suivants.

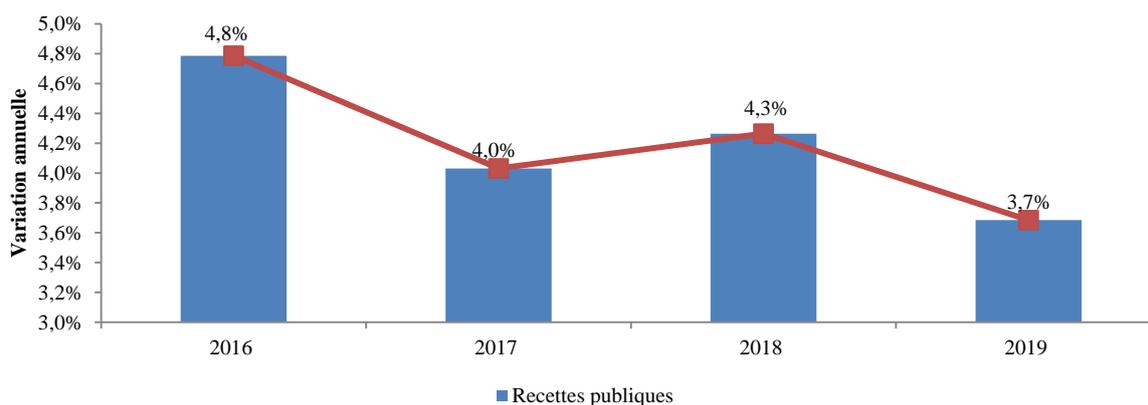
Calcul du montant maximal des dépenses de l'administration centrale

	2016	2017	2018	2019
1 - Dépenses totales de l'administration centrale selon exposé des motifs LPFP 2014-2018	16 271,5	16 933,4	17 582,8	n.a.
2 - Impact total des amendements sur les dépenses de l'administration centrale suite à l'accord avec les syndicats du 28 novembre 2014 selon amendements parlementaires du 3 décembre 2014	+41,9	+42,5	+41,5	n.a.
MONTANT MAXIMAL DES DEPENSES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (= 1 + 2) à fixer dans la loi	16 313,4	16 975,9	17 624,3	n.a.

Source : LPFP 2014-2018, Amendements parlementaires du 3 décembre 2014. En millions d'euros.

Les recettes publiques

Graphique 14. Evolution à moyen terme des recettes publiques.



Source : PSC 2015-2019.

94. Les recettes publiques devraient continuer à progresser, leur rythme de croissance semblerait toutefois se ralentir légèrement - malgré les mesures du *Zukunftspak* et en ligne avec l'affaiblissement du

⁶⁰ Les montants maximaux sont calculés par la prise en compte des chiffres fournis dans l'exposé des motifs des projets de lois budgétaires, en y intégrant les mises à jour présentées dans le cadre des amendements parlementaires qui ont été introduits à la suite de l'accord du 28 novembre 2014

taux de croissance de l'économie à moyen terme. Bien que les recettes liées à la TVA sur le commerce électronique devraient graduellement et quasiment disparaître (de 1077 millions d'euros en 2014 à 46 millions d'euros en 2019), les recettes publiques sembleraient maintenir une croissance positive à moyen terme. Cette tendance serait notamment soutenue par un contexte économique marqué par une croissance réelle autour de 3% par an. Or, avec un profil comparable à celui de la croissance des dépenses publiques, la progression des recettes connaîtrait un profil quelque peu irrégulier, voire baissier, en affichant des taux de croissance de 4,8% en 2016, 4,0% en 2017, 4,3% en 2018 et 3,7% en 2019.

Administrations publiques	2015	2016	2017	2018
<i>Impôts sur la production et les importations (i. indirects)</i>	+2,3%	+1,5%	+2,4%	+1,3%
<i>dont : TVA e-commerce</i>	-27,0%	-38,2%	-13,1%	-74,6%
<i>Revenus de la propriété</i>	+7,8%	+7,1%	+7,1%	+7,0%
<i>Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)</i>	+5,9%	+5,6%	+5,3%	+4,6%
<i>Cotisations sociales</i>	+4,8%	+4,4%	+4,4%	+4,2%
<i>Autres</i>	+8,8%	+3,4%	+4,3%	+4,8%
Recettes publiques	+4,8%	+4,0%	+4,3%	+3,7%

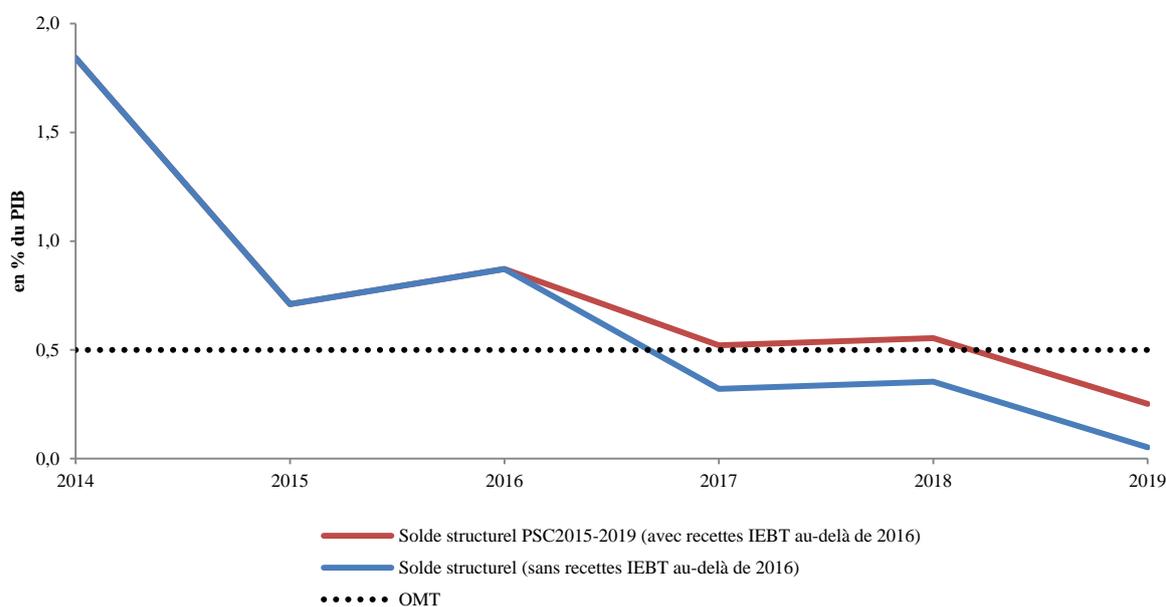
Source : PSC 2015-2019.

95. La croissance des recettes publiques semblerait avant tout s'expliquer par la progression des impôts directs ainsi que, dans une moindre mesure, par la croissance des cotisations sociales. Comme mentionné ci-dessus, la disparition graduelle des recettes de la TVA sur le commerce électronique devrait à moyen terme continuer à peser sur l'évolution des recettes, ce qui se traduirait par une évolution relativement modérée des impôts sur la production et les importations qui augmenteraient en moyenne de 1,9% seulement sur les années 2016 à 2019. Les impôts directs devraient par contre maintenir une croissance de 5,3% en moyenne par an. Cette dynamique devrait toutefois se ralentir sur la période sous revue, étant donné que le taux de croissance afférent diminue de 5,9% en 2016 à 4,6% en 2019 en ligne avec le tassement de la croissance à moyen terme. De plus, les cotisations sociales devraient soutenir la croissance des recettes publiques, en augmentant de 4,4% en moyenne par an. Leur rythme de croissance connaîtrait toutefois une légère tendance à la baisse en raison notamment d'un taux de création d'emplois plus faible en fin de période.

96. L'évolution des recettes publiques présentée dans le PSC 2015-2019 serait fondée sur des conditions dont la réalisation demeure incertaine. A moyen terme, plusieurs tendances importantes sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur les recettes fiscales du Luxembourg. Le PSC explique que l'évolution *a priori* favorable tablerait sur une « *stabilité fiscale* » sur toute la période sous revue. Les projections seraient basées sur l'hypothèse centrale d'une réforme probable de la fiscalité internationale des entreprises (i.e. le projet BEPS de l'OCDE) budgétairement neutre pour les recettes fiscales. Si l'impact d'une telle réforme est difficile à prévoir, les développements en la matière devraient toutefois présenter « *des défis pour la stabilité de l'environnement fiscal* » selon le PSC 2015-2019. Le CNFP invite par conséquent les autorités compétentes à être vigilantes à l'égard de l'impact potentiel des réformes en matière de fiscalité internationale. Par ailleurs, il est expliqué que le scénario de base du PSC 2015-2019 serait construit sur l'hypothèse que la réforme fiscale globale annoncée pour 2017 serait budgétairement neutre. Or, il y a lieu de relever que, malgré le fait que la réforme est appelée à respecter ce principe de la « *neutralité budgétaire* », les recettes perçues au titre du nouvel « *impôt d'équilibre budgétaire temporaire* » sont maintenues tout au long de la trajectoire pluriannuelle des recettes d'ici 2019, donc y compris après l'entrée en vigueur de la réforme fiscale en 2017. En cas de défaut de ces recettes à partir de 2017, le solde structurel devrait être corrigé vers le bas de quelque 0,2% du PIB, menant potentiellement à une situation dans laquelle la trajectoire du solde structurel serait inférieure à l'OMT à partir de 2017 (cf. graphique ci-dessous). De plus, la réforme fiscale envisagée pourrait générer des effets de second tour - sur la consommation, l'investissement ou encore la participation au marché de travail - qu'il conviendrait de prendre en compte dans toute future actualisation de la trajectoire des recettes publiques à moyen terme. Le CNFP invite par conséquent le Gouvernement à clarifier la notion de « *neutralité budgétaire* » et de mieux tenir compte de l'impact des réformes envisagées dans ses futures orientations budgétaires pluriannuelles. Le CNFP voudrait également appréhender la façon dont le Gouvernement entend combiner l'objectif de « *neutralité budgétaire* »

de la réforme fiscale avec cet autre objectif déclaré qui est celui de soutenir la croissance de l'économie luxembourgeoise.

