



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2017

Ordre du jour :

7200

Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 et modifiant :

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 2) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;
- 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;
- 4) la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial ;
- 5) la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 ;
- 6) la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
- 7) la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ;
- 8) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits et tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 9) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 10) la loi modifiée sur le droit de succession du 27 décembre 1817 ;
- 11) la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre ;
- 12) le Code du Travail ;
- 13) la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un fonds de dotation globale des communes ;
- 14) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 ;
- 15) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 16) le Code de la sécurité sociale ;
- 17) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements dénommés :
 - 1) Centres, foyers et services pour personnes âgées
 - 2) Centres de gériatrie ;
- 18) la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ;
- 19) la loi modifiée du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
- 20) la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;
- 21) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances

- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger

7201 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger

- Présentation de l'évaluation du Conseil national des finances publiques (CNFP)

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur remplaçant M. André Bauler, Mme Joëlle Elvinger, M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler
M. David Wagner, observateur délégué

M. Yves Nosbusch, Président du Conseil national des finances publiques (CNFP)

M. Marc Wagener, membre du CNFP

Mme Jill Thinner, Mme Anouk Schroeder, secrétariat du CNFP

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Henri Kox, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

Le Président du CNFP présente l'évaluation des finances publiques réalisée par le CNFP sur base du document repris en annexe.

Quant au « découplage » du volet pluriannuel du budget annuel, recommandé par le CNFP, un membre du groupe parlementaire LSAP signale que les députés ont déjà abordé ce sujet dans le passé et que la majorité d'entre eux s'est plutôt prononcée en sa faveur. Il ajoute que le degré de détail fourni dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle est superfétatoire.

Un membre du groupe parlementaire LSAP rappelle qu'au cours de la réunion du 24 octobre 2017, le STATEC avait annoncé que la Commission européenne a décidé d'autoriser certains Etats membres à appliquer une méthode de calcul de la croissance potentielle et du solde structurel adaptée aux spécificités de leur pays. Le Luxembourg pourra ainsi, à l'avenir utiliser sa propre méthode de calcul (méthode communautaire adaptée au Luxembourg). Le Président du CNFP salue cette évolution.

Le CNFP constate que, contrairement à ce que prévoit la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation financière pluriannuelle ne contient pas de montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale¹. En réponse à une question, le Président du CNFP précise que la formulation de la

¹ Pour rappel, le paragraphe (4) de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2014 prévoit que : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière

loi du 12 juillet 2014 est spécifique au Luxembourg. Un membre du CNFP note qu'il serait utile de la comparer à celles adoptées dans d'autres législations de l'UE.

Un membre du CNFP rajoute que l'« expenditure benchmark », concept européen, mesure l'évolution des dépenses publiques, c.-à-d. des dépenses de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale. Le paragraphe (4) de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2014 se limite aux dépenses de l'administration centrale² et il n'y est pas question de l'évolution de ces dépenses, mais de la fixation d'un montant maximal. Les membres du CNFP signalent qu'il n'appartient pas au CNFP de remettre en question la disposition légale en question ; il en contrôle l'application et en constate une conformité partielle.

Un membre du CNFP signale finalement que les amendements gouvernementaux apportés au projet de loi budgétaire 2018 (encore inconnus aux membres de la Commission au moment de la tenue de la présente réunion) n'ont pas été pris en compte dans la présente évaluation du CNFP.

Luxembourg, le 27 novembre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Eugène Berger

Annexe:

Présentation de l'évaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2018 et du projet de la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale. ».

