



conseil national
des finances publiques
luxembourg

Evaluation des finances publiques

*à l'occasion du projet de budget pour 2016 et du projet de loi de
programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019*

Novembre 2015

Structure de l'évaluation

I. SYNTHÈSE

II. INTRODUCTION

1. Le Conseil national des finances publiques

III. EVALUATION DU CNFP

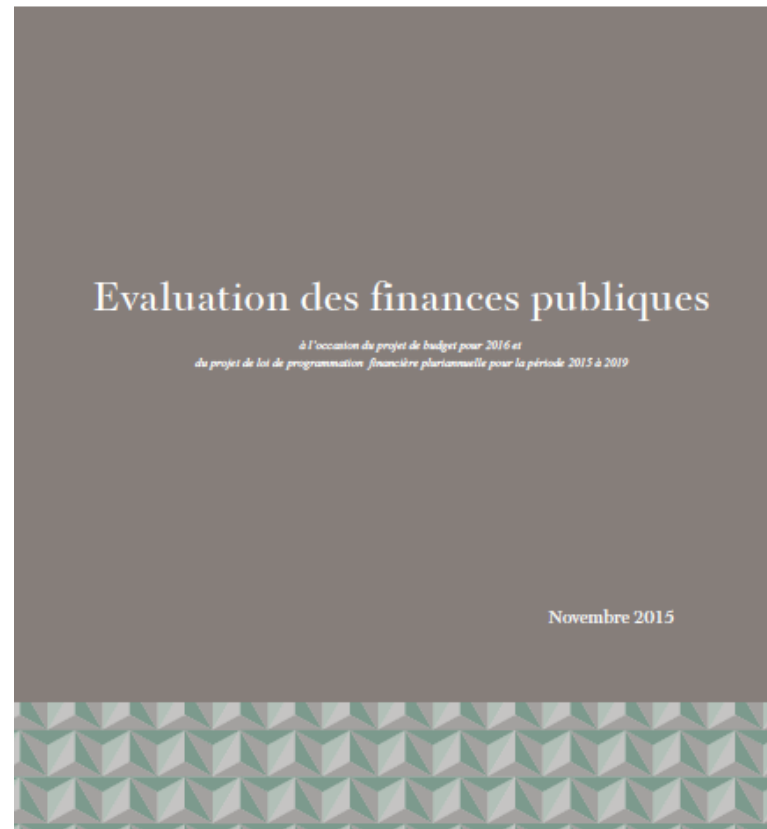
2. Evaluation des règles de forme

3. Les prévisions macroéconomiques

4. Les finances publiques

5. La dette publique

6. Conclusion générale



1. Le Conseil national des finances publiques

- **Fonctionnement du CNFP :**
 - Insuffisance des ressources (notamment personnel).
 - Progrès en matière d'accès à l'information et d'attribution des moyens financiers.
- **Portée des évaluations du CNFP :**
 - Application du principe « comply-or-explain ».
 - Réponses fournies par le Ministre des Finances aux recommandations formulées par le CNFP dans son évaluation de juin 2015.
- **Perfectionnement de la base légale:**
 - Difficultés largement dues aux imperfections de la loi du 12 juillet 2014.
 - En date du 29.9.2015, le CNFP a soumis des propositions de modification de la loi au Ministre des Finances et au Président de la Chambre des Députés.
 - Le CNFP espère que ses propositions soient retenues dans un délai rapproché.
- **Relations institutionnelles:**
 - Dialogue avec le Ministre des Finances, la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés et avec le Conseil économique et social.
- **Affaires internationales :**
 - Le CNFP est devenu membre-fondateur du « Network of EU Independent Fiscal Institutions ».
 - Le réseau coordonne notamment la position des institutions nationales en vue de la mise en place du « Comité budgétaire européen » tel qu'envisagé par la Commission européenne.

2. Evaluation des règles de forme applicables à la LPFP 2015-2019

- Cette évaluation constitue une des missions de surveillance prévues par la loi.
- Sur les 12 règles examinées, 5 ont été considérées comme conformes, 3 partiellement conformes et 4 non conformes à la loi.
- **Lise des points considérés comme non conformes :**
 1. Détermination des soldes budgétaires conformément aux dispositions du Système européen des comptes (SEC) : non-prise en compte du coût d'acquisition de l'avion militaire → correction des soldes pour 2019.
 2. Définition des montants maximaux des dépenses de l'administration centrale : pas de fixation de plafonds dans le projet de loi → inscription dans la loi des montants maximaux qui doivent en principe rester fixes sur toute la période.
 3. Présentation des calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels : absence de tels calculs → ajout des calculs afférents à l'annexe 5 du projet de loi.
 4. Evaluation des effets des politiques envisagées sur la soutenabilité à long terme des finances publiques : absence d'une telle annexe explicative → analyse à fournir dans le cadre des prochaines LPFP.
- **Le CNFP prend note de l'intention du gouvernement de modifier le calendrier des travaux budgétaires en avançant le dépôt des futurs projets de LPFP au printemps de chaque année, de sorte à les séparer dans le temps de l'examen des budgets annuels.**

3. Les prévisions macroéconomiques

- Les données utilisées par le gouvernement dans le cadre de la programmation budgétaire reposent sur une approche « hybride » constituée d'un mélange de prévisions partiellement mises à jour pour 2015 et 2016 ainsi que de prévisions inchangées pour 2017-2019 datant de juin 2015.
- Une mise à jour plus circonstanciée, et ce uniquement pour les années 2015 et 2016, ne sera publiée par le STATEC que vers la fin de ce mois.
- **Contexte international :**
 - reprise dans la zone euro confirmée, mais à un rythme atténué : croissance réelle de 1,6% en 2015; de 1,9% en 2016 et de 1,4% en moyenne annuelle 2017-2019.
- **Economie nationale :**
 - Décélération du rythme de croissance réelle : 3,7% en 2015; 3,4% en 2016 et 3,0% en moyenne annuelle 2017-2019.
 - Marché du travail favorable à court terme avec ralentissement par après et légère augmentation du taux de chômage en fin de période.
 - Par rapport à la LPFP de l'année passée: amélioration de la conjoncture à court terme, mais dégradation des perspectives à moyen terme.

3. Les prévisions macroéconomiques

- **Données macroéconomiques entrant dans le calcul du solde structurel :**
 - Vu l'importance de cet indicateur dans la gouvernance des finances publiques, le CNFP a procédé à une analyse approfondie des données macroéconomiques entrant dans le calcul du solde structurel des administrations publiques, à savoir le PIB réel, le PIB potentiel et l'écart de production.
 - Pour des raisons de cohérence, de stabilité et de comparabilité des chiffres dans le temps, le CNFP a eu recours à la même méthode de calcul que celle utilisée par le gouvernement dans le cadre de la LPFP de l'année dernière.
 - Comme le gouvernement a changé de méthode dans la LPFP 2015-2019 et vu la complexité de cette question de méthodologie, le CNFP propose de charger un groupe d'experts de l'élaboration d'une recommandation commune quant à l'approche méthodologique à suivre à l'avenir par tous les intervenants dans la procédure budgétaire.

Rappel de la définition de la notion de solde structurel et des calculs y relatifs :

Solde structurel = solde budgétaire nominal des administrations publiques
– fluctuations budgétaires dues à la conjoncture
+/- mesures ponctuelles ou temporaires

Fluctuations budgétaires dues à la conjoncture = $0,44 \times \text{écart de production}$

Ecart de production = $\frac{\text{Niveau du PIB réel} - \text{Niveau du PIB potentiel}}{\text{Niveau du PIB potentiel}}$

4. Les finances publiques

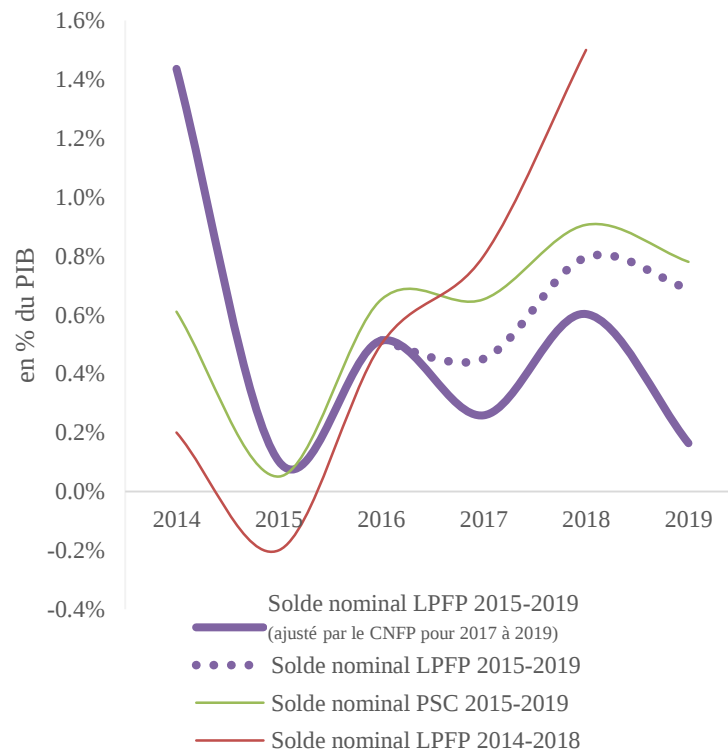
Pour son évaluation, le CNFP :

- s'est basé sur les chiffres calculés suivant le SEC.
- a pris pour référence les 3 règles budgétaires prévues soit dans la législation nationale (solde structurel des administrations publiques et montants maximaux des dépenses de l'administration centrale), soit dans la législation européenne (variation annuelle des dépenses publiques d'après le critère du Pacte de stabilité et de croissance).
- a procédé à deux ajustements à la trajectoire présentée dans la LPFP 2015-2019, à savoir : prise en compte du coût de l'avion militaire en 2019 et déduction du produit de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire à partir de 2017.
- n'a opéré aucun ajustement pour tenir compte d'une réforme fiscale budgétairement non-neutre ou d'une réalisation incomplète du *Zukunftspak*.

4. Les finances publiques

Evolution du solde nominal des administrations publiques

- Le solde nominal reste positif sur toute la période.
- Comparé aux prévisions antérieures, l'excédent se rétrécit toutefois significativement.
- En 2015, les dépenses augmentent plus rapidement que les recettes (6,3% vs. 3,0%).
- Pour la période 2016-2019, les recettes et les dépenses augmenteraient au même rythme moyen de 4,3% par an.
- La croissance économique créerait ainsi moins de recettes que par le passé.
- La maîtrise des dépenses publiques présuppose la mise en œuvre complète du Zukunftspak, pas de mesures nouvelles et un strict contrôle des dépenses de fonctionnement.
- Le sous-secteur de l'administration centrale reste largement déficitaire sur toute la période sous revue, sans véritable tendance à l'équilibre et nécessitant un financement par de nouveaux emprunts.



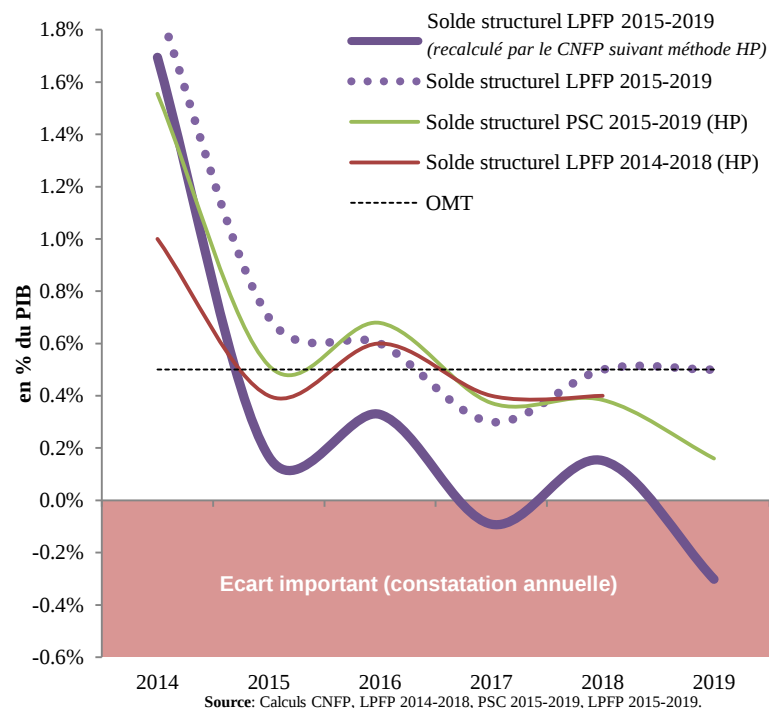
Source: Calculs CNFP, LPFP 2014-2018, PSC 2015-2019, LPFP 2015-2019.

4. Les finances publiques

Evolution du solde structurel des administrations publiques

- Le solde structurel suit une trajectoire encore plus prononcée que le solde nominal : de +1,7% du PIB en 2014 à un niveau légèrement positif en 2015 et 2016 et oscillant autour de 0% de 2017 à 2019.

- Les différences comparées avec les trajectoires envisagées antérieurement s'expliquent comme suit:
 - 2014 : révision substantielle à la hausse du solde nominal (effet haussier sur le solde structurel) ;
 - 2015/2016 : révision à la hausse de la composante conjoncturelle (effet baissier sur le solde structurel) ;
 - 2017/2018 : principalement révision à la baisse du solde nominal (effet baissier sur le solde structurel).
- Le solde structurel passe en-dessous de l'OMT de +0,5% du PIB dès 2015, et ce pour toute la période sous revue :
 - 2014 : la règle budgétaire du solde structurel est pleinement respecté.
 - 2015 : le solde structurel tomberait sous l'OMT, mais l'écart resterait inférieur aux seuils fixés*.
 - 2016 : l'écart par rapport à l'OMT pourrait dépasser l'un des 2 seuils fixés* pour être considéré comme « important » et déclenchant de la sorte le mécanisme de correction.
 - 2017-2019 : l'écart par rapport à l'OMT serait à considérer comme important, la règle du solde structurel ne serait plus respecté et, en l'absence de mesures correctrices préalables, le mécanisme de correction serait à déclencher.



* Ecart de 0,5% sur un an ou écart moyen de 0,25% sur deux ans.

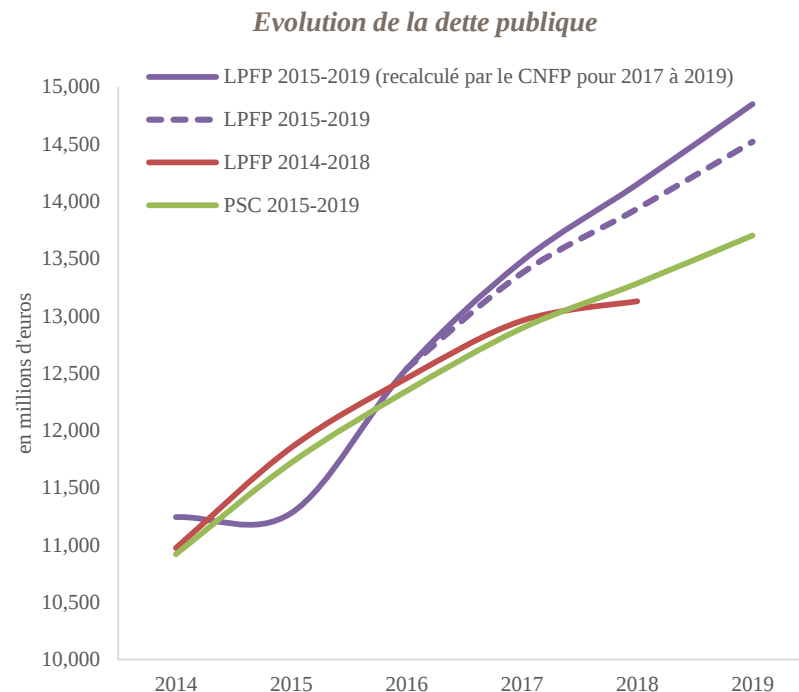
4. Les finances publiques

Appréciation des règles portant sur les dépenses

- En ce qui concerne la règle portant sur le montant maximal des dépenses de l'administration centrale, le CNFP n'est pas en mesure d'en évaluer le respect étant donné que les autorités budgétaires ont omis d'arrêter dans la LPFP 2014-2018 de tels montants et que la règle continue à ne pas être mise en œuvre dans le contexte du projet de LPFP 2015-2019.
- Pour la règle portant sur la variation annuelle des dépenses publiques découlant du Pacte de stabilité et de croissance, il existe un risque de non-conformité pour toute la période sous revue avec de possibles conséquences procédurales. A noter toutefois que la Commission européenne réalise ses évaluations suivant ses propres méthodes de calcul.

5. Dette publique

- En 2015, le niveau de la dette publique devrait se stabiliser en termes absolus et baisser en pourcentage du PIB.
- A moyen terme, la dette publique devrait progresser à la fois en termes absolus et en pourcentage du PIB.
- Les projections de la dette publique se voient revues vers le haut, tout en restant – pour toute la période sous revue – en-dessous du plafond de 30% du PIB tel que fixé par le programme gouvernemental.
- L'administration centrale devrait potentiellement recourir à l'émission d'emprunts obligataires d'au moins 1 milliard d'euros par an sur toute la période 2016 à 2019 pour refinancer des prêts venant à échéance et pour couvrir le déficit budgétaire (toutes choses restant égales par ailleurs).



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

6. Conclusion générale

- Comparé à d'autres pays, le Luxembourg présente actuellement encore une situation plutôt favorable en matière de finances publiques.
- Les chiffres de la LPFP 2015-2019 présentent toutefois une détérioration significative par rapport aux projections antérieures.
- Dans son analyse, le CNFP conclut que l'objectif à moyen terme risque de ne plus être atteint dès 2015.
- A partir de 2016 et pour le reste de la période sous revue, l'écart risque de devenir suffisamment important pour déclencher le mécanisme de correction prévu par la loi du 12 juillet 2014.
- Le CNFP arrive à ses conclusions en utilisant pour le calcul du solde structurel une méthode qu'il considère comme cohérente, simple à manier et permettant des comparaisons dans le temps.
- Sur la base de ce calcul, les règles budgétaires européennes fixées dans le Pacte de stabilité et de croissance ne seraient pas respectées non plus, mais il appartiendra à la Commission d'en juger sur la base de sa propre méthodologie.
- Vu que les résultats et conclusions diffèrent significativement selon la méthode de calcul utilisée, le CNFP propose de rassembler un groupe d'experts de toutes les institutions impliquées afin qu'on s'accorde sur une approche commune qui devrait être appliquée par tous les acteurs intervenant dans la procédure budgétaire.

Merci de votre attention !