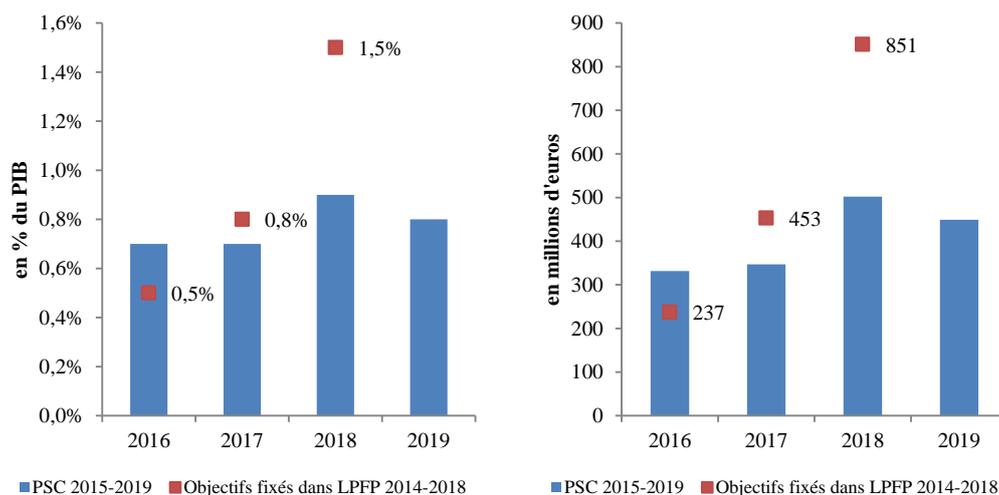
Graphique 15. Solde structurel selon deux hypothèses différentes.



Source : PSC 2015-2019, calculs CNFP.
IEBT = impôt d'équilibrage budgétaire temporaire
Hypothèses: mise en œuvre complète du *Zukunftspak*, solde structurel selon Modux.

Comparaison avec la loi de programmation financière pluriannuelle 2014 - 2018

Graphique 16. Comparaison des soldes nominaux des administrations publiques.
Chiffres du PSC 2015-2019 par rapport aux objectifs fixés à la LPFP 2014-2018.

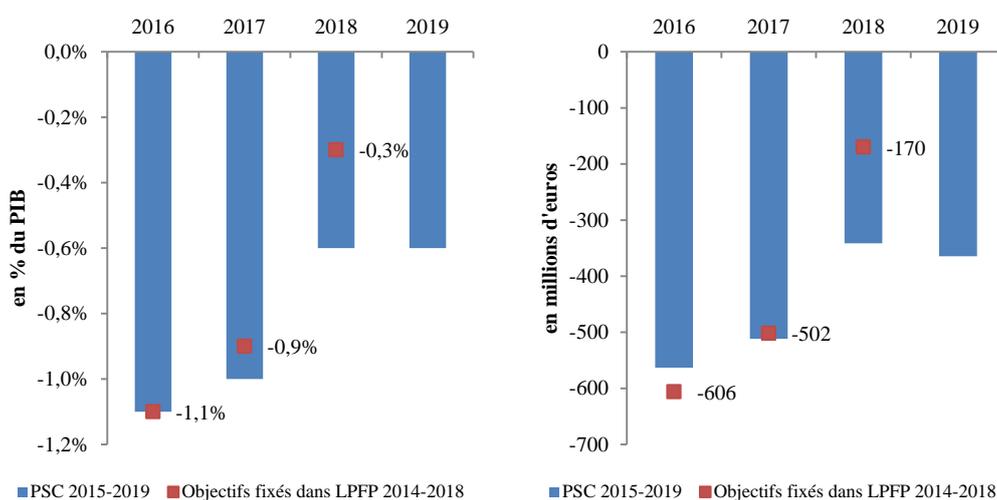


Source : PSC 2015-2019, LPFP 2014-2018.

97. En 2016, le solde nominal des administrations publiques serait plus favorable par rapport à la trajectoire fixée par la LPFP 2014-2018, mais il devrait rester en-deçà de ses objectifs en 2017 et 2018. Alors qu'en 2016 le solde nominal atteindrait +0,7% du PIB (332 millions d'euros) – ce qui est supérieur à l'objectif de la LPFP 2014-2018 de +0,5% du PIB (237 millions d'euros) – la tendance serait renversée à partir

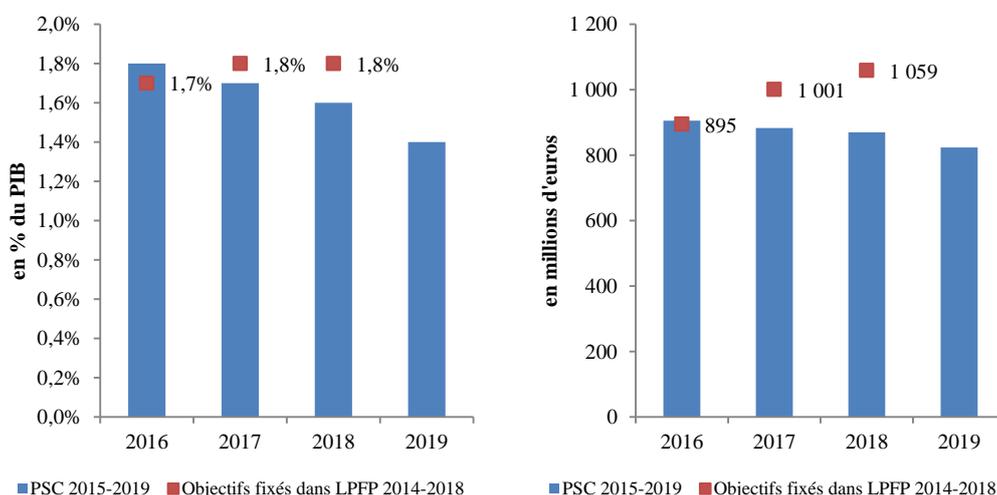
de 2017 lorsque le solde nominal s'élèverait à +0,7% du PIB (347 millions d'euros) contre +0,8% du PIB (453 millions d'euros) selon la LPFP 2014-2018. En 2018, la déviation par rapport à la LPFP 2014-2018 devrait s'élargir davantage étant donné que le PSC 2015-2019 table désormais sur un solde nominal de +0,9% du PIB ou 502 millions d'euros, soit 0,6 point de pourcentage ou 349 millions de moins que l'objectif initial de +1,5% du PIB ou 851 millions d'euros.

Graphique 17. Comparaison des soldes nominaux de l'administration centrale.
Chiffres du PSC 2015-2019 par rapport aux objectifs fixés à la LPFP 2014-2018.



Source : PSC 2015-2019, LPFP 2014-2018.

Graphique 18. Comparaison des soldes nominaux de la Sécurité sociale.
Chiffres du PSC 2015-2019 par rapport aux objectifs fixés à la LPFP 2014-2018.



Source : PSC 2015-2019, LPFP 2014-2018.

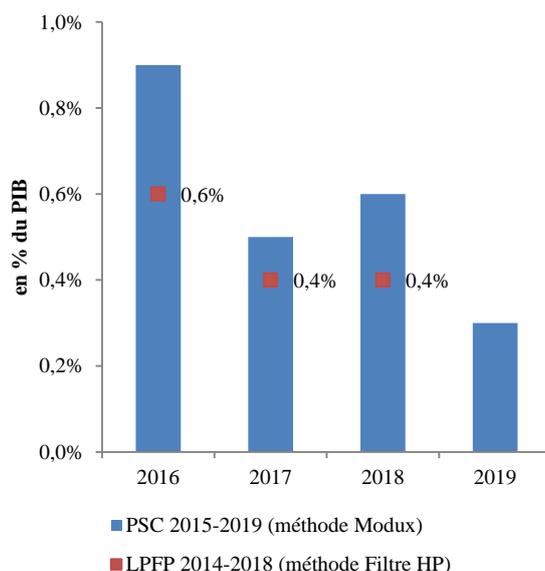
98. Les écarts par rapport à la trajectoire fixée à la LPFP 2014-2018 sembleraient avant tout s'expliquer par une révision vers le bas des soldes de l'administration centrale et de la Sécurité sociale. Alors que la LPFP 2014-2018 tablait encore sur un retour à une situation budgétaire plus ou moins équilibrée au niveau de l'administration centrale d'ici 2018 (-0,3% du PIB ou 170 millions d'euros), le PSC 2015-2019 fait désormais état d'un déficit de 0,6% du PIB ou -342 millions d'euros en 2018. De même, le solde de la Sécurité sociale était censé atteindre un excédent de 1,8% du PIB (1059 millions d'euros) alors que le PSC 2015-2019 verrait ce solde réduit à 1,6% du PIB (870 millions d'euros) en 2018. Comme précisé ci-avant, le PSC 2015-2019 ne

contient malheureusement pas de ventilation par recettes et dépenses des sous-secteurs, permettant notamment d'appréhender la dégradation du solde de l'administration centrale en fin de période. En ce qui concerne la Sécurité sociale, le solde inférieur à l'objectif de la LPFP 2014-2019 s'expliquerait cependant par une dynamique plus atténuée au niveau des recettes (avec un ralentissement de la croissance des cotisations sociales et des tendances boursières plus faibles) ainsi que par la progression soutenue des dépenses liées aux prestations sociales. Le CNFP souligne l'importance d'assurer un suivi continu de l'évolution pluriannuelle des finances publiques afin d'éviter d'éventuels dérapages par rapport à la trajectoire fixée dans la LPFP.

99. Contrairement à la dégradation des soldes *nominiaux*, les soldes *structurels* sembleraient s'améliorer par rapport à la LPFP 2014-2018. La mise à jour du scénario économique et le changement du mode de calcul du solde structurel sembleraient en effet mener à une situation dans laquelle la dégradation des soldes nominaux se verrait surcompensée. Selon la méthode Modux, le solde structurel serait estimé à +0,9 du PIB en 2016 (contre +0,6% du PIB dans la LPFP 2014-2018, estimé par la méthode de filtrage HP), +0,5% du PIB en 2017 au lieu de +0,4% du PIB dans la LPFP 2014-2018 et +0,6% du PIB en 2018 comparée à +0,4% du PIB selon la LPFP 2014-2018 (cf. graphique ci-dessous). Une telle comparaison paraît toutefois quelque peu incongrue, étant donné que les chiffres en question sont établis selon des méthodes différentes (cf. supra). Le CNFP rappelle la nécessité de déterminer le solde structurel selon une approche unique, en l'absence de laquelle une évaluation cohérente de la règle budgétaire portant sur le solde structurel n'est que difficilement réalisable.

Graphique 19. Comparaison du solde structurel.

Chiffres du PSC 2015-2019 (selon la méthode Modux) par rapport aux objectifs fixés dans la LPFP 2014-2018 (calculés selon la méthode de filtrage HP).



Source : PSC 2015-2019.

Attention : dans le cadre du PSC 2015-2019, le solde structurel a été calculé différemment que dans la LPFP 2014-2018.

