



conseil national
des finances publiques
luxembourg

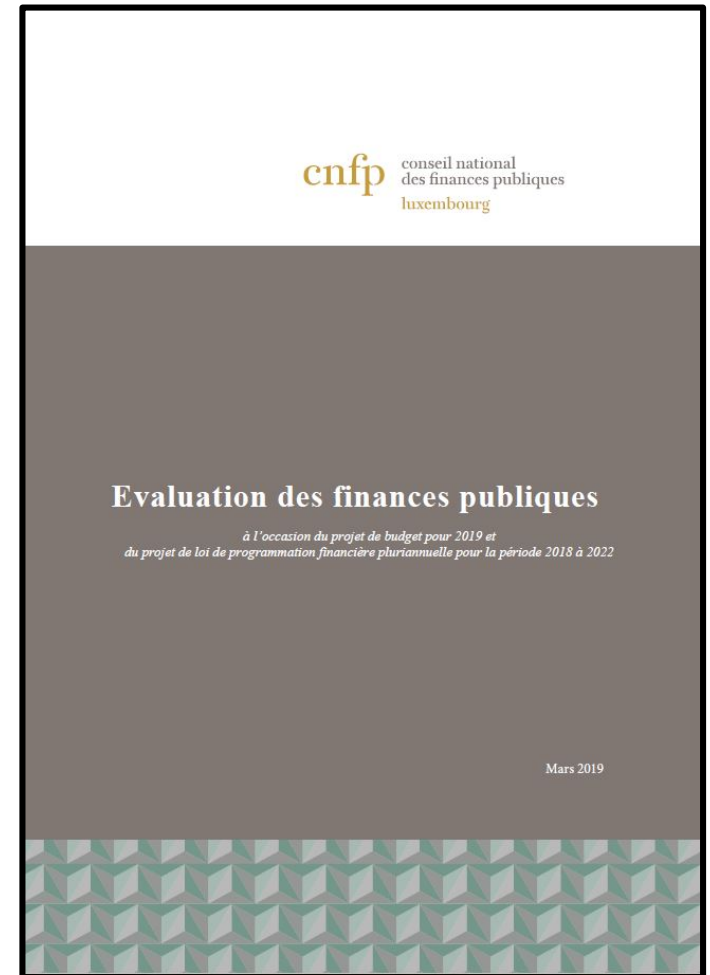
Evaluation des finances publiques

à l'occasion du projet de *budget pour 2019* et du projet de la *loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022*

Mars 2019

Structure de la présentation

1. Introduction
2. Cadre national de la gouvernance budgétaire
3. Règles de forme
4. Prévisions macroéconomiques
5. Finances publiques
6. Dette publique
7. Recommandations



1. Introduction

Evaluation élaborée par le CNFP

- Base légale: Missions qui lui sont confiées par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.
- Données évaluées: Orientations budgétaires et macroéconomiques contenues dans
 - le projet de budget (« PB ») 2019
 - le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (« PLPFP ») pour la période 2018 à 2022
- Respect du cadre national de gouvernance budgétaire
- Examen des règles de forme
- Analyse des prévisions macroéconomiques retenues dans le PLPFP 2018-2022 et comparaison avec celles avancées par les organisations internationales (CE, FMI, OCDE) et celles établies précédemment.
- Evaluation des finances publiques en application des deux règles budgétaires:
 - Le solde structurel et le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »)
 - Le respect des montants maximaux des dépenses de l'Administration centrale
- Analyse de l'évolution de la dette publique

2. Cadre national de gouvernance budgétaire

- L'avancement du PLPFP au printemps a eu pour effet que la programmation budgétaire pluriannuelle repose désormais sur un scénario macroéconomique actualisé et cohérent au moment du dépôt de projet de LPFP. Comme recommandé dans le passé par le CNFP, un tel calendrier optimise le cadre national de gouvernance budgétaire et encourage ainsi une stratégie budgétaire orientée vers l'avenir.
- Le PLPFP 2018-2022 se base sur un scénario macroéconomique cohérent et actualisé, grâce à son dépôt au printemps. Le PLPFP repose sur les « Projections à moyen terme 2018-2023 » par le STATEC.
- Article 3, paragraphe 2 de la loi du 12 juillet 2014: « *La loi de programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes* ».
 - Le PLPFP 2018-2022 ne couvre pas une période t+4.
 - Le non-respect de la lettre de la loi est justifié par l'impossibilité de présenter le PLPFP pendant l'année 2018 en raison des élections parlementaires d' octobre 2018.
 - Etablir un PLPFP sur la période 2019-2023 n'aurait pas permis de tenir compte des changements concernant l'exercice budgétaire 2018.