² Dans son avis portant sur le projet de loi n°6597 donnant la loi du 12 juillet 2014, le Conseil d'Etat avait soulevé que les règles européennes retiennent une vision plus large du concept d'administrations publiques.



conseil national
des finances publiques
luxembourg

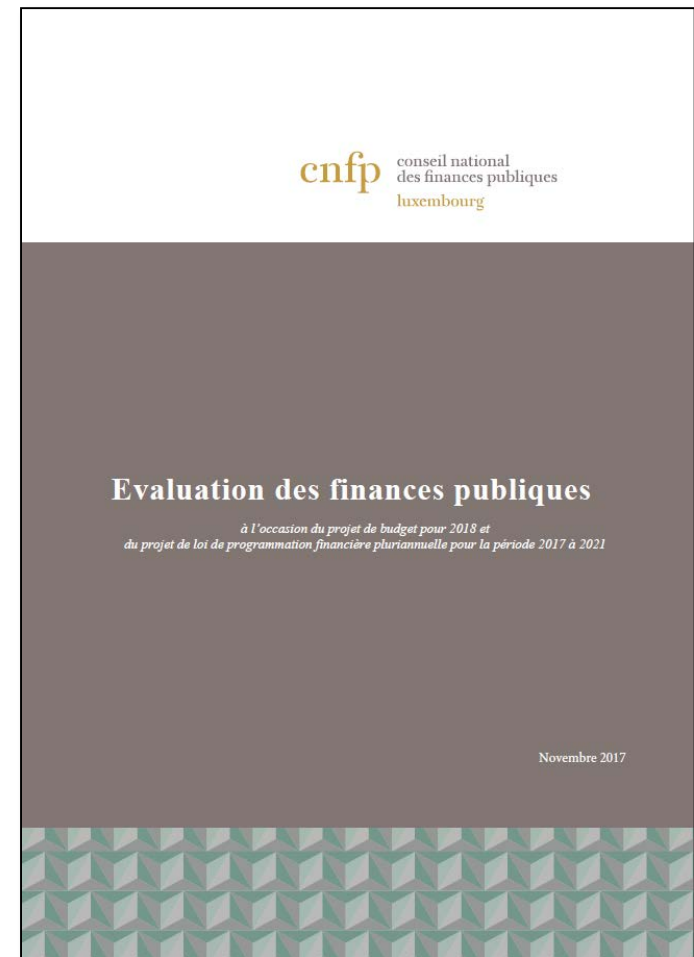
Evaluation des finances publiques

à l'occasion du projet de *budget pour 2018* et du projet de la *loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021*

Novembre 2017

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. Résumé des recommandations



1. Introduction

Evaluation élaborée par le CNFP

- En application des missions qui lui sont confiées par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques
- Fondée sur les orientations budgétaires et macroéconomiques contenues dans
 - le projet de budget (« PB ») 2018
 - le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (« LPFP ») pour la période 2017 à 2021
- Le cadre national de gouvernance budgétaire
- Examen des règles de forme sur la base du projet de la LPFP 2017-2021
- Analyse des prévisions macroéconomiques retenues dans la LPFP 2017-2021 et comparaison avec celles avancées par les organisations internationales (CE, FMI, OCDE) et celles établies précédemment
- L'évaluation des finances publiques s'articule autour 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

Signature d'une convention entre le Ministère des Finances et le CNFP

- Précision de la portée des données à transmettre par le Ministère des Finances au CNFP
- Procédure plus formelle de type « se conformer ou s'expliquer »

Afin d'améliorer le cadre national de gouvernance budgétaire, le CNFP recommande :

- Le « découplage » du volet pluriannuel et du budget annuel et l'avancement de la LPFP au printemps de chaque année
 - Meilleure utilisation de l'outil stratégique qu'est le cadre budgétaire à moyen terme
 - Concentration sur le projet de budget dans la deuxième moitié de l'année
 - Meilleur alignement avec le calendrier de travail du futur « Comité économique et financier national »
 - Ceci permettrait que le projet de LPFP se base sur un scénario macroéconomique actualisé et cohérent, ce qui n'est pas le cas pour le présent projet de loi

3. Evaluation des règles de forme pour le projet de LPFP

Le CNFP note que plusieurs de ses recommandations avancées dans le cadre de la procédure budgétaire des deux années précédentes ont été suivies dans la LPFP 2017-2021

- La LPFP reste toutefois à être améliorée à certains égards
 - Non-inscription de montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale
 - Absence d'une évaluation de l'effet des politiques envisagées sur la soutenabilité à long terme des finances publiques
 - Compléter à l'avenir l'annexe par la présentation des séries temporelles du PIB réel et du PIB potentiel utilisées pour calculer l'écart de production