100. En ce qui concerne l'évolution à moyen terme des recettes et des dépenses, le CNFP n'est pas en mesure de se prononcer sur d'éventuelles révisions par rapport à la LPFP 2014-2018. En effet, la LPFP 2014-2018 ne précise que les soldes, sans pour autant présenter l'évolution au niveau des différentes catégories de recettes et dépenses⁶¹ qui aurait pu être réévaluée suite à la mise à jour dans le cadre du PSC 2015-2019. Le CNFP réitère sa recommandation de publier l'entièreté des données dans le contexte de la documentation

⁶¹ Au niveau des administrations publiques dans leur totalité. Le détail des recettes et des dépenses pour chaque sous-secteur est indiqué dans l'exposé des motifs du projet de LPFP 2014-2018, mais les données n'ont pas été mises à jour suite à l'accord avec les syndicats en date du 28 novembre 2014.

budgétaire, selon des paramètres prédéfinis et cohérents⁶², permettant de réaliser le suivi de l'évolution des finances publiques, surtout par rapport aux budgets effectivement adoptés.

101. Il ne ressort pas des chiffres et des explications du PSC 2015-2019 si l'évolution des finances publiques à moyen terme tient compte des nouvelles mesures annoncées par le Gouvernement depuis l'adoption de la LPFP 2014-2018. Les autorités ont en effet annoncé plusieurs mesures au cours des derniers mois dont l'impact ne serait pas négligeable en termes budgétaires. En guise d'exemple, il y a ainsi lieu de citer les versements en espèces à des communes belges de la Grande Région (accord « Gäichel » du 5 février 2015⁶³) devant mener à une hausse des dépenses de quelque 10 à 15 millions par an, la réforme du congé parental⁶⁴ qui est censée engendrer des dépenses supplémentaires de 20 millions par an (par comparaison aux 7,9 millions d'euros budgétisés à la LPFP 2014-2018), la gratuité de la prise en charge des enfants de 1 à 3 ans qui a été annoncée en automne 2014 et les mesures en matière de logement (y compris le subventionnement des loyers) dont le surcoût à moyen terme semble être de l'ordre de 20 millions d'euros par an. D'après les explications contenues dans le PSC 2015-2019, ces mesures ne sembleraient *a priori* pas avoir été intégrées dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Le CNFP recommande qu'à chaque fois que des nouvelles politiques sont décidées, leur impact soit chiffré et qu'il soit évalué par rapport aux objectifs budgétaires fixés dans la LPFP. D'éventuels écarts devraient être compensés par d'autres mesures permettant de favoriser le respect de la trajectoire fixée dans la LPFP. Par ailleurs, le CNFP invite les autorités compétentes à préciser la question de la prise en compte de nouvelles mesures au moment où une mise à jour de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques est présentée.

Le Zukunftspak à moyen terme

	2018 LPFP 2014-2018	2018 PSC 2015-2019	2018 Mise en œuvre incomplète
Recettes (augmentation)	587	559	559
Dépenses (réduction)	422	411	133
Effet total sur le solde des admin. publiques	1008	970	692

102. Contrairement à l'année 2015, l'impact actualisé du Zukunftspak d'ici 2018 devrait se situer légèrement en-dessous de l'objectif initial de la LPFP 2014-2018. Sous l'hypothèse d'une mise en œuvre complète de toutes les mesures annoncées, l'impact total du Zukunftspak se verrait ainsi réduit de 38 millions d'euros en 2018. Il est désormais estimé que les mesures portant sur les recettes engendreraient des plus-values budgétaires de 559 millions d'euros en 2018, ce qui serait inférieur au montant de 586 millions d'euros prévu par la LPFP 2014-2018. Du côté des dépenses, l'impact des mesures est désormais évalué à 411 millions d'euros en 2018 (avec un objectif de 422 millions d'euros dans la LPFP 2014-2018). L'impact total du Zukunftspak est par conséquent estimé à 970 millions d'euros en 2018, soit 35 millions d'euros de moins que projeté à la LPFP 2014-2018. Les objectifs initiaux seraient pourtant atteints en 2019, d'après les chiffres du PSC 2015-2019.

103. Une mise en œuvre incomplète du Zukunftspak pourrait mener à un « écart important » par rapport à l'OMT en 2019, déclenchant ainsi potentiellement le mécanisme de correction. Le PSC 2015-2019 relève qu'au moment de la publication du PSC des mesures de réduction de dépenses d'une valeur de 288 millions d'euros en 2019 (sur un total de 427 millions d'euros, soit 67% de toutes les mesures de dépenses) n'auraient pas encore été mises en œuvre. La non-réalisation de ces mesures serait susceptible de mettre en cause les efforts en matière d'assainissement budgétaire. En effet, le PSC 2015-2019 précise que le solde structurel

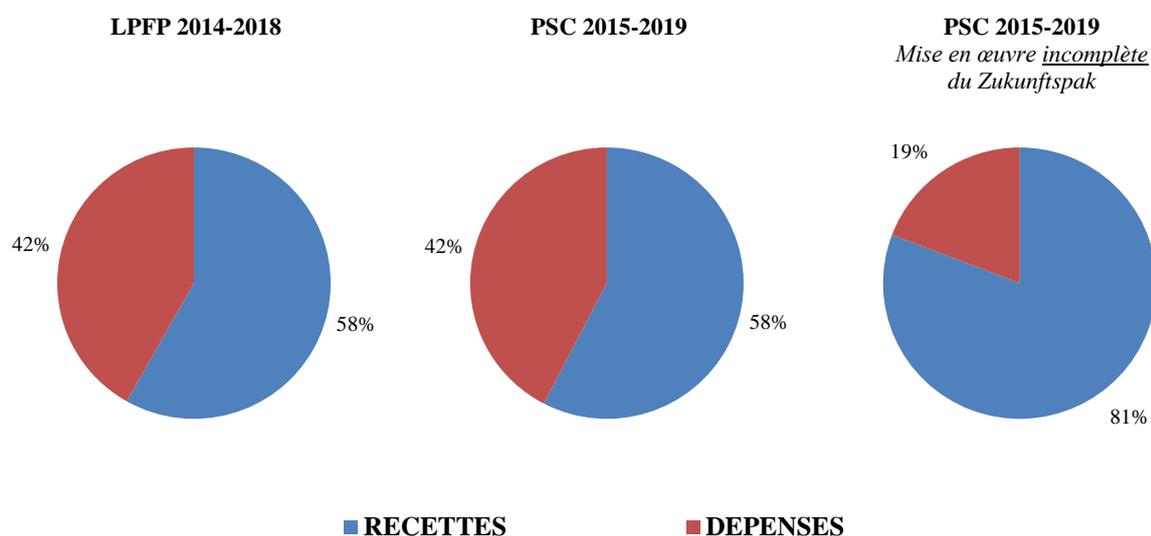
⁶² Le CNFP propose ainsi de publier, au minimum, les chiffres suivants de manière systématique dans tous les documents budgétaires : soldes nominaux des administrations publiques et de tous les sous-secteurs, recettes et dépenses selon la catégorisation SEC2010 pour les administrations publiques ainsi que pour tous les sous-secteurs. De plus, il conviendrait d'accompagner les chiffres bruts par des explications qualitatives permettant de retracer d'éventuels amendements par rapport à des projections antérieures, d'expliquer les origines des chiffres et les hypothèses sous-jacentes ainsi que la date de « cut-off » qui est prise en compte afin de pouvoir suivre si oui ou non les dernières informations et données y sont intégrées.

⁶³ <https://www.gouvernement.lu/4422598/declaration.pdf>

⁶⁴ <https://www.gouvernement.lu/4763895/27-conge-parental?context=3422977>

atteindrait un niveau de -0,2% du PIB en 2019, soit un écart de 0,7 point de pourcentage par rapport à l'OMT⁶⁵, en cas d'une mise en œuvre incomplète du *Zukunftspak*. Un tel écart serait considéré comme « important » au sens de la loi du 12 juillet 2014 et déclencherait le cas échéant le mécanisme de correction automatique⁶⁶. En outre, le poids des mesures portant sur les recettes dans la consolidation budgétaire atteindrait un total de 81% en 2018 dans une situation de réalisation incomplète du *Zukunftspak*, comparé à l'ambition initiale d'un effort plus ou moins équilibré entre mesures de recettes et mesures de dépenses. Le CNFP accueille favorablement la transparence qui est affichée concernant les risques liés à une éventuelle non-réalisation des mesures restantes du *Zukunftspak* et souhaite souligner l'importance d'une mise en œuvre complète afin de favoriser à moyen terme le respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel. Il conviendrait donc d'assurer un suivi conséquent de la mise en œuvre de toutes les mesures du *Zukunftspak* et de publier à des intervalles réguliers des mises à jour de la trajectoire du solde structurel afin d'identifier suffisamment à l'avance d'éventuels risques de dérapages. Rappelons par ailleurs que l'impact total du *Zukunftspak* affiché dans le PSC 2015-2019, sous l'hypothèse d'une mise en œuvre complète d'ici 2018 et 2019, comporte sur toute la période sous revue les recettes perçues au titre du nouvel « impôt d'équilibrage budgétaire temporaire » dont il convient de clarifier le traitement au-delà de l'année 2016.

Graphique 20. Répartition de l'effort de consolidation entre recettes et dépenses en 2018.



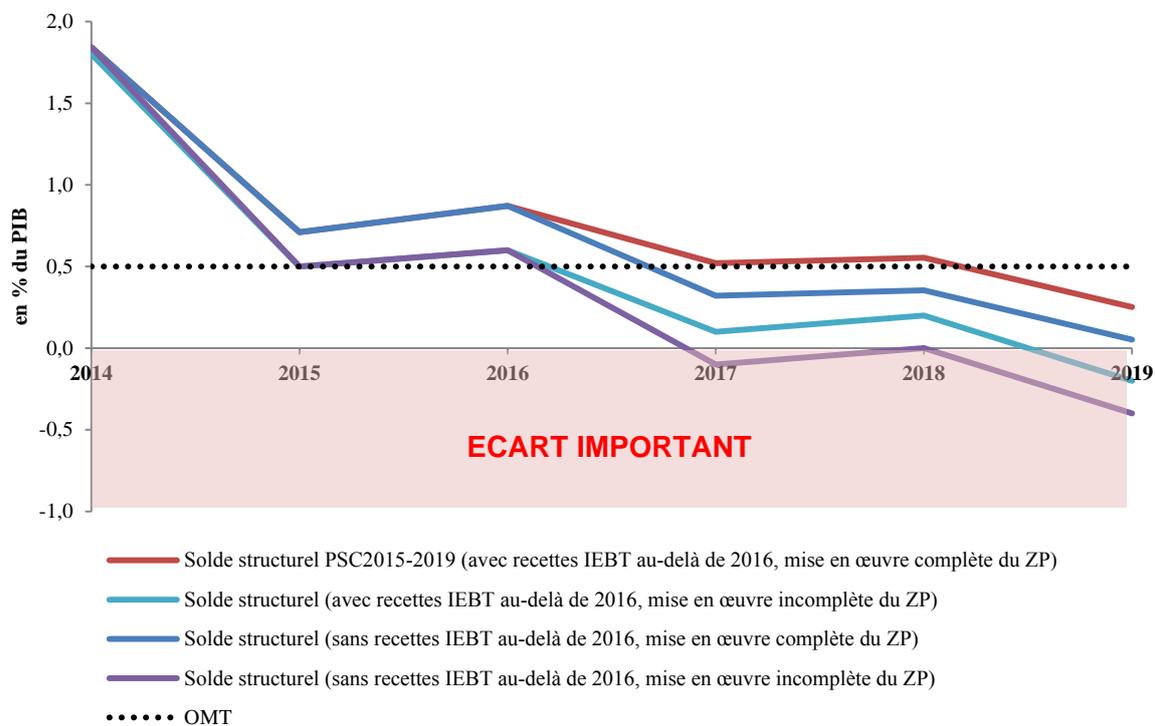
Source : LPFP 2014-2018, PSC 2015-2019.

104. Une mise en œuvre incomplète du *Zukunftspak* ainsi que l'abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire à partir de 2017 pourrait mener à un « écart important » dès 2017, déclenchant potentiellement le mécanisme de correction en 2018 (cf. graphique 21 à la page suivante). Dans la mesure où l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire contribuerait au solde nominal des administrations publiques à concurrence de 105 millions d'euros en 2017 (soit 0,2% du PIB), le solde *structurel*, purgé de l'impact des mesures non réalisées du *Zukunftspak*, se verrait réduit à -0,1% du PIB dans le cas d'une abolition de l'impôt temporaire – toutes choses restant égales par ailleurs. Il s'agirait donc d'un écart de 0,6 point de pourcentage du PIB par rapport à l'OMT et donc suffisamment élevé pour être considéré comme « important » au sens de la loi du 12 juillet 2014. Cet écart serait constaté en 2018, déclenchant potentiellement le mécanisme de correction pour corriger l'écart au plus tard en 2019.

⁶⁵ Sous l'hypothèse d'un maintien de ce niveau suite à la révision en 2016.

⁶⁶ Il ne faut cependant pas perdre de vue que, peu importe la méthode de calcul qui est choisie, l'estimation du solde structurel est soumise à de fortes variations sur le moyen terme et qu'il faut donc apprécier ces chiffres avec prudence.

Graphique 21. Evolution du solde structurel sous différentes hypothèses.

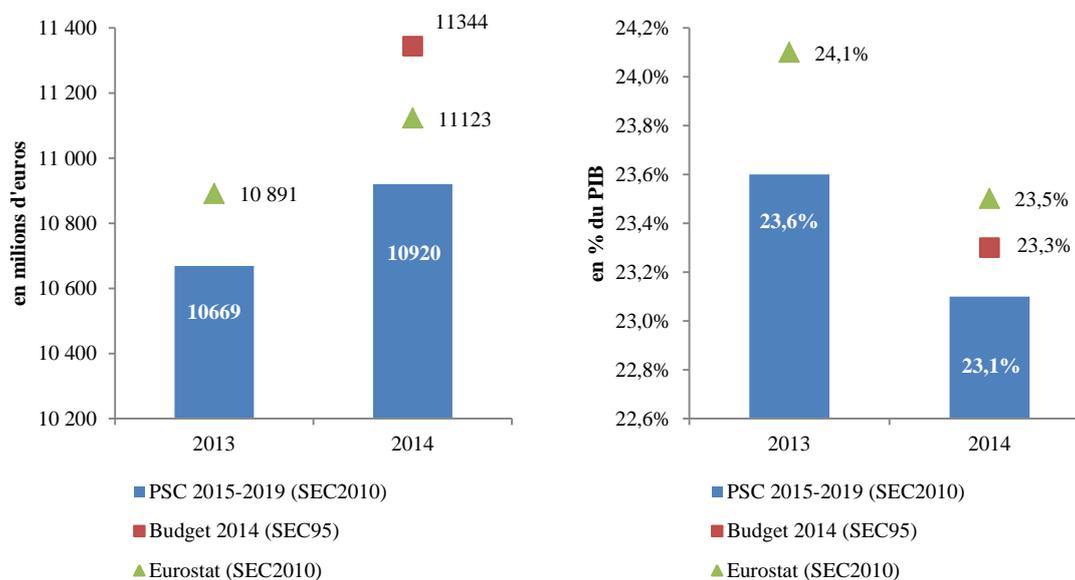


Source : PSC 2015-2019, calculs CNFP. Méthode solde structurel : Modux (STATEC).
IEBT = impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, ZP = *Zukunftspak*.

5. La dette publique

L'évolution de la dette publique en 2014

Graphique 22. Dette publique en 2013 et 2014.



Source : PSC 2015-2019, STATEC, Eurostat.

105. La dette publique brute du Luxembourg en 2014 semblerait avoir augmenté moins que prévu au budget 2014. Elle s'élèverait à la fin de l'année 2014 à 10.920 millions euros ou 23,1% du PIB, contrairement au niveau prévu au budget pour 2014 de 11.344 millions d'euros ou 23,3% du PIB. Alors que ce résultat provisoire paraît plus favorable qu'attendu, il convient de relever que le déficit de l'administration centrale en 2014, à l'heure actuelle l'un des principaux vecteurs pour l'évolution de la dette publique, ne s'est guère amélioré par rapport au montant prévu au budget (-502 millions d'euros contre -545 millions d'euros prévus au budget pour 2014). Comme expliqué ci-avant, les données du budget pour 2014, publiées en mars 2014, ne sont néanmoins pas tout à fait comparables avec les nouvelles données du PSC 2015-2019. En effet, les définitions du SEC ont changé depuis le 1^{er} septembre 2014, de sorte que le périmètre de l'administration centrale s'est notamment élargi⁶⁷. Faute de précisions sur l'évolution des liquidités de l'Etat, il est difficile d'appréhender la progression moins prononcée de la dette publique en 2014 par rapport au budget pour 2014. Dans ce contexte, le CNFP invite le Gouvernement à présenter l'évolution de ses états financiers de manière intégrée, comprenant notamment l'évolution des liquidités, et permettant ainsi de mieux apprécier la progression de la dette publique, étant donné qu'elle ne paraît pas évoluer de manière concomitante avec le déficit de l'administration centrale.

106. En 2014, et par rapport à l'année 2013⁶⁸, la dette publique augmenterait de 251 millions d'euros, mais serait réduite de 0,5 points de pourcent du PIB. La hausse du montant absolu de la dette publique serait attribuable à l'administration centrale à hauteur de 209 millions d'euros (total : 9.890 millions d'euros), variation dans laquelle l'émission du Sukuk⁶⁹ souverain de 200 millions euros se voit notamment répercutée. Une hausse de 42 millions d'euros serait attribuable aux administrations locales dont l'endettement total dépasse fin 2014 pour la première fois un niveau de 1 milliard d'euros (total : 1.031 millions d'euros).

⁶⁷ La Société nationale de crédit et d'investissement est désormais consolidée dans les comptes de l'administration centrale. Note d'Eurostat sur les révisions qui ont été opérées : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2022675/Revisions-gov-deficit-debt-2010-2013.pdf>.

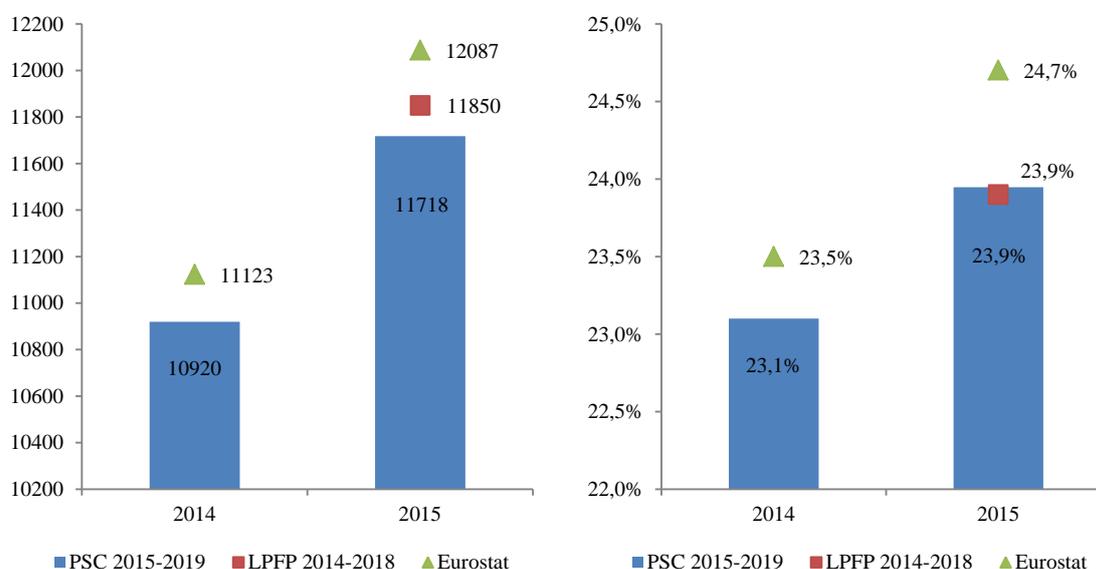
⁶⁸ Selon SEC2010.

⁶⁹ Obligation institutionnelle conforme aux lois islamiques.

107. Le CNFP note que le niveau de la dette publique affiché au PSC 2015-2019 ne correspond pas à celui qui a été communiqué à Eurostat⁷⁰. En effet, le PSC 2015-2019 précise que les passifs des CFL ne sont pas pris en compte dans la dette publique luxembourgeoise, alors qu’Eurostat semblerait exiger leur intégration dans le périmètre de l’administration centrale⁷¹. Une telle intégration, potentiellement plus conforme à la réalité économique, ferait augmenter la dette publique brute du Luxembourg à 11.123 millions d’euros en 2014, soit à 23,5% du PIB, ou 203 millions d’euros de plus qu’affiché au PSC 2015-2019. Le CNFP invite les autorités à clarifier le traitement des passifs des CFL et de consolider le cas échéant de la même manière les recettes et les dépenses de cette entité dans le solde budgétaire.

L'évolution de la dette publique en 2015

Graphique 23. Dette publique en 2014 et 2015.



Source : PSC 2015-2019, LPFP 2014-2018, STATEC, Eurostat. SEC2010.

108. En parallèle à l’amélioration du solde de l’administration centrale prévue respectivement par le PSC 2015-2019, la dette publique projetée pour l’année 2015 se voit légèrement réduite par rapport aux objectifs du budget pour 2015 et de la LPFP 2014-2018. Le PSC 2015-2019 table sur une dette publique brute de 11.718 millions d’euros en 2015 (sans prise en compte de la CFL), soit 23,9% du PIB alors que la documentation budgétaire d’automne dernier prévoyait encore une dette à hauteur de 11.850 millions d’euros en 2015, soit 23,9% du PIB⁷².

109. La progression de la dette publique en 2015, comparée à l’année 2014, ne peut être entièrement réconciliée avec les explications et les chiffres avancés au PSC 2015-2019. La dette publique est en effet projetée d’augmenter de 798 millions d’euros, en raison de l’effet cumulé des déficits de l’administration centrale et des administrations locales, selon les explications du PSC 2015-2019⁷³. Or, la somme des déficits des

⁷⁰ Dans le cadre de la notification EDP : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/6795757/LU-2015-04.pdf>

⁷¹ Eurostat mène un dialogue régulier avec les autorités compétentes, notamment en ce qui concerne la qualité des statistiques de dettes et de soldes budgétaires dans le cadre de la législation européenne en vigueur. Les rapports de ces visites peuvent être consultés à la page suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/eurostat-edp-visits-to-member-states>

⁷² La stabilisation du ratio exprimé par rapport au PIB s’explique aussi par le fait que le niveau absolu du PIB nominal pour 2015, i.e. le dénominateur du ratio, a été revu vers le bas.

⁷³ Voir explications à la page 29 dans le PSC 2015-2019, et notamment la note de bas de page 30.

deux sous-secteurs⁷⁴ n'est que de 789 millions d'euros, soit une différence de 9 millions d'euros par rapport à la progression projetée. Cette différence semblerait s'accroître au cours des années suivantes, l'écart cumulé atteignant 140 millions d'euros en 2019 (cf. tableau ci-dessous). Le niveau de la dette publique paraît donc *a priori* légèrement surestimé à la lumière des explications qui sont fournies dans le PSC 2015-2019⁷⁵. La projection de la dette publique ne semble d'ailleurs pas prendre en considération la stratégie d'endettement de l'Etat central (cf. infra). Le CNFP invite les autorités à clarifier les facteurs influençant l'évolution de la dette en 2015, d'explicitier les opérations dont il est tenu compte et de préciser sa stratégie d'émission de dette, notamment en ce qui concerne le type de financement visé, les montants envisagés ainsi que l'échéancier.

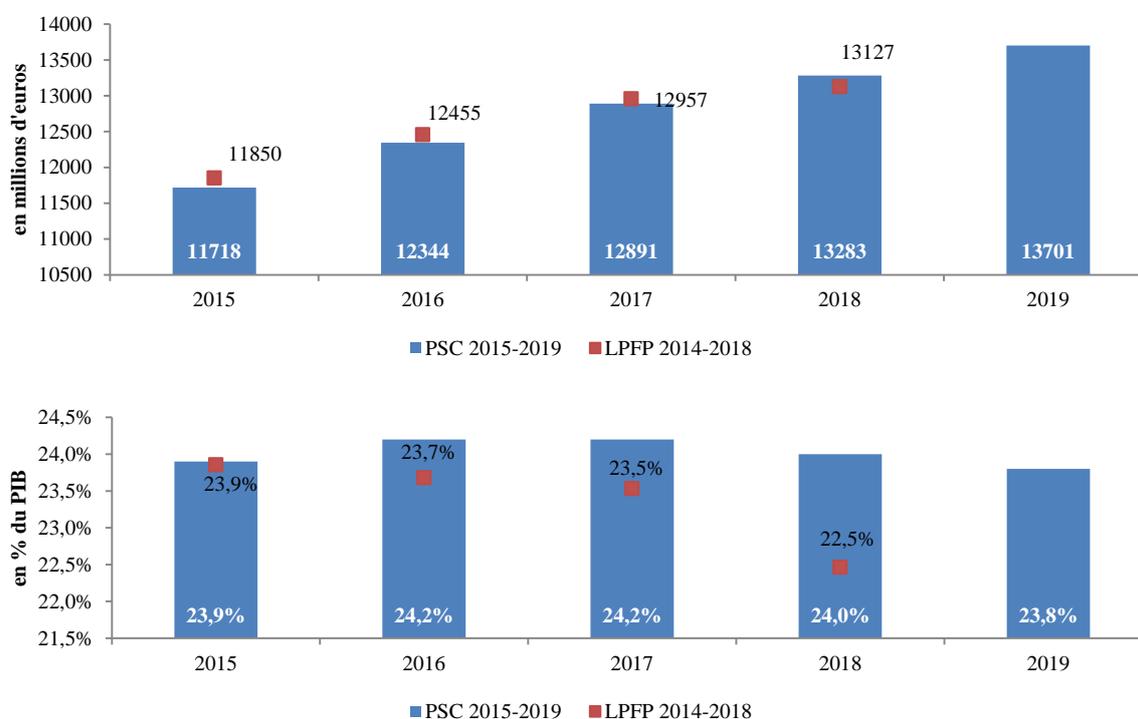
*Ecart entre les besoins de financements affichés dans le PSC 2015-2019
et la somme des déficits de l'administration centrale et des administrations locales*

	2015	2016	2017	2018	2019
1. Besoin de financement (p.29, PSC 2015)	798	616	557	392	418
2. Déficit administration centrale	710	563	511	342	364
3. Déficit administrations locales	78	11	25	27	11
4. Somme (2) + (3)	788	574	536	368	375
5. Ecart (1) - (4)	+10	+42	+21	+24	+43
6. Ecart cumulé	+10	+52	+73	+97	+140

Source : PSC 2015-2019, calculs CNFP.

L'évolution de la dette publique à moyen terme

Graphique 24. Dette publique de 2015 à 2019.



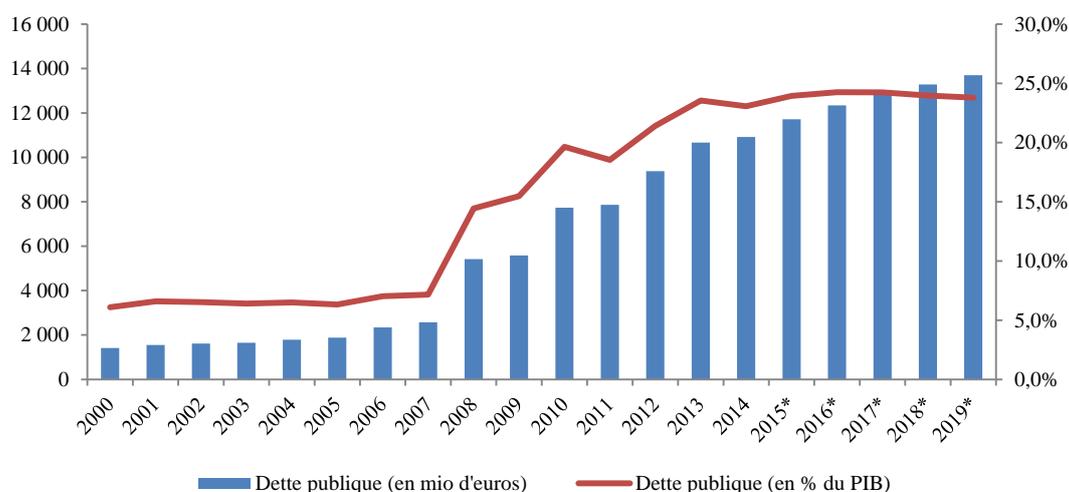
Source : LPFP 2014-2018, PSC 2015-2019. SEC2010.

⁷⁴ Il faut noter que le déficit des administrations locales n'est pas tout à fait représentatif du recours à l'endettement par le secteur communal. Le solde agrégé des communes et des entités consolidées aux administrations locales « cache » en effet une situation très différenciée au niveau désagrégé où les unes doivent recourir à l'endettement tandis que les autres génèrent des excédents.

⁷⁵ Suivant les explications du PSC, l'augmentation de la dette s'explique par la somme des déficits des administrations centrale et locales.

110. La dette publique continuerait à augmenter sur toute la période sous revue, malgré le respect de l'OMT. Le PSC 2015-2019 prévoit ainsi une progression continue de la dette publique à 12.334 millions d'euros en 2016, 12.891 millions d'euros en 2017, 13.283 millions d'euros en 2018 et 13.701 millions d'euros en 2019. Exprimé en % de PIB, le ratio de l'endettement devrait cependant fluctuer autour de 24,0% du PIB, voire même légèrement diminuer en fin de période à 23,8% du PIB. Toutefois, il y a lieu de rappeler que la LPFP 2014-2018 prévoyait encore une réduction à 22,5% du PIB en 2018. Sur la base des projections du PSC 2015-2019, les administrations publiques devraient respecter l'objectif gouvernemental d'un maintien de la dette publique en-dessous de 30% du PIB pendant toute la législature de 2013 à 2018.

Graphique 25. Evolution historique et projetée de la dette publique.



Source : STATEC, PSC 2015-2019. SEC2010.* = prévision.

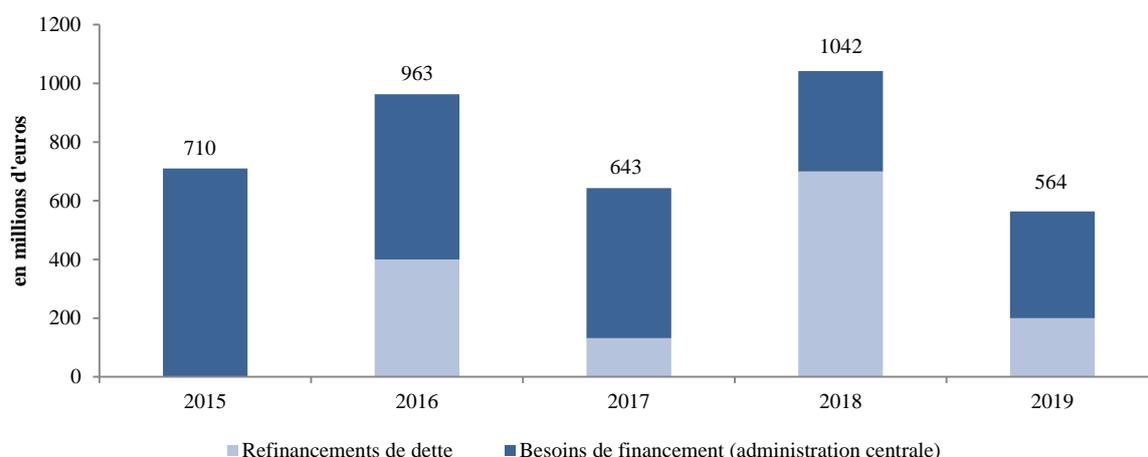
111. L'évolution à moyen terme de la dette publique fait abstraction de plusieurs opérations ayant très probablement un impact non-négligeable sur l'endettement des administrations publiques. Il est en effet difficile d'apprécier intégralement l'évolution à moyen terme de la dette publique, en l'absence de précisions supplémentaires concernant des mesures susceptibles de générer des besoins de financement additionnels par rapport aux montants indiqués dans le PSC 2015-2019. Il s'agit notamment des opérations financières, dont l'impact n'est pas enregistré dans le solde budgétaire suivant les règles du SEC, mais qui consommeraient néanmoins des liquidités⁷⁶. A titre d'exemple, il y a lieu de citer le projet de recapitalisation de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) dont le principe semble être acquis, mais pour lequel l'impact potentiel sur la dette publique reste à être précisé. Par ailleurs, le PSC 2015-2019 ne précise pas si les dotations annuelles de 50 millions d'euros pour alimenter le Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg sont prises en compte ou non. Dans la mesure où ces versements ne sont en principe pas considérés dans le solde budgétaire, suivant la logique du SEC, ils ne seraient pas répercutés dans le déficit de l'administration centrale. Etant donné que les montants impliqués seront cependant financés par une partie de recettes fiscales considérée comme non-récurrente, ces versements devraient toutefois avoir un impact conséquent sur les liquidités de l'Etat et s'ajouteraient par conséquent aux besoins de financements. En cas de non-prise en compte par les auteurs du PSC 2015-2019, le niveau de la dette publique projeté pourrait par conséquent se voir augmenté de quelque 250 millions d'euros d'ici 2019 par rapport aux niveaux affichés au PSC 2015-2019. Rappelons par ailleurs qu'une consolidation des passifs des CFL semblerait s'imposer selon Eurostat, ce qui ferait augmenter davantage le

⁷⁶ Extrait, Vol. 2, Projet de budget 2015 : « Les octrois de crédits ainsi que les remboursements de crédits, de même que les prises de participations ou les ventes de participations, sont considérés comme des opérations purement financières dans le cadre du SEC2010. Ces opérations ne sont donc pas considérées comme des dépenses au sens des règles européennes et n'ont donc aucune influence sur le solde » Pour en savoir plus : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-14-010> .

niveau de la dette. En 2014, une telle consolidation ferait déjà augmenter la dette de 230 millions d’euros. Compte tenu de ce qui précède, le CNFP invite le Gouvernement à prendre en compte l’impact prévisible de toutes les opérations financières susceptibles à augmenter ou à réduire le niveau de la dette publique à moyen terme, ceci en vue de garantir un suivi adéquat de l’objectif gouvernemental du maintien de la dette publique brute en-dessous de 30% du PIB.

112. Toutes les dettes de l’administration centrale venant à échéance à moyen terme devront probablement être refinancées par l’émission de nouvelles dettes. Dans la mesure où l’administration centrale demeurerait déficitaire à moyen terme et devrait par conséquent recourir à l’endettement pour combler les besoins de financements qui en découlent, le remboursement de plusieurs prêts bancaires d’une valeur totale de 1.432 millions d’euros entre 2016 et 2019 devrait très probablement se faire intégralement par l’émission de nouvelles dettes⁷⁷. L’Etat central avait notamment procédé une première fois de la même manière en 2013 lorsqu’un emprunt obligataire grand public de 2 milliards d’euros est venu à échéance et que le remboursement, à défaut de réserves disponibles, s’était opéré par l’émission de plusieurs nouveaux emprunts obligataires. Au vu des besoins de financements *totaux* sur la période 2015-2019 (c.-à-d. comprenant le financement du déficit de l’administration centrale et le refinancement des dettes venant à échéance – cf. graphique ci-après), le CNFP recommande aux autorités compétentes de préciser les contours de la stratégie d’endettement à moyen terme. Dans ce contexte, une analyse de l’opportunité d’allonger l’échéancier de la dette dans l’environnement actuel des taux d’intérêts – avec des taux à plus longues échéances demeurant à des niveaux historiquement bas – pourrait également s’avérer utile.

Graphique 26 : Besoins de financements totaux sur la période 2015-2019



Source: PSC 2015-2019.

Note : besoins de financement, selon le PSC 2015-2019, nonobstant les remarques formulées dans la présente évaluation.

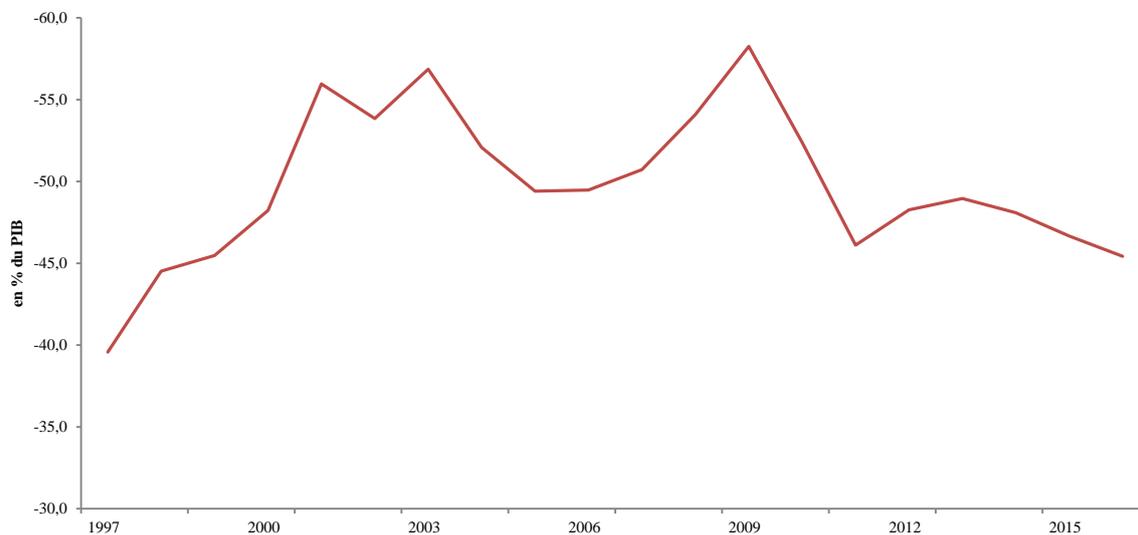
113. D’après le CNFP, l’analyse de la dette publique (brute) pourrait être utilement complétée par la prise en compte de la « dette nette ». Un tel indicateur, *complémentaire* à la dette brute, mesurerait la différence entre les actifs et les passifs financiers détenus par les administrations publiques. Il constituerait un outil supplémentaire pour mieux évaluer l’évolution du patrimoine financier *net* du Luxembourg, qui ne se caractérise non seulement par un accroissement de la dette mais également par une accumulation importante d’actifs financiers (essentiellement des participations, des obligations et des liquidités) à différents niveaux des administrations publiques. Etant donné que le concept de la dette nette relève des questions de définitions, de méthodologie et de périmètre, Eurostat⁷⁸ est actuellement en cours de mener des travaux techniques en vue de

⁷⁷ En 2020, un emprunt obligataire institutionnel d’un montant de 2 milliards d’euros exigera un refinancement intégral par la dette en l’absence de réserves accumulées sous l’hypothèse d’une administration centrale toujours déficitaire.

⁷⁸ Lien Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-statistical-working-papers/-/KS-TC-14-005>.

proposer potentiellement un concept unique et harmonisé en Europe. Le graphique ci-dessous trace l'évolution de la dette nette du Luxembourg, selon la méthodologie de l'OCDE et qui laisse entrevoir une tendance baissière du patrimoine financier du Luxembourg depuis l'éclatement de la crise financière en 2009.

Graphique 27: Evolution de la dette nette.



Source : OCDE, calculé selon les méthodes et des définitions de l'OCDE. Echelle inversée !
Explication : une dette nette *négative* signifie que le patrimoine financier *net* est positif.
N.B. Cet indicateur ne comprend pas d'éventuels passifs implicites liés au système de pension.

6. La viabilité à long terme des finances publiques

« La viabilité budgétaire est un concept pluridimensionnel qui intègre la solvabilité, la stabilité de la croissance économique, la stabilité de la fiscalité et l'équité intergénérationnelle. Elle a des implications non seulement financières mais aussi sociales et politiques, qui sont liées à la fois aux générations présentes et futures »⁷⁹.

114. L'objectif principal des règles budgétaires introduites par la loi du 12 juillet 2014 est de contribuer à la viabilité à long terme des finances publiques. A ce titre, il y a lieu de rappeler que la notion de l'OMT repose en effet sur des dispositions du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance qui dispose à l'article 2bis du règlement (CE) no. 1466/97 : « les objectifs budgétaires à moyen terme garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics ». En pratique, le niveau de l'OMT est conditionné par la prise en compte explicite de l'évolution à long terme des dépenses budgétaires liées au vieillissement. Comme cela a été décrit précédemment, le niveau actuel de l'OMT pour le Luxembourg – qui est de +0,5% du PIB en termes structurels – sera réévalué en 2016, comme suite notamment à l'édition 2015 du « Ageing Report » préparé par le Comité de politique économique du Conseil ECOFIN de l'Union européenne. Les hypothèses de base pour l'établissement des projections à long terme ont été publiées en novembre 2014⁸⁰ et les principaux résultats sont désormais connus (cf. *infra*).

115. Selon le « Ageing Report » 2015, les dépenses budgétaires liées au vieillissement devraient augmenter sensiblement à l'avenir. Le PSC 2015-2019 présente ainsi les résultats de ce nouvel exercice de prévision, tablant sur une estimation des dépenses liées au vieillissement de 25,8% du PIB d'ici 2060. Comparé au niveau de 19,5% du PIB en 2013, ces dépenses augmenteraient de quelque 6,2 points de pourcentage du PIB. La progression s'expliquerait principalement par l'accroissement projeté au niveau des dépenses de pension (+ 4,1 points de pourcentage du PIB, et ce après prise en compte de la réforme de l'assurance pension qui est entrée en vigueur en 2013) ainsi qu'au niveau des dépenses de soins de longue durée (+1,7 point de pourcentage du PIB).

116. Les nouvelles projections à long terme établies en 2015 paraissent considérablement plus favorables que les projections établies précédemment en 2012, à politique quasiment inchangée. En effet, les projections présentées en 2012 tablaient encore sur une hausse totale des dépenses liées au vieillissement de 11,7 points de pourcentage du PIB entre 2013 et 2060 (avec un niveau de 29,7% du PIB en 2060), alors que la progression semble avoir été désormais réduite à 6,2 points de pourcentage du PIB (voir le point précédent). Tout en tenant compte des effets de la réforme du système de pension entrée en vigueur en 2013, l'accroissement au niveau des seules dépenses de pensions étaient encore estimées en 2012 à 8,8 points de pourcentage entre 2013 et 2060. Les nouveaux chiffres du PSC 2015-2019, en ligne avec les prémisses de l'« Ageing Report » 2015, affichent un accroissement réduit de plus de la moitié, soit 4,1 points de pourcentage du PIB. En outre, les dépenses des soins de santé et de longue durée sont aujourd'hui également estimées à progresser moins rapidement que prévues précédemment. Le CNFP prend acte de l'envergure significative de la révision et il invite les autorités à expliquer les causes précises de cette révision.

	Projection 2015			Projection 2012		
	2013	2060	différence	2013	2060	différence
Dépenses liées au vieillissement	19,5	25,8	6,2	18,0	29,7	11,7
dont dépenses de pension	9,4	13,4	4,1	9,7	18,6	8,8
dont dépenses soins de santé	4,6	5,1	0,5	3,6	4,5	0,9
dont dépenses soins de longue durée	1,5	3,2	1,7	1,1	3,1	2,0
dont dépenses pour éducation	3,3	3,5	0,2	3,1	3,1	0,0
dont dépenses pour chômage	0,7	0,5	-0,2	0,5	0,5	0,0

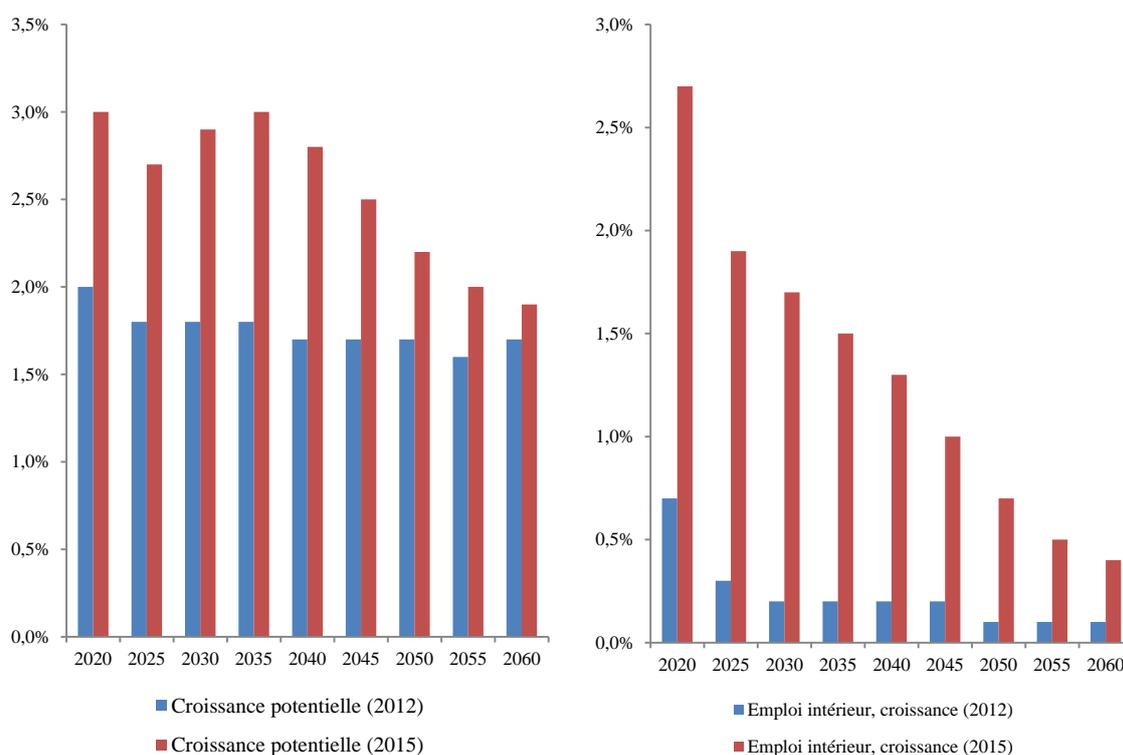
Source : PSC 2015-2019.

⁷⁹ OCDE (2009) : « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », *L'Observateur de l'OCDE*.

⁸⁰ Lien vers le site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/ee8_en.htm.

117. La révision de l'évolution des dépenses liées au vieillissement d'ici 2060 semblerait reposer sur un scénario macroéconomique résolument plus optimiste. Comparé à la projection antérieure, la trajectoire de la croissance économique de 2020 à 2060 connaît une révision à la hausse importante sur la toute période. Alors qu'en 2012, l'hypothèse était celle d'une croissance économique de 1,7% en moyenne, sans grandes fluctuations, le nouveau scénario de base repose désormais sur une croissance d'environ 3,0% par an en moyenne de 2020 à 2040, suivi d'un tassement progressif à partir de 2040 pour s'établir à 1,9% en 2060. En conséquence, la dynamique de la création d'emplois est révisée vers le haut de façon considérable : d'une moyenne de 0,2 à 0,3% par an entre 2020 et 2060 à une dynamique bien plus forte affichant une moyenne de 1,4% par an d'ici 2060. Le scénario économique à long terme repose donc sur l'hypothèse que le Luxembourg soit en mesure de générer de manière soutenue une croissance supérieure à la moyenne européenne et cette révision des données de base semblerait avoir eu un effet important sur les nouvelles projections des dépenses à long terme. Dès lors, le CNFP invite les autorités à compléter les nouvelles projections par des scénarios alternatifs plus prudents.

Graphique 28 : Prévission macroéconomiques à long terme : croissance & emploi (variation annuelle).
Comparaison entre les projections de 2012 et 2015.



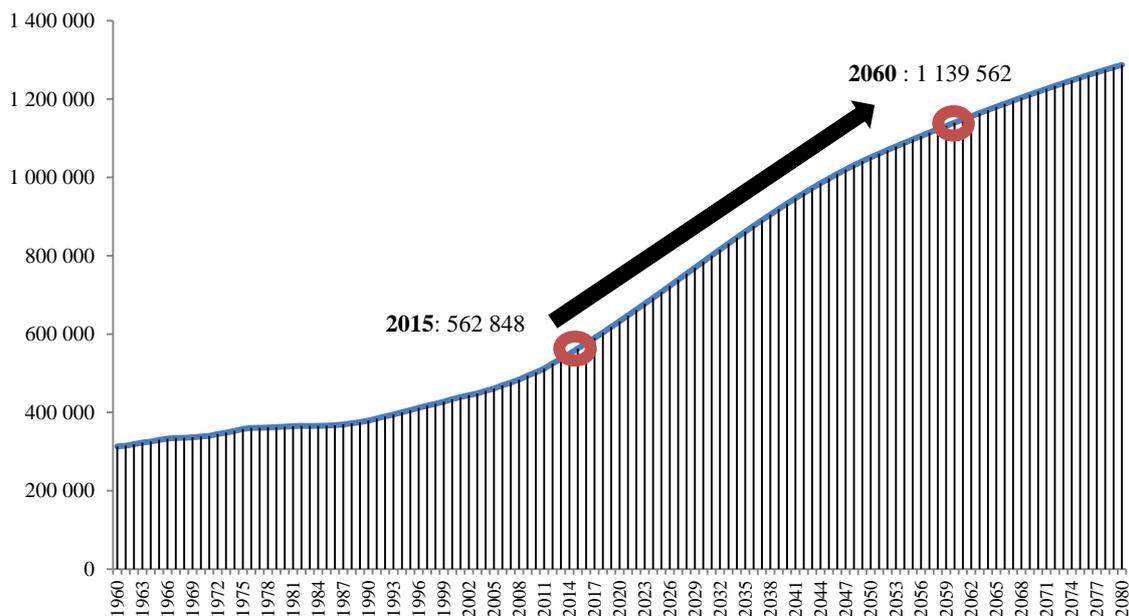
Source: 2012 & 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies (ECFIN, EPC)

118. Les projections tablent d'ailleurs sur une population atteignant un niveau de 1,1 million d'habitants d'ici 2060. Les estimations des coûts liés au vieillissement tiennent compte des dernières projections d'Eurostat (EUROPOP2013⁸¹) dont les hypothèses sur l'espérance de vie, le taux de fertilité et, surtout, les flux migratoires conduisent à une accélération de la croissance de la population résidente du Luxembourg, de sorte que la population totale atteindrait 1,1 million d'habitants en 2060, voire 1,29 million d'habitants en 2080 – le seuil d'un million étant dépassé dès l'année 2046. En d'autres termes, les dépenses de vieillissement reposent sur un

⁸¹ Lien vers site Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>

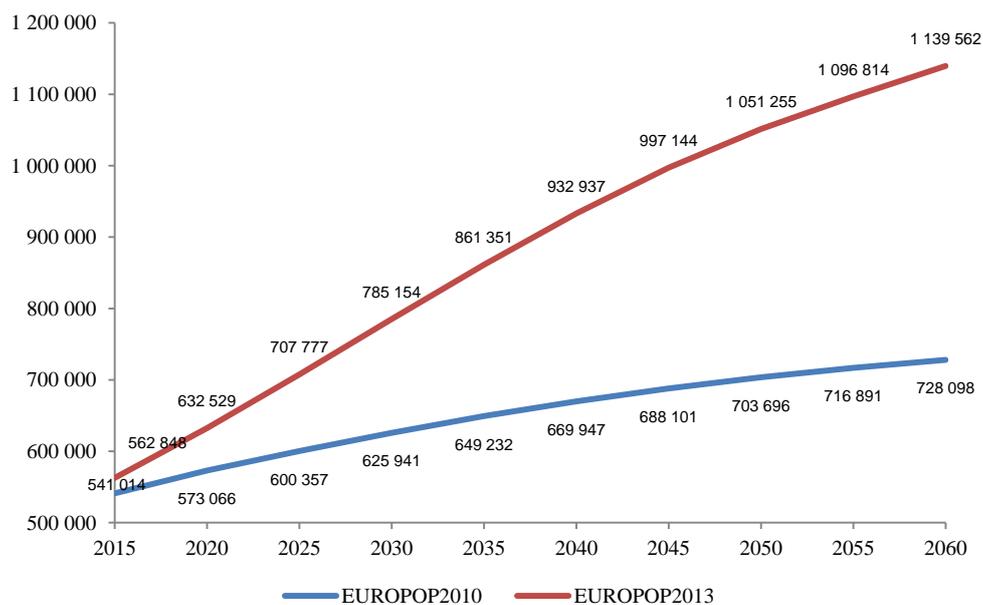
scénario dans lequel la population du Luxembourg se verrait quasi doublé d’ici la fin de la période considérée. Non seulement le niveau à lui seul paraît impressionnant, mais c’est surtout le rythme de croissance et la révision à la hausse par rapport aux projections précédentes qui laisse le lecteur perplexe. En effet, l’ancienne projection démographique (EUROPOP2010) tablait encore sur un total de quelque 730.000 habitants d’ici 2060 ; l’estimation la plus récente est donc corrigée vers le haut de plus de 400.000 personnes. Le CNFP prend note de cette nouvelle projection démographique – qu’il traite avec prudence en attendant une étude plus détaillée – et il souligne l’importance de présenter des scénarios alternatifs pour mieux évaluer les risques pesant sur les finances publiques à long terme, tant du côté des dépenses que du côté des recettes.

Graphique 29 : Population du Luxembourg : historique et projections à long terme Eurostat.



Source: Eurostat (EUROPOP2013).

Graphique 30 : Révision à la hausse importante des projections démographiques à long terme. Comparaison entre les projections de 2010 et celles de 2013.



Source : Eurostat.

119. Les hypothèses à la base des projections à long terme soulèvent par ailleurs des interrogations supplémentaires. Il conviendrait de considérer non seulement le coût des assurances sociales, mais également les défis plus vastes qu'un développement non soutenable de l'économie luxembourgeoise ne manquerait pas de créer. Le coût des investissements requis en termes de logements, d'équipements collectifs et de réseaux ne serait qu'un défi supplémentaire parmi bien d'autres. Le CNFP recommande aux autorités compétentes de traiter le sujet de la viabilité des finances publiques à long terme d'une manière intégrée et d'inclure les questions connexes dans les réflexions afférentes.

Dans la mesure où la question de la soutenabilité à long terme est un sujet vaste et complexe, la présente évaluation se limite à un premier regard sur les principaux résultats de l' « Ageing Report » 2015 et un examen succinct des hypothèses de base qui ont été utilisées pour établir l'évolution des dépenses liées au vieillissement d'ici 2060. En 2016, le CNFP se prononcera notamment sur l'exercice de révision de l'OMT ainsi que sur l'évaluation des hypothèses qui serviront à l'examen à mi-chemin de la réforme de l'assurance-pension.

CONCLUSION GENERALE

Comparé à d'autres pays, le Luxembourg présente encore une situation plutôt favorable en matière de finances publiques. Si à court terme, les principales règles budgétaires devraient être respectées, le rythme de croissance soutenu des dépenses publiques et la dégradation progressive de l'équilibre budgétaire feront toutefois que le respect de ces règles semble loin d'être assuré à moyen et à long termes. Il n'est par ailleurs pas exclu que le mécanisme de correction automatique devrait encore être déclenché avant la fin de la période sous revue. A plus long terme, les coûts résultant du vieillissement de la population devraient inciter les autorités politiques à adopter une approche intergénérationnelle permettant d'anticiper, voire de remédier à une situation de déséquilibre potentiel des finances publiques.

Annexe 1

Tableau comparatif entre la règle sur les dépenses de la loi du 12 juillet 2014 et la règle sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance

	<i>Règle sur les dépenses de la loi du 12 juillet 2014</i>	<i>Règles sur les dépenses du Pacte de stabilité et de croissance</i>
Base légale	<i>Article 2, paragraphe 4, loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques</i>	<i>Article 5, paragraphe 1, alinéas 3 à 6, Règlement (CE) 1466/97</i>
Périmètre	<i>Administration <u>centrale</u></i>	<i>Administrations <u>publiques</u> (centrale, locale et Sécurité sociale)</i>
Agrégat visé	<i>Dépenses <u>totales</u> de l'administration centrale</i>	<i>Dépenses <u>ajustées</u> des administrations publiques</i>
Ajustements à l'agrégat	<i>Aucun</i>	<i>Dépenses à soustraire des dépenses totales : - les dépenses cofinancées par des fonds UE - la composante cyclique des dépenses de chômage - les dépenses d'intérêts - les dépenses compensées par des mesures de recettes discrétionnaires <i>Lissage des dépenses d'investissements sur 4 ans</i></i>
Type de règle	<i>Règle portant sur le <u>montant absolu</u> des dépenses</i>	<i>Règle portant sur le <u>taux de croissance</u> des dépenses</i>
Norme	<i>Montant maximal</i>	<i>Taux de référence maximal</i>
Fixation de la norme	<i>Dans la loi de programmation financière pluriannuelle Doit être cohérent avec le solde nominal de l'administration centrale et le montant de recette projeté</i>	<i>Défini par les paramètres de la législation européenne et par une méthode de calcul précisé par la Commission européenne Calculé par la prise en compte de l'évolution de la croissance potentielle à moyen terme et une marge de convergence pour assurer le respect à l'OMT. Calibré selon la position de départ (OMT atteint ou non en t-1)</i>
Condition	<i>L'agrégat ne peut pas dépasser le montant maximal</i>	<i>Taux de croissance de l'agrégat ajusté ne peut pas dépasser le taux de référence</i>
Procédure en cas de non-respect	<i>Procédure reste à préciser !</i>	<i>Evaluation globale qui dépend du fait si l'OMT est atteint ou non En cas d'écart important, mesuré en % du PIB, une « procédure d'écart important » peut être déclenchée ex post avec éventuelle sanction financière</i>
Instance de surveillance	<i>CNFP</i>	<i>Commission européenne (selon le Pacte budgétaire : aussi CNFP)</i>

Annexe 2

Récapitulatif des principales recommandations et demandes du CNFP à l'adresse des autorités budgétaires nationales

Concernant le Conseil national des finances publiques

- Proposition d'accorder un statut d'observateur pour le CNFP au sein du « *Comité de prévision* », à l'institutionnalisation duquel par voie législative le CNFP est favorable.
- Recherche d'un arrangement de type « *Memorandum of Understanding* » avec les instances compétentes afin d'organiser l'accès du CNFP aux données et informations requises.
- Attente que les autorités budgétaires nationales répondent aux constats et recommandations formulés par le CNFP, malgré l'absence de disposition légale formelle, selon le principe du « *comply-or-explain* ».

Concernant l'architecture budgétaire et économique

- Adoption d'une approche unique et stable pour déterminer le solde structurel, approche qui serait basée sur des fondements économiques et statistiques motivés et qui assurerait la comparabilité des données dans le temps.
- Explication de l'approche adoptée par les autorités compétentes pour estimer l'écart de production (« *output gap* ») et publication des calculs afférents.
- Révision des dispositions de la loi du 12 juillet 2014 afin d'assurer sa cohérence avec le Pacte de stabilité et de croissance.
- Proposition d'un retour à la pratique antérieure de préparer et de publier une « *Note à politique inchangée* » en amont de la publication du Programme de stabilité et de croissance (« *PSC* »).
- Organisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques autour du Semestre européen, en rendant concomitant l'élaboration du PSC et la présentation du projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

EVALUATION DU CNFP

Concernant le contexte économique

- Affichage des effets d'une réalisation *ex post* différente par rapport aux hypothèses de base retenues antérieurement.
- Publication systématique des hypothèses de base prises en compte aux fins de la programmation budgétaire.
- Prise en considération des prévisions les plus récentes (p.ex. en matière d'inflation).
- Publication des comptes nationaux dans le respect du calendrier imposé.

- Affichage des révisions effectuées d’une projection macroéconomique à l’autre et de leurs effets sur les finances publiques.
- Mise à jour complète des prévisions macroéconomiques à moyen terme au moment du dépôt du projet de loi sur de la programmation financière pluriannuelle.

Concernant les finances publiques

- Prise en compte d’éventuels effets ponctuels ou temporaires dans le calcul du solde structurel, comme p.ex. les remboursements exceptionnels en provenance de l’UE.
- Rappel qu’au titre de l’article 5 de la loi du 12 juillet 2014 la Sécurité sociale et les administrations locales sont tenues de contribuer au respect des règles budgétaires, selon des modalités, à l’élaboration desquelles elles seront associées, mais qui n’ont pas encore été précisées.
- Description plus circonstanciée de la portée d’un non-respect à la règle *européenne* sur les dépenses publiques.
- Publication systématique et détaillée d’une ventilation des recettes par catégories d’impôts dans le cadre des PSC.
- Production d’une évaluation *ex post* transparente des mesures de consolidation mises en œuvre dans le budget pour 2014.
- Définition de points de référence fixes et vérifiables pour calculer d’éventuelles plus- ou moins-values budgétaires futures.
- Publication de statistiques budgétaires mensuelles et trimestrielles conformément aux exigences afférentes de la législation européenne.
- Fixation du montant maximal des dépenses de l’administration centrale dans la LPFP 2015-2019, conformément à l’article 3, paragraphe 4, de la loi du 12 juillet 2014, et explication quant à la teneur de la règle budgétaire nationale portant sur les dépenses de l’administration centrale.
- Affichage de l’évolution des recettes et des dépenses au niveau désagrégé des sous-secteurs des administrations publiques dans leurs actualisations futures du PSC.
- Publication systématique des chiffres budgétaires, conformément à la classification du SEC2010 et dans leur totalité, dans la documentation budgétaire.
- Actualisation régulière des chiffres concernant la réalisation des mesures restantes du *Zukunftspak*.
- Précision pour chaque nouvelle décision politique de son impact chiffré en absolu et en comparaison aux objectifs budgétaires fixés dans la LPFP.
- Prise en compte de chaque nouvelle mesure à l’occasion de l’établissement d’une mise à jour de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Concernant la dette publique

- Présentation de l'évolution des états financiers de manière intégrée, comprenant également l'évolution des liquidités.
- Explication des différences entre le niveau total de la dette publique brute affiché dans le PSC 2015-2019 et celui communiqué à Eurostat en date du 1^{er} avril, et clarification du traitement statistique des CFL.
- Description des facteurs influençant l'évolution de la dette en 2015 ainsi que des opérations financières dont il est tenu compte.
- Prise en compte de l'impact prévisible de toutes les opérations financières susceptibles à augmenter ou à réduire le niveau de la dette publique à moyen terme.

Concernant la viabilité à long terme des finances publiques

- Explication des hypothèses principales qui sont à la base des nouvelles projections économiques et démographiques.
- Etablissement de scénarios alternatifs qui seraient plus prudents que ceux qui se trouvent à la base des nouvelles projections.
- Adoption d'une approche intergénérationnelle plus globale, tenant compte de l'ensemble des aspects économiques et sociaux, dans le cadre des réflexions sur la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises.

Annexe 3

Liste des acronymes

BCL	<i>Banque centrale du Luxembourg</i>
CNFP	<i>Conseil national des finances publiques</i>
COM-COM	<i>Méthode d'estimation de l'écart de production de la Commission européenne avec prise en compte des données de la Commission</i>
EDP	<i>Procédure de déficit excessif (« excessive deficit procedure ») au titre du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance</i>
EUR	<i>Euro</i>
EUROPOP2013	<i>Projections à long terme de la population européenne, année de base 2013, préparé par Eurostat.</i>
HP	<i>Filtre Hodrick-Prescott, méthode de lissage statistique</i>
IEBT	<i>Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire</i>
LPFP	<i>Loi de programmation financière pluriannuelle</i>
MODUX	<i>Modèle économétrique du STATEC utilisé pour établir les prévisions économiques</i>
OMT	<i>Objectif budgétaire à moyen terme</i>
PIB	<i>Produit intérieur brut</i>
PNR	<i>Plan national de réforme</i>
PSC	<i>Programme de stabilité et de croissance</i>
SEC	<i>Système européenne 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>
TVA	<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>
UE28	<i>Union européenne comprenant tous les 28 Etats membres</i>
USD	<i>Dollar américain</i>
ZP	<i>Zukunftspak</i>