3. Evaluation des règles de forme pour le PLPFP

Parmi les missions lui confiées par la loi du 12 juillet 2014, le CNFP surveille le respect des règles de forme applicables au PLPFP 2018-2022:

- **Le CNFP constate une amélioration de l'application de la loi du 12 juillet 2014.**
 - Le CNFP salue plus particulièrement les ajouts qui ont été faits au chapitre 4.4 sur la politique inchangée. Ce chapitre présente les projections à politiques inchangées pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des Administrations publiques et fournit une description de chaque politique ayant un impact sur les finances des Administrations publiques.

- **Certaines imperfections subsistent cependant:**
 - La période pluriannuelle, couverte par le PLPFP, est non conforme à la lettre de l'article 3, paragraphe 2 de la loi du 12 juillet 2014.
 - Comme dans les évaluations antérieures, le CNFP note que le PLPFP ne contient pas de montants maximaux pour les dépenses de l'Administration centrale. Les dépenses de l'Administration centrale continuent de dépasser presque toujours les montants arrêtés précédemment.
 - L'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques n'a pas été analysé de manière approfondie.

4. Prévisions macroéconomiques

Constats

- Scénario macroéconomique cohérent et actualisé.

Contexte européen

- Croissance en zone euro pour 2019 (+1,5%) et en 2020 (+1,6%).
- Climat économique actuellement marqué par une incertitude envers les relations commerciales (Etats-Unis et la Chine, et Brexit) et par une révision vers le bas des perspectives de croissance.

		2018	2019	2020	2021	2022
PIB zone euro (%, vol.)	PLPFP 2018-2022	1,8	1,5	1,6	1,4	1,3
	FMI	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5
	OECD	1,9	1,8	1,6		
	CE	2,1	1,9	1,7		
PIB Luxembourg (%, vol.)	PLPFP 2018-2022	3,0	3,0	3,8	3,5	3,0
	PSC 2018	4,6	4,6	4,2	3,6	2,9
	CE	3,1	3,0	2,7		

Economie nationale

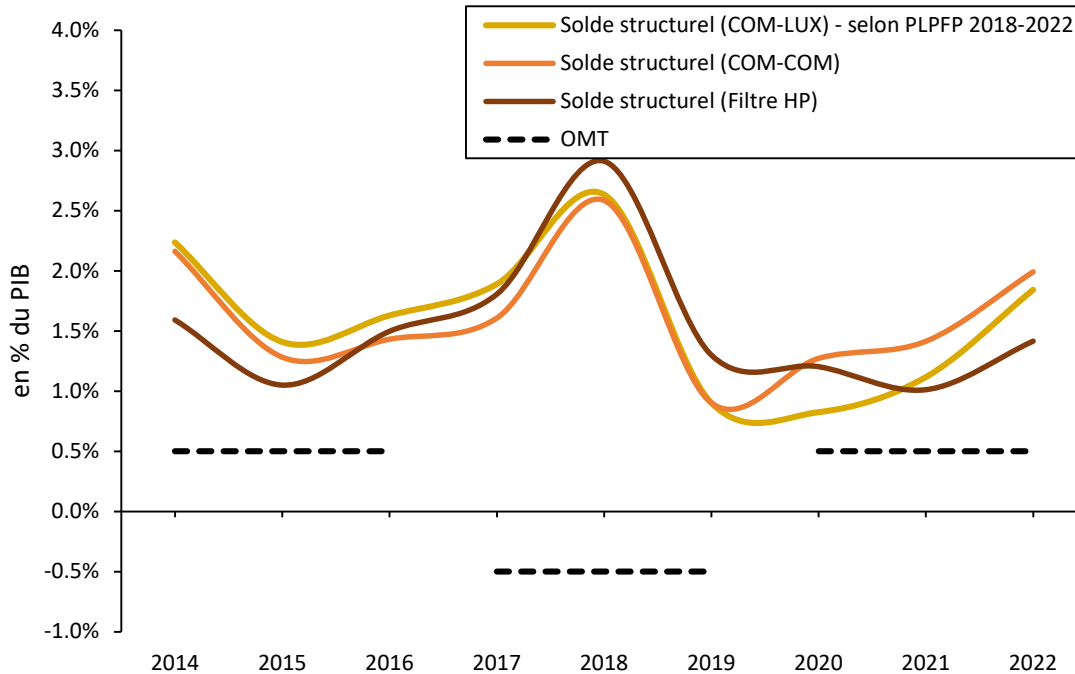
- À court terme, les prévisions tablent sur une croissance de +3,0% en 2018, +3,0% en 2019 avant un rebond de la croissance à 3,8% en 2020.
 - Les taux de croissance des années 2020 à 2022 sont actualisés grâce à l'incorporation des données des « *Projections économiques à moyen terme 2019-2023* » du STATEC dans le scénario macroéconomique.
 - ➔ Selon les autorités budgétaires, le Luxembourg devrait réaliser une croissance du PIB réel de 3,8% en 2020 alors que la CE prévoit un taux de croissance de 2,7%. En 2021 et en 2022, la croissance économique au Luxembourg se maintiendrait à un niveau élevé, alors que la conjoncture dans la zone euro se ralentirait.