4. Prévisions macroéconomiques

Constats

- Amélioration de la documentation sur l'approche adoptée pour établir le scénario macroéconomique
- Publication d'une analyse de sensibilité qui permet d'appréhender la sensibilité du scénario principal aux hypothèses admises

Contexte international

- Croissance en 2017 (+1,9%) et en 2018 (+1,8%) légèrement moins élevée que pour les organisations internationales
- Hypothèse prudente sur le moyen terme, avec un ralentissement graduel à +1,1% d'ici 2021

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIB zone euro (%, vol.)	LPFP 2017-2021	1,8	1,9	1,8	1,6	1,3	1,1
	FMI	1,8	2,1	1,9	1,7	1,6	1,5
	OECD	1,8	2,1	1,9	-	-	-
	CE	1,8	2,2	2,1	1,9	-	-
PIB Luxembourg (%, vol.)	LPFP 2017-2021	3,1	2,7	3,7	4,4	2,8	1,9
	PSC 2017	4,2	4,4	5,2	4,4	2,8	1,9
	CE	3,1	3,4	3,5	3,3	3,0	3,0

Economie nationale

- À court terme, les prévisions tablent sur une croissance de +2,7% en 2017, +3,7% en 2018 et +4,4% en 2019, avant un fléchissement de plus de la moitié en fin de période (+1,9%)
 - Les taux de croissance réels pour 2017 et 2018 ont été fortement revus à la baisse à cause de la révision importante de la croissance sur la période 2013-2016
 - Les taux de croissance des années 2019 à 2021 sont ceux retenus en avril dans le cadre du PSC 2017
- ➔ Le CNFP constate donc une incohérence dans l'approche adoptée pour le scénario macroéconomique de base pour la programmation budgétaire pluriannuelle

5. Finances publiques

Solde structurel

- Le CNFP a recours à trois méthodes de calcul qui se basent sur différents scénarios macroéconomiques, l'écart de production n'étant pas estimé à la même date
 - Méthode COM-LUX des autorités budgétaires (mai 2017)
 - Méthode filtre HP simulé par le CNFP (octobre 2017)
 - Méthode COM-COM de la Commission européenne (novembre 2017)

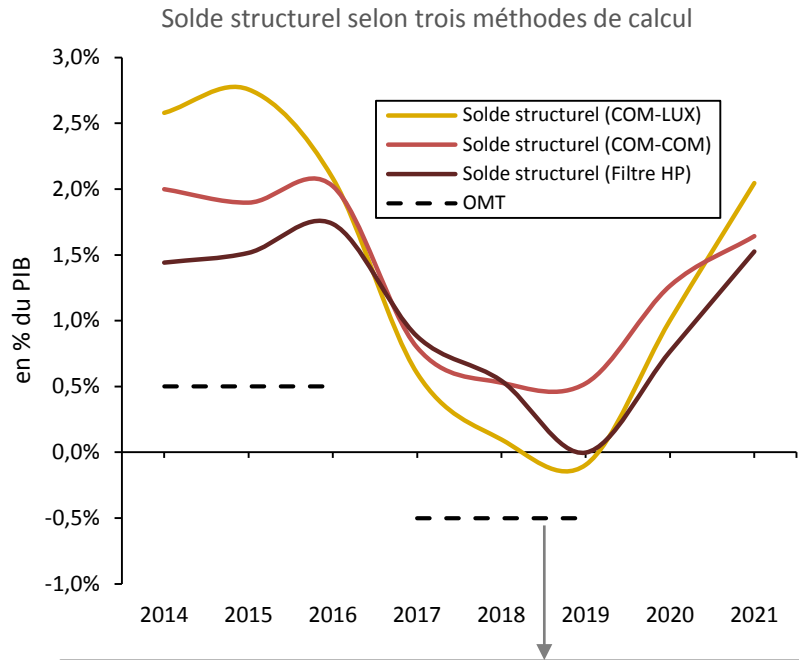
Croissance réelle (%, vol.)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
COM-LUX - mai 2017	4,2	4,8	4,8	4,4	2,8	1,9
Filtre HP - octobre 2017	3,1	2,7	3,7	4,4	2,8	1,9
COM-COM - novembre 2017	3,1	3,4	3,5	3,3	3,0	3,0

- Seule la méthode du filtre HP tient compte des prévisions macroéconomiques retenues par les autorités budgétaires dans la LPFP 2017-2021
 - La méthode COM-LUX se base sur les données macroéconomiques contenues dans la Note de Conjoncture 1-17 du STATEC
- ➔ Les autorités budgétaires utilisent donc un scénario macroéconomique dépassé dans le calcul du solde structurel

5. Finances publiques

Respect de l'OMT

- **2017-2019:** les administrations publiques respecteraient a priori la règle budgétaire prévue par la loi du 12 juillet 2014 concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de -0,5% du PIB
- En vertu du règlement (CE) n°1466/97, un nouvel OMT devra être fixé pour les années 2020 à 2021, et ce en 2019. Le CNFP recommande que l'OMT soit fixé 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 permettrait de respecter un plafond de 30% de la dette publique brute, mais continuerait à financer un tiers seulement des dépenses futures liées au vieillissement.



OMT de -0,5% repose sur 3 hypothèses

- 1,14 million d'habitants en 2060
- Financement d'un tiers seulement du coût lié au vieillissement à long terme
- Stabilisation de la dette publique à 60% du PIB en 2060

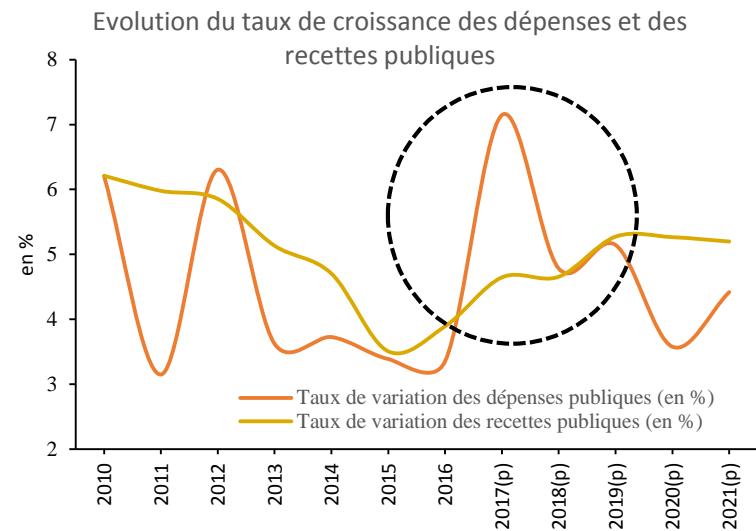
5. Finances publiques

Constat

- Amélioration de la documentation qui comprend des explications sur les écarts entre deux LPFP successives

Recettes et dépenses publiques

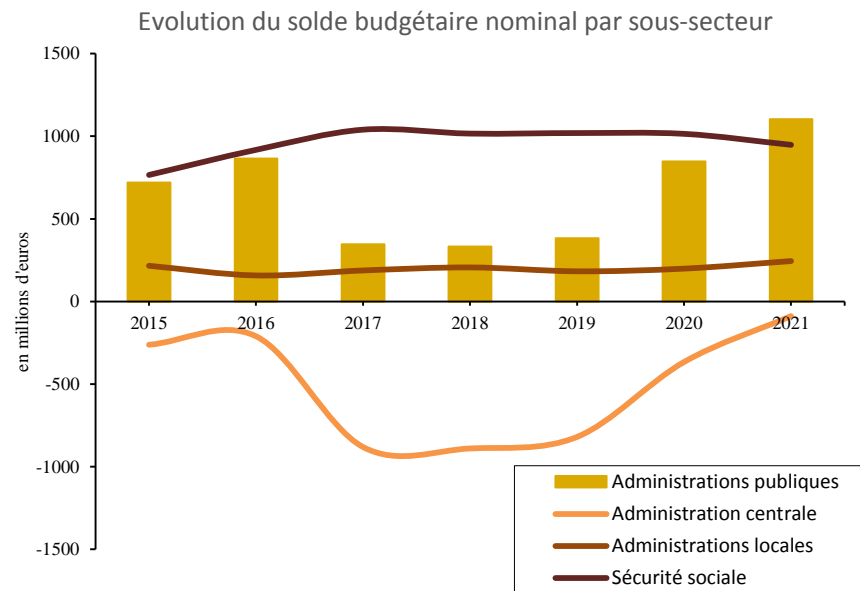
- **2017: « effet ciseaux »**
 - recettes publiques (+4,6%)
 - dépenses publiques (+7,1%)
- **2018/2019:** Retour à une situation inversée prévue par le Gouvernement
- **2019-2021:** Variation annuelle moyenne
 - recettes publique (+5,2%)
 - dépenses publiques (+4,4%)
 - ➔ La LPFP ne fournit pas de détail permettant d'appréhender la hausse importante des recettes publiques et la hausse moins dynamique des dépenses publiques à moyen terme



5. Finances publiques

Solde nominal de l'administration centrale

- **2017:** Le déficit de l'administration centrale se creusera en raison notamment des répercussions des mesures fiscales, de la réduction graduelle des recettes provenant de la TVA sur le commerce électronique ainsi que de la hausse plus vigoureuse des dépenses
- **A moyen terme,** le solde nominal de l'administration centrale est censé se redresser graduellement en direction d'un solde de -0,1% du PIB. Cette amélioration s'explique surtout par l'hypothèse que les recettes renoueraient avec la croissance du passé (5,3% sur la période 2019-2021) et cela présuppose que les dépenses d'investissement plafonneraient à moyen terme



Investissements de l'administration centrale	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	1995	2415	2365	2667	2575	2620
taux de variation en termes nominaux (en %)	+6,1	+21,1	-2,1	+12,8	-3,5	+1,8
en termes de % du PIB	3,8	4,4	4,1	4,3	4,0	4,0

➔ Le CNFP note que de nouveaux projets viendront probablement s'ajouter en cours de période et que le taux de croissance annuel moyen de +2,1% sur la période 2018-2021 semble donc sous-estimé

5. Finances publiques

Dépenses de l'administration centrale

- Le CNFP continue à ne pas être en mesure d'évaluer **le respect du montant maximal des dépenses de l'administration centrale** tant que les montants afférents ne sont pas fixés par la LPFP
 - Pour 2018, les dépenses autorisées pourraient, abstraction faite des crédits non-limitatifs, être interprétées comme des montants maximaux
 - Pour 2019-2021, il s'agit cependant d'estimations et non de plafonds
- Les estimations des dépenses de l'administration centrale dépassent presque toujours les montants retenus précédemment

en millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021
Montant maximal arrêté par la LPFP	Règle budgétaire non mise en œuvre à l'heure actuelle				
Dépenses de l'administration centrale selon la LPFP 2017-2021	17 423	18 190	19 041	19 578	20 316
Dépenses de l'administration centrale selon la LPFP 2016-2020*	17 351	17 892	18 402	18 961	-
Dépenses de l'administration centrale selon la LPFP 2015-2019	17 353	17 867	18 521	-	-
Dépenses de l'administration centrale selon la LPFP 2014-2018	16 933	17 582	-	-	-

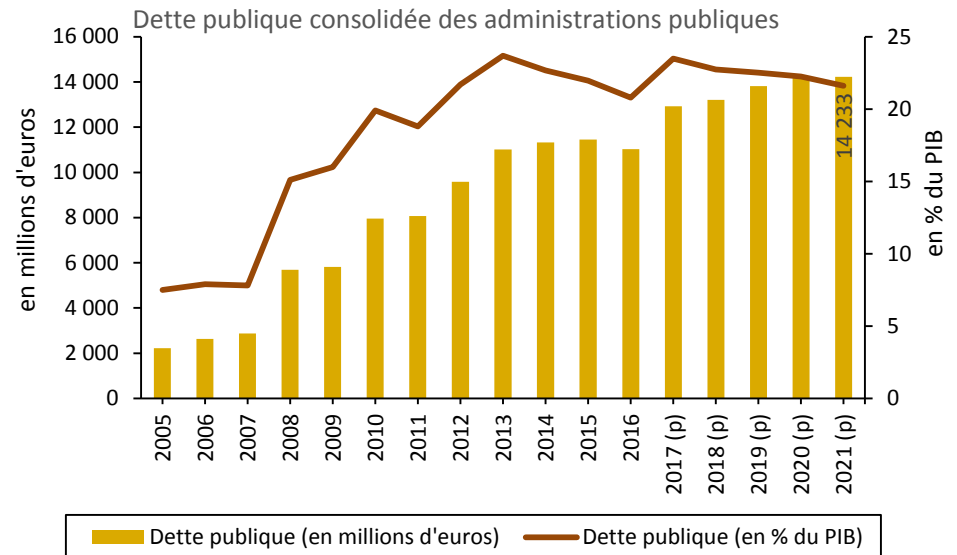
*Hors nouvelle comptabilisation de l'impôt commercial communal

- ➔ Le CNFP note toutefois que les autorités budgétaires expliquent les raisons des révisions à la hausse des dépenses de l'administration centrale dans la LPFP 2017-2021, réagissant ainsi à une recommandation du CNFP.
- ➔ Dans certains cas, il serait toutefois utile d'avoir plus de détails sur les raisons de la ré-estimation des dépenses

6. Dette publique

- **2016:** Baisse (-422 millions d'euros et -1,2% du PIB)
- **2017:** Hausse (+1893 millions d'euros et +2,7% du PIB)
 - Emprunt de 2 milliards
- **2018-2021:** Trajectoire ascendante à moyen terme
 - +1,3 milliard d'euros (croissance de 10%)
- La diminution du ratio d'endettement public – de 23,5% du PIB en 2017 à 21,6% en 2021 - s'explique par le fait que le PIB nominal est supposé progresser de 20% sur la même période

➔ Les administrations publiques respecteraient le plafond de 30% du PIB pour la dette sur toute la période sous revue



7. Résumé des recommandations

Recommandation principale

Concernant l'objectif à moyen terme

- **Le CNFP continue à recommander la poursuite d'objectifs budgétaires suffisamment ambitieux pour ne pas s'approcher du seuil de -0,5% sur le solde structurel**
 - En effet, l'OMT de -0,5% repose sur trois hypothèses :
 - Stabilisation de la dette publique brute à 60% à l'horizon 2060
 - Financement d'un tiers seulement du coût lié au vieillissement
 - Évolution démographique impliquant une population de 1,14 million d'habitants en 2060
- ➔ Si l'objectif est une dette publique ne dépassant pas un plafond de 30% du PIB, un solde structurel minimal de +0,25% sera nécessaire
- ➔ Si par ailleurs on se base sur les nouvelles projections d'Eurostat (hypothèse démographique de 992 924 habitants en 2060), le solde structurel devrait même se situer à +0,75% du PIB

7. Résumé des recommandations

Autres recommandations

Concernant les règles de forme

- Le CNFP surveille le respect des règles de forme applicable au projet de LPFP 2017-2021. La LPFP reste être améliorée à certains égards
 - **La LPFP ne contient pas des montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale telle que prévue par la loi du 12 juillet 2014.** Le CNFP recommande que les montants à inscrire dans le texte du projet de LPFP soient fixés de sorte que le respect de la règle budgétaire sur le solde structurel soit également assuré. Ces montants devraient être fixes sur toute la période sous revue, tout en ajoutant à l'occasion des prochaines LPFP un plafond additionnel pour toute nouvelle année
 - **La LPFP ne comporte pas d'évaluation de l'« effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques »,** alors qu'il conviendrait de l'inclure
 - La LPFP comporte une annexe présentant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels. Pourtant, l'annexe se limite à présenter l'écart de production et à fournir des explications quant à la méthode de calcul utilisée. