

Rapport d'activité

pour la période de 2014 à 2018

Octobre 2018

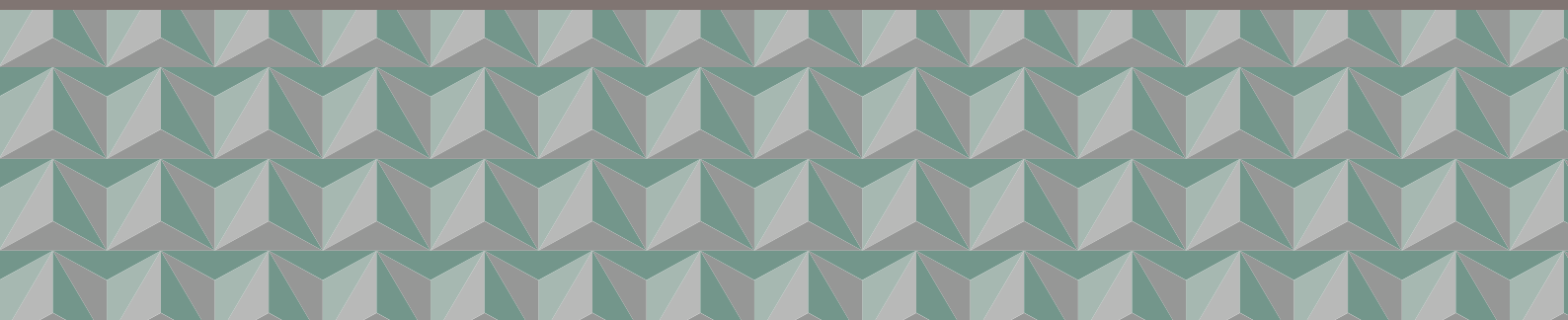


Table des matières

I.	Le CNFP.....	4
	A propos.....	4
	Missions.....	5
	Relations.....	6
II.	Aperçu des travaux du CNFP.....	7
	Publications récurrentes et spécifiques.....	7
	Extraits des dernières publications.....	8
	Les conclusions tirées.....	8
	Les graphiques mis en évidence.....	10
	Les recommandations.....	14

I. Le CNFP

A propos

Le Conseil national des finances publiques (CNFP), organisme indépendant chargé d'évaluer les finances publiques, a été créé par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

La création du CNFP s'inscrit dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique européenne. Cette modernisation des cadres budgétaires nationaux exige la mise en place d'institutions de surveillance nationales indépendantes.

L'objectif principal de ces institutions indépendantes est de contribuer, au moyen de leurs évaluations publiques, à une meilleure gouvernance des finances publiques.

Composition du CNFP :



Romain BAUSCH, proposé
par la Chambre des députés

Président de novembre 2014 à
décembre 2016
Membre à partir de janvier
2017



Yves NOSBUSCH, proposé
par le Gouvernement

Membre de novembre 2014 à
décembre 2016
Président à partir de janvier
2017



de gauche à droite :

Norbert TREMUTH, membre, proposé par la Chambres des salariés et la Chambre des fonctionnaires et employés publics ; **Patrick GRAFFE**, membre, proposé par la Cour des comptes ; **Anouk AGNES**, membre, proposée par la Chambre des députés ; **Délia NILLES**, membre, proposée par le Gouvernement ; **Jill THINNES**, attachée, secrétariat permanent à partir de septembre 2016 ; **Marc WAGENER**, membre, proposé par la Chambre de commerce, la Chambre d'agriculture et la Chambres des métiers ; **Yves NOSBUSCH** ; **Romain BAUSCH** ; **Anouk SCHROEDER**, employée, secrétariat permanent à partir de novembre 2016.

(pas sur la photo) **Nima AHMADZADEH**, attaché, secrétaire général de novembre 2014 à septembre 2016.

Missions

Le CNFP réalise des évaluations dans le cadre des missions suivantes :

1. Suivi des règles budgétaires et des exigences de forme auxquelles les autorités budgétaires sont tenues d'adhérer dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle ;

Les règles budgétaires :

Le CNFP a pour mission d'évaluer le respect de l'équilibre budgétaire.

Conformément à la loi du 12 juillet 2014, l'équilibre budgétaire est considéré comme étant respecté lorsque le solde structurel annuel est supérieur ou égal à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou lorsque celui-ci y converge rapidement. Cette règle budgétaire s'applique aux administrations publiques dans leur ensemble, selon le périmètre défini par le Système européen des comptes (SEC2010) et comprenant l'administration centrale, l'administration locale ainsi que la Sécurité sociale.

Le CNFP est également chargé d'évaluer le respect du montant maximal pour les dépenses de l'administration centrale.

Le mécanisme de correction automatique :

Lorsqu'un écart important se présente par rapport à l'OMT, un mécanisme de correction automatique est déclenché en fonction duquel le Gouvernement est tenu d'adopter, au plus tard dans le projet de budget pour l'année suivante, des mesures budgétaires correctrices.

2. Suivi d'un éventuel déclenchement du mécanisme de correction en cas d'écart important du solde structurel par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ;

3. Evaluation régulière et reposant sur des critères objectifs des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation financière budgétaire des administrations publiques.

Evaluation de la fiabilité des prévisions :

Le CNFP a pour mission d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires pour en juger le réalisme et la fiabilité.

Il procédera à des analyses approfondies des prévisions économiques et budgétaires, p.ex. pour identifier d'éventuels biais et pour examiner les modèles et méthodes utilisés.

Relations

➤ Convention entre le Ministère des Finances et le CNFP

En date du 6 octobre 2017, une convention a été signée entre le Ministère des Finances et le CNFP.

Art. 4.
Le CNFP s'engage à faire une distinction, dans ses évaluations et ses constats, entre, d'une part, les recommandations *principales* ayant trait à la surveillance du respect de la règle portant sur le solde structurel et à l'application du mécanisme de correction, et, d'autre part, les *autres* recommandations découlant des missions légales du CNFP.

Art. 5.
Conformément au paragraphe 7 de l'annexe de la Communication de la Commission européenne du 20 juin 2012, le Ministère fournit, dans un délai de deux mois, au CNFP une explication au cas où il ne suit pas les recommandations principales que le CNFP aura formulées. Le Ministère procède de la même manière, à un degré de détail moindre, pour les autres recommandations. Les explications du Ministère sont rendus publiques.

Elle précise la portée des données à transmettre par le Ministère des Finances au CNFP ainsi que la procédure plus formelle de type « se conformer ou s'expliquer » qui vise à assurer que les évaluations du CNFP soient prises en considération.

➤ Relations institutionnelles

En tant qu'acteur agissant sur le plan national, le CNFP a présenté ses évaluations de manière systématique aux principales autorités politiques en charge des finances publiques, notamment à la Chambre des députés, à travers sa Commission des Finances et du Budget, ainsi qu'au Ministre des Finances.

Le CNFP a attaché aussi une grande importance à l'échange avec les partenaires sociaux par le biais du Conseil économique et social (CES).

Des échanges avec le STATEC, l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), l'administration de l'enregistrement et des domaines (AED) et le Ministère de l'intérieur ont également eu lieu.

➤ Presse

Le CNFP a organisé 8 conférences de presse et a publié 19 communiqués et notes à la presse. Environ 95 articles sur les publications du CNFP sont apparus dans la presse luxembourgeoise.

➤ Affaires internationales

Sur le plan international, le CNFP a collaboré dans le « Network of EU Independent Fiscal Institutions » qui réunit les conseils budgétaires nationaux de 26 Etats membres.



« The Network is a voluntary and inclusive institution open to all independent fiscal oversight bodies operating in the EU. It provides a platform to exchange views, expertise and pool resources in areas of common concern »
<http://www.euifis.eu/>

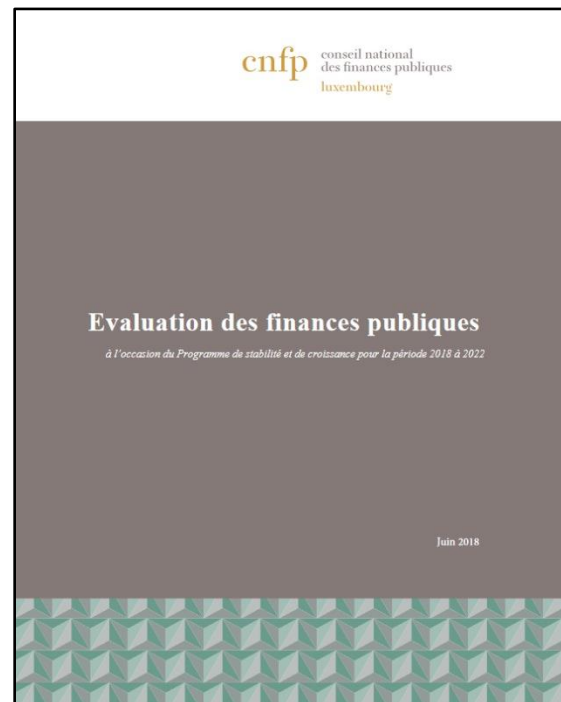
Les initiatives communes ont abouti à un meilleur accès à l'information au niveau de l'UE. Le *Network* a également élaboré des positions communes (i) sur des normes minimales en ce qui concerne le fonctionnement des institutions budgétaires indépendantes, (ii) sur le fonctionnement des cadres budgétaires à moyen terme et (iii) sur l'application du Pacte budgétaire ainsi que du Pacte de stabilité et de croissance.

II. Aperçu des travaux du CNFP

Publications récurrentes et spécifiques

Publications récurrentes :

- Constats biannuels (en avril et en octobre des années 2015 à 2018) – Evaluation du respect de **la règle budgétaire** portant sur le solde structurel en l’année « t-1 » et l’année « t »
- Evaluation annuelle (en juin des années 2015 à 2018) – Evaluation des finances publiques à l’occasion du **Programme de stabilité et de croissance (PSC)**
- Evaluation annuelle (en novembre des années 2015 à 2017) – Evaluation des finances publiques à l’occasion du **projet de budget** pour l’année « t » et du **projet de loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP)** pour la période « t-1 » à « t+3 »



Publications spécifiques :

- [Réflexions](#) du CNFP au sujet de la **fixation de l'OMT** pour la période 2017-2019 (en avril 2016)
- [Evaluation](#) de la **soutenabilité** à long terme des finances publiques (en octobre 2017)
- [Evaluation](#) de la **fiabilité** des prévisions macroéconomiques et budgétaires (en juin 2018)

Extraits des dernières publications

Le CNFP donne ici un aperçu non-exhaustif sur ses dernières publications, dont notamment les conclusions tirées par le CNFP, les graphiques mis en évidence ainsi que les recommandations reprises dans les dernières publications.

Les conclusions tirées

Octobre 2017 - Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques

L'évaluation met en évidence l'ampleur des défis à long terme pour les finances publiques de notre pays. Dans l'interprétation des résultats, il ne faut pas perdre de vue que les projections reposent sur une croissance démographique nettement plus importante que dans tous les autres pays européens. Même dans une telle hypothèse de forte croissance, les indicateurs de soutenabilité à long terme démontrent clairement que des ajustements importants du système de financement de la sécurité sociale seront nécessaires in fine. En retardant ces ajustements, on déplace vers et on augmente d'autant les coûts pour les générations futures. Même si les défis se présentent à long terme, des considérations d'équité intergénérationnelle demandent donc la mise en place de mesures à court et moyen terme.

Juin 2018 - Evaluation des finances publiques à l'occasion du PSC pour la période 2018 à 2022

Le CNFP note qu'un nouvel OMT sera fixé en avril 2019 pour les années 2020 à 2022. L'OMT minimal applicable au niveau européen sera calculé par la Commission européenne sur la base des nouvelles projections démographiques, macroéconomiques et budgétaires qui ont été adoptées par le « Ageing Working Group » de la CE en date du 25 mai 2018. En pratique, l'OMT minimal est conditionné par l'hypothèse d'un solde budgétaire visant à stabiliser la dette publique à 60% du PIB et par l'hypothèse du financement d'un tiers de l'augmentation à long terme des coûts liés au vieillissement de la population (pension, santé, assurance dépendance, chômage et éducation). D'après une estimation du CNFP, **il pourrait en résulter un OMT minimal de +0,25% du PIB pour les années 2020 à 2022**. En ajustant la formule de calcul de l'OMT pour maintenir la dette publique en-dessous de 30% du PIB à long terme, l'OMT minimal devrait s'approcher de +1,50% du PIB.

Le CNFP a également procédé à une mise à jour de son analyse d'octobre 2017 sur la soutenabilité à long terme des finances publiques sur la base des nouvelles projections de l'AWG. A moyen terme, le Luxembourg continue à présenter un risque faible pour la soutenabilité des finances publiques. A long terme, les défis sont confirmés, en raison des dépenses futures liées au vieillissement de la population. Le CNFP recommande dès lors que des mesures appropriées soient prises par les autorités compétentes.

Juin 2018 - Evaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires

Le CNFP a examiné, sur base d'analyses graphiques des erreurs de prévisions et de tests statistiques, si des biais significatifs (c.-à-d. des sous- ou surestimations systématiques) sont présents dans les prévisions des autorités compétentes.

Si l'évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques est jugée globalement positive, le CNFP a néanmoins constaté que les prévisions du taux de croissance de l'emploi sont significativement biaisées dans le sens d'une sous-estimation systématique sur la période de 1996 à 2016.

Concernant les prévisions budgétaires, l'évaluation met à jour une importante distorsion des prévisions du solde nominal des administrations publiques (sous-estimation systématique) sur la période considérée de 2006 à 2016.

Octobre 2018 - Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2017 et 2018

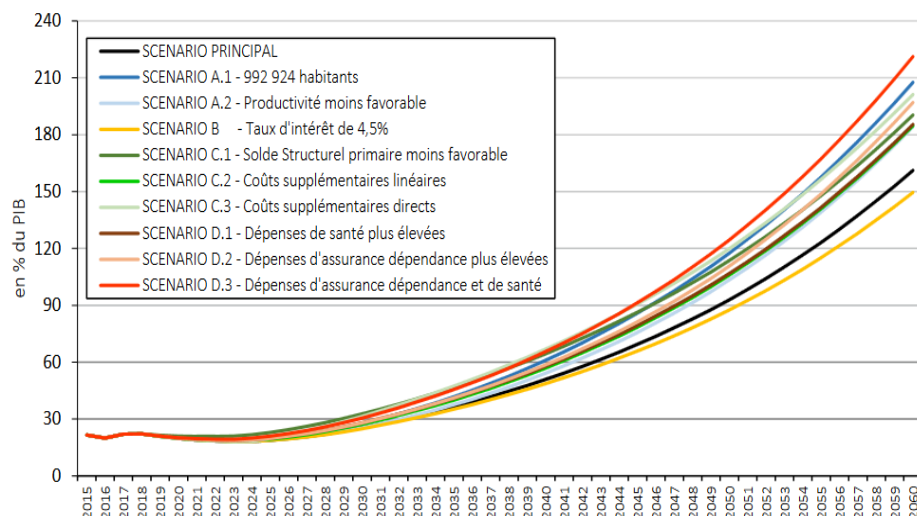
Indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2017 respecte et celui en 2018 devrait respecter l'OMT fixé à -0,5% du PIB pour les exercices en question. En effet, le solde structurel se situe entre +1,7% et +2,5% du PIB en 2017 et entre +1,4% et +2,2% du PIB en 2018 selon les quatre méthodes utilisées. Le CNFP constate dès lors que le mécanisme de correction ne doit pas être déclenché.

Ce constat est définitif pour l'année 2017. Pour l'année 2018, le constat sera actualisé au moment de la présentation de la prochaine notification EDP du 1er avril 2019.

Les graphiques mis en évidence

➤ Octobre 2017 - Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques

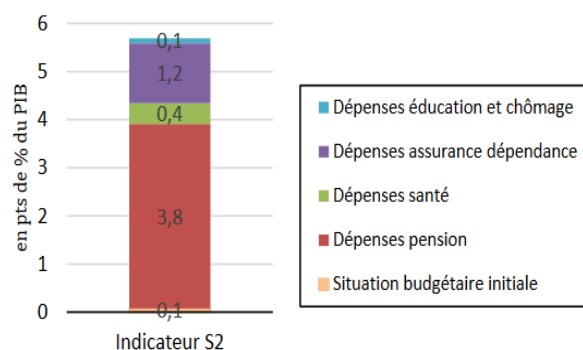
Graphique 1 - Evolution du ratio d'endettement public à long terme



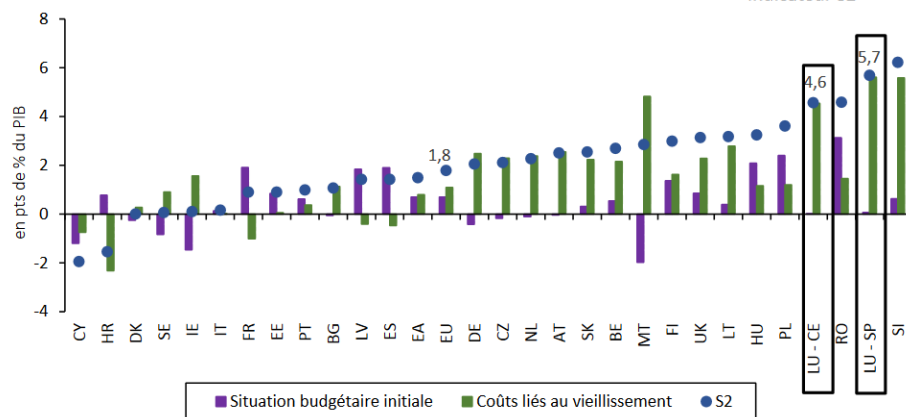
Alors que le scénario principal montre un ratio d'endettement public de 161% du PIB en 2060, les scénarios alternatifs aboutissent à des ratios se situant entre 150% et 221% du PIB.

L'indicateur de soutenabilité à long terme S2 permet de définir l'effort budgétaire nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement public à long terme. Selon les calculs du CNFP, l'indicateur S2 se situe à +5,7 points de % du PIB. D'après les critères de la CE, le Luxembourg se trouve ainsi confronté à un risque moyen pour la soutenabilité à long terme des finances publiques, proche cependant du seuil de 6% à partir duquel le risque serait à considérer comme élevé.

Graphique 2 - Scénario principal – Indicateur S2, et ses composantes



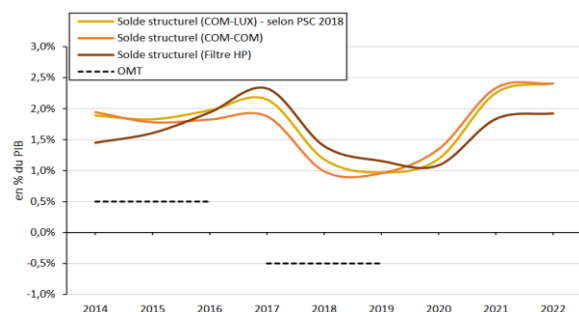
Graphique 3 – Situation européenne triée par l'indicateur S2



Comparé aux autres pays européens, l'indicateur S2 du Luxembourg est parmi les plus élevés.

➤ **Juin 2018 - Evaluation des finances publiques à l'occasion du PSC pour la période 2018 à 2022**

Graphique 4 - Evolution du solde structurel des administrations publiques et respect de l'OMT



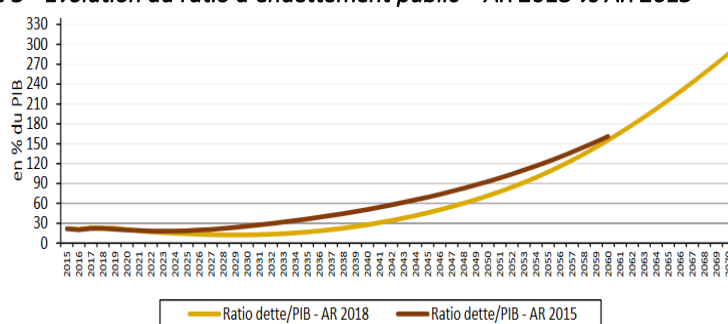
La principale règle budgétaire nationale, c.-à-d. celle portant sur le solde structurel et le respect de l'OMT est a priori respectée en 2017. Les administrations publiques devraient également respecter la règle budgétaire au cours de la période 2018-2019. Un nouvel OMT sera fixé en avril 2019 pour les années 2020 à 2022. L'OMT minimal sera calculé par la CE sur la base des nouvelles projections démographiques, macroéconomiques et budgétaires qui ont été adoptées par

l'Ageing Report (AR) 2018 de la CE en date du 25 mai 2018.

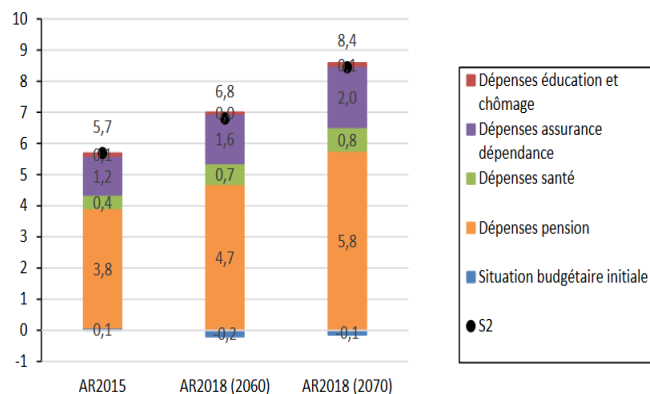
Graphique 5 - Evolution du ratio d'endettement public – AR 2018 vs AR 2015

Sur base des nouvelles projections et à politique inchangée, le ratio d'endettement public augmenterait fortement pour s'élever à 156% du PIB en 2060 et à 286% du PIB en 2070. Comparé au ratio d'endettement public estimé en octobre 2017 (sur la base de l'AR 2015), ceci présente une baisse d'environ 14% du PIB en 2030 et de 5% du PIB en 2060.

La baisse s'explique notamment par la prise en compte des impôts sur les pensions qui ont été retranchés des dépenses de pension dans l'AR 2018. Dans l'AR 2015, les impôts sur les pensions ont été estimés être zéro sur toute la période sous revue.



Graphiques 6.1 et 6.2 – Indicateur S2 et OMT minimal – AR 2018 vs AR 2015



Dans l'analyse d'octobre 2017, le risque pour la soutenabilité à long terme des finances publiques était à considérer comme « moyen ». A horizon temporel inchangé (2060), l'indicateur S2 se situerait désormais à 6,8 points de % du PIB. D'après les derniers calculs de la CE, qui adopte un horizon temporel de 2070, l'indicateur S2 s'élèverait même à 8,4 points de % du PIB. L'indicateur S2 se situant au-dessus de 6 points de % du PIB, et d'après les critères de la CE, le Luxembourg est donc confronté à un risque élevé pour la soutenabilité à long terme des finances publiques.

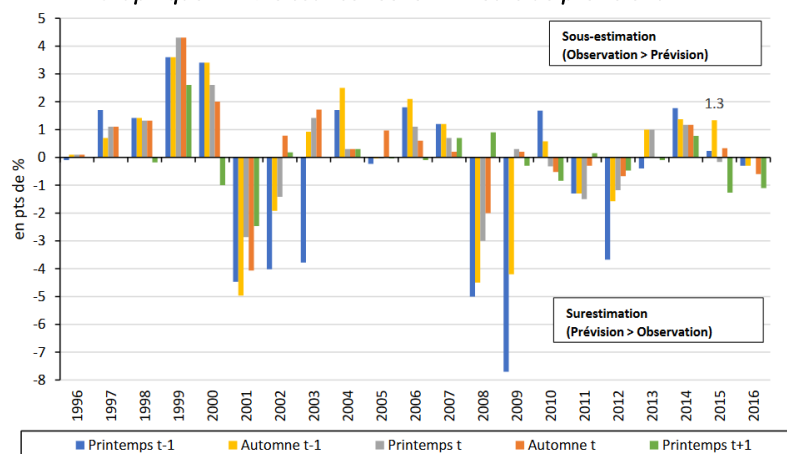
L'OMT devrait en toute logique aussi être revu à la hausse. D'après une estimation du CNFP, il pourrait en résulter un OMT minimal de +0,25% du PIB pour les années 2020 à 2022.

OMT minimal	Dette stabilisée à 60% du PIB	Dette stabilisée à 30% du PIB	Horizon temporel
AR 2018	+0,25%	+1,50%	2070
AR 2015	-0,50%	+0,25%	2060

➤ Juin 2018 - Evaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires

Le CNFP constate une « importante distorsion affectant les prévisions » lorsque des tests statistiques indiquent un biais statistique significatif (sous- ou surestimations systématiques) dans les prévisions. Vu la puissance limitée des tests statistiques, ces derniers sont toujours précédés d'une analyse graphique approfondie des erreurs de prévision

Graphique 7 – Croissance réelle – Erreurs de prévisions



Les périodes de sous-estimation alternent avec les périodes de surestimation et l'erreur moyenne des prévisions (c.-à-d. la moyenne de l'écart entre les observations réalisées ex post et les prévisions sur un horizon temporel défini) du taux de croissance réel sur la période de 1996 à 2016 est proche de zéro, ce qui suggère qu'il n'y a pas de sous- ou de surestimation systématique.

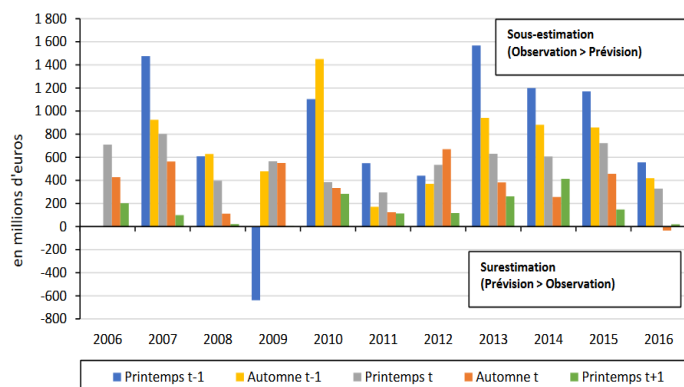
Le CNFP constate que les prévisions du taux de croissance de l'emploi sont significativement biaisées sur la période de 1996 à 2016. En effet, les tests statistiques indiquent une sous-estimation significative de la croissance de l'emploi (entre 0,3 pt de % pour les prévisions en automne « t » et 1,0 pt de % pour les prévisions en automne « t-1 »).

Graphique 8 – Taux de croissance de l'emploi – Tests statistiques

Taux de croissance de l'emploi	Prévision pour l'année t établie en :				
	Printemps t-1	Automne t-1	Printemps t	Automne t	Printemps t+1
t = 1996-2016					
EM (en pts de %)	+0,8	+1,0	+0,6	+0,3	+0,02
Sous-/Surestimation	Sous-estimation				
Test de Student*	Statistiquement significative (sous-estimation systématique)				Statistiquement non significative
Test de Wilcoxon*	Statistiquement significative (sous-estimation systématique)				Statistiquement non significative

Graphique 9 – Solde budgétaire nominal – Observations et Erreurs de prévisions

Observation de l'automne t+1 pour l'année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde budgétaire nominal (en millions d'euros)	234	1 171	965	-274	-427	-140	-241	286	702	796	865



Le CNFP constate que les soldes budgétaires nominaux des administrations publiques observés les dernières 10 années sont nettement supérieurs aux estimations avancées précédemment. En effet, sur la période de 2006 à 2016, le solde budgétaire est sous-estimé en moyenne de 712 millions d'euros en automne « t-1 » et de 349 millions d'euros en automne « t ». Les tests statistiques indiquent une sous-estimation significative des prévisions du solde budgétaire nominal.

➤ **Octobre 2018 - Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2017 et 2018**

En utilisant les données relatives au solde budgétaire nominal contenues dans la notification EDP du 1^{er} octobre 2018 et les données relatives au PIB réel et au PIB potentiel calculées selon quatre méthodes (méthode « Modux » et méthode « COM-LUX » du STATEC, méthode « COM-COM » de la Commission européenne et méthode du « filtre HP » simulé par le CNFP), on obtient le solde structurel pour l'année 2017 et 2018 :

Année	PIB réel (PR)	PIB potentiel (PP)		Solde nominal (SN)	Ecart de production (EP) <i>(PR-PP)/PP</i>	Mesures ponctuelles et temporaires (M)	Solde structurel <i>SN-0,445*EP+M</i>	Respect de l'OMT <i>(-0,5% en 2017 et en 2018)</i>	Déclenchement nécessaire du mécanisme de correction
	en millions d'euros			en % du PIB					
2017 (ex-post)	48 821	Modux	50 147	+1,4	-2,6	/	+2,5	Oui	Non
		COM-LUX	49 496		-1,4		+2,0	Oui	Non
		Filtre HP	49 700		-1,8		+2,2	Oui	Non
		COM-COM	49 186		-0,7		+1,7	Oui	Non
2018 (intra-annuelle)	51 637	Modux	51 896	+1,5	-0,5	/	+2,2	Oui	Non
		COM-LUX	51 637		0,0		+1,6	Oui	Non
		Filtre HP	51 808		-0,3		+1,8	Oui	Non
	51 095	COM-COM	51 044		+0,1		+1,4	Oui	Non

Sources : EDP 10-2018 ; STATEC (Modux, COM-LUX) et calculs CNFP (Filtre HP) - avril 2018 ; CE (COM-COM) – mai 2018.

Au vu du tableau, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2017 respecte et celui en 2018 devrait respecter l'OMT fixé à -0,5% du PIB pour les exercices en question. En effet, le solde structurel se situe entre +1,7% et +2,5% du PIB en 2017 et entre +1,4% et +2,2% du PIB en 2018 selon les quatre méthodes utilisées. Le CNFP constate dès lors que le mécanisme de correction ne doit pas être déclenché. Ce constat est définitif pour l'année 2017. Pour l'année 2018, le constat sera actualisé au moment de la présentation de la prochaine notification EDP du 1^{er} avril 2019.

Les recommandations

Octobre 2017 - Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques

- Le CNFP recommande que l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) qui devra être fixé en vertu du règlement (CE) n°1466/97 en avril 2019 pour les exercices 2020 à 2022 se situe dans une fourchette de +0,25 à +1,00% du PIB, le niveau exact devant être précisé le moment venu également sur la base de l'évolution économique et budgétaire effective en 2017 et en 2018. Un tel niveau devrait permettre de respecter le plafond de 30% en termes de PIB pour la dette publique, tout en assurant le financement d'un tiers du coût actualisé du vieillissement. Comme deux tiers de ce coût demanderaient cependant encore à être financés, des choix politiques s'imposeront évidemment au-delà de cette fixation de l'OMT.

Juin 2018 - Evaluation des finances publiques à l'occasion du PSC pour la période 2018 à 2022

- Le CNFP continue à recommander la poursuite d'objectifs budgétaires suffisamment ambitieux afin de concourir à la soutenabilité à long terme des finances publiques. Pour les années 2017 à 2019, et tel que recommandé par le CNFP dans son évaluation de novembre 2017, le Gouvernement devrait garder une marge de manœuvre par rapport à l'OMT de -0,5%. Pour les années 2020 à 2022, l'OMT minimal applicable au niveau européen sera calculé par la CE sur la base des nouvelles projections démographiques, macroéconomiques et budgétaires qui ont été récemment adoptées par le « Ageing Working Group » de la CE. D'après une estimation préliminaire du CNFP, il pourrait en résulter un OMT minimal de +0,25% du PIB. Un tel niveau respectera le plafond de 60% en termes de PIB pour la dette publique, tout en assurant le financement d'un tiers de l'augmentation des coûts liés au vieillissement de la population. Si on veut maintenir la dette publique en-dessous de 30% du PIB à long terme, il pourrait en résulter un OMT minimal proche de +1,50% du PIB. Le CNFP recommande dès lors que des mesures appropriées soient prises par les autorités compétentes.
- Le CNFP constate une incohérence dans l'approche adoptée pour établir le scénario macroéconomique. En effet, les prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg reposent sur une combinaison de deux scénarios, établis à des moments différents. Dans ce contexte, le CNFP continue à recommander l'établissement d'un scénario macroéconomique unique.
- Le CNFP continue à recommander que les explications de l'approche retenue pour estimer la croissance potentielle ainsi que les hypothèses retenues pour l'évolution de la croissance réelle par rapport à la croissance potentielle soient plus détaillées.
- Etant donné l'importance de l'évolution de l'indice boursier européen pour l'économie et les finances publiques luxembourgeoises, le CNFP continue à recommander que les justifications des hypothèses retenues pour l'évolution de l'indice boursier soient plus détaillées et qu'une analyse de sensibilité soit incluse dans le PSC.
- Le CNFP recommande des justifications plus détaillées des hypothèses retenues dans le calcul de l'écart de production, et donc du solde structurel.
- Le CNFP recommande que l'impact de la réforme fiscale soit actualisé dans le cadre du projet de budget 2019 et qu'il soit présenté selon le principe des droits constatés (normes SEC).
- Le CNFP recommande qu'à l'avenir une analyse de la conformité à la règle du TSCG soit incluse par les autorités budgétaires dans le PSC et que la règle du TSCG soit également transposée dans le droit national.