4. Prévisions macroéconomiques

Difficultés méthodologiques du PIB

- Le CNFP attire l'attention sur le fait que le STATEC soulève des problèmes méthodologiques concernant l'estimation du PIB liés à l'impact de certaines entreprises multinationales dans le calcul du PIB. Ceci constitue un problème sérieux pour la fiabilité de l'établissement du solde structurel et un risque pour une politique budgétaire cohérente par rapport au cycle économique. Un PIB erroné peut fausser le calcul du solde structurel et, partant, l'appréciation du solde structurel par rapport à l'OMT.

5. Finances publiques



Respect de l'OMT

Selon les prévisions macroéconomiques et budgétaires pluriannuelles actuelles, la règle budgétaire concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de -0,5% du PIB en 2018 et 2019 et de +0,5% du PIB en 2020, 2021 et 2022 devrait être respectée.

- **L'OMT est fixé à +0,5%** (Article 1 du PLPFP 2018-2022) avec pour objectif une dette publique < 60% du PIB jusqu'en 2070
- Si objectif d'une **dette publique < 30%** du PIB (jusqu'en 2070) → l'OMT serait à fixer à **+1,5%**

→ Le CNFP continue à recommander un OMT qui ne perd pas de vue les défis de demain en matière de la soutenabilité à long terme tout en permettant de procéder aux investissements nécessaires d'aujourd'hui.

5. Finances publiques

Analyse de Sensibilité

Deux scénarios alternatifs ont été dressés en termes de projections macro-économiques. L'inclusion d'une estimation de l'effet sur le solde structurel dans le PLPFP aurait été bénéficière. Le CNFP a calculé l'effet de tels chocs sur le solde structurel.

Simulation de chocs sur l'environnement extérieur

Simulation de chocs sur l'environnement extérieur

	2018	2019			2020			2021			2022		
	base	SC1*	C*	SC2*	SC1	C	SC2	SC1	C	SC2	SC1	C	SC2
Solde structurel (en % du PIB)	2,7	0,4	0,9	1,2	0,5	0,8	1,7	0,8	1,1	2,0	1,5	1,8	2,6
OMT (en % du PIB)	-0,5	-0,5			+0,5			+0,5			+0,5		

*SC1 = scénario défavorable (choc négatif) ; SC2 = scénario favorable (choc positif) ; C = scénario central.

Sources : PLPFP 2018-2022, Calculs CNFP.

Simulation d'un choc sur les taux d'intérêt

Simulation d'un choc sur les taux d'intérêt

	2018	2019		2020		2021		2022	
	base	SC1*	C*	SC1	C	SC1	C	SC1	C
Solde structurel (en % du PIB)	2,7	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	1,1	1,4	2,6
OMT (en % du PIB)	-0,5	-0,5		+0,5		+0,5		+0,5	

*SC1 = scénario défavorable (choc négatif) ; C = scénario central.

Sources : PLPFP 2018-2022, Calculs CNFP.

Résultat: L'OMT continuerait à être respecté, mais la marge se rétrécirait de manière significative. Ceci confirme le haut degré d'incertitude qui caractérise les projections macro-économiques et le calcul du solde structurel.

5. Finances publiques

Recettes et dépenses publiques

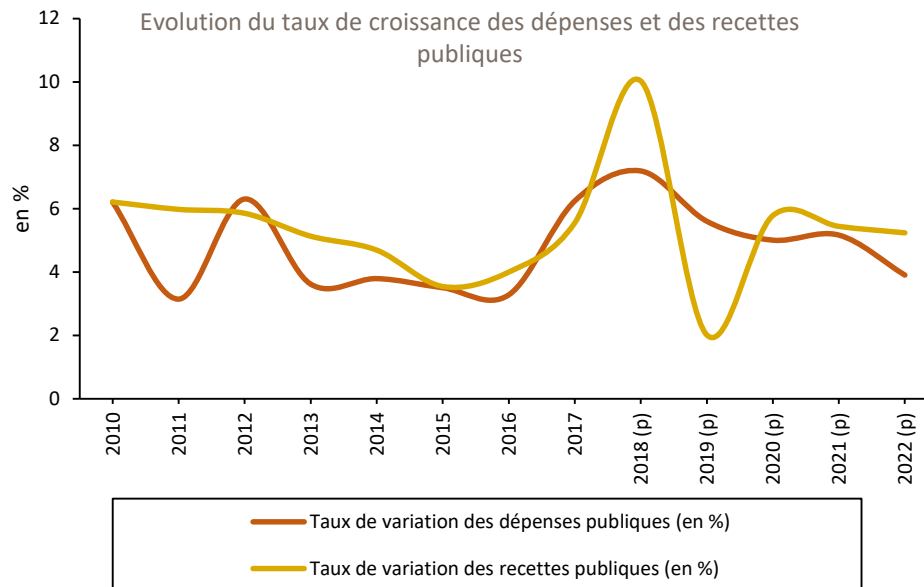
2018: → Dynamisme exceptionnel des recettes (+10%)

→ Accélération des dépenses (+7,2%)

2019: → Croissance modérée des recettes (+2,0%)

→ Augmentation continue des dépenses (+5,6%)

2020-2022: → Rétablissement graduel des taux de croissance sur le moyen terme

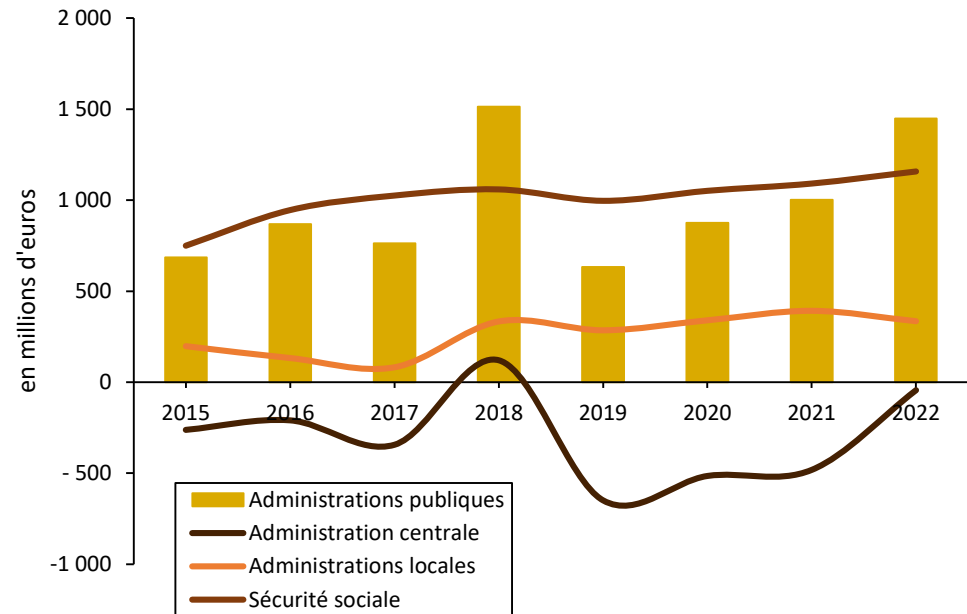


Sources: STATEC ; PLPFP 2018-2022

5. Finances publiques

Solde nominal de l'Administration centrale

- 2018: Equilibre budgétaire de l'Administration centrale atteint.
- 2019: Forte dégradation du solde avec des déficits de l'Administration centrale atteignant des niveaux absolus entre -650 et -515 millions de 2019 à 2020.

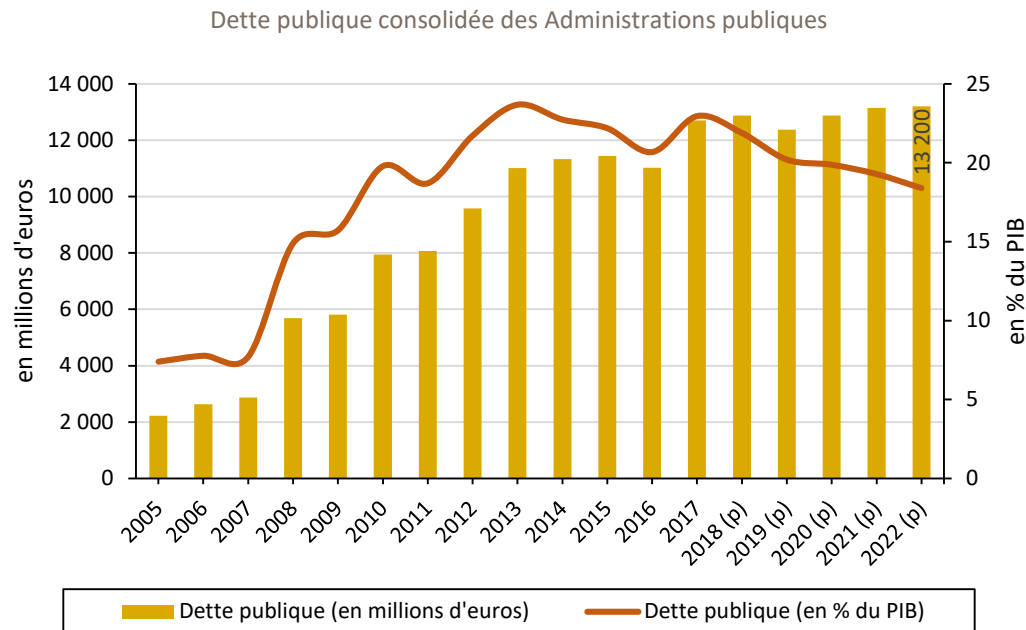


Investissements de l'Administration centrale

Investissements de l'Administration centrale	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	2 070	2 222	2 557	2 673	3 082	3 048
taux de variation en termes nominaux (en %)	+2,7	+7,4	+15,1	+4,5	+15,3	-1,1
en termes de % du PIB	3,7	3,8	4,2	4,1	4,5	4,2

Sources : STATEC ; PLPFP 2018-2022.

6. Dette publique



En termes absolus: La dette brute poursuivra une trajectoire ascendante à moyen terme pour s'élever à 13 200 millions d'euros en 2022.

En termes de pourcentage de PIB: La dette publique se réduirait légèrement et les Administrations publiques respecteraient le plafond de 30% du PIB, inscrit dans le programme gouvernemental.

7. Recommandations

Recommandation principale

- La règle de la conformité du solde structurel à l'OMT se trouve être respectée pendant toute la période sous revue. Toutefois, des questions subsistent sur la pertinence de certaines données sous-jacentes et sur la méthodologie d'estimation du PIB.
 - **Le CNFP recommande aux autorités budgétaires d'adresser les problèmes méthodologiques inhérents au calcul du PIB et à l'établissement des prévisions macroéconomiques et d'en simuler les effets sur le calcul du solde structurel.**

7. Recommandations

Autres recommandations

Le CNFP recommande aux autorités budgétaires d'

- approfondir l'analyse de sensibilité par une simulation des chocs sur le solde structurel des administrations publiques.
- améliorer les prévisions sur la situation financière du secteur communal par la prise en compte des plans pluriannuels de financement.
- corriger le biais systématique dans l'estimation des soldes nominaux de l'Administration centrale à travers d'un plan d'action.
- assurer que la programmation budgétaire pluriannuelle repose sur un scénario macroéconomique actualisé et cohérent au moment du dépôt et du vote du PLPFP.

Merci de votre attention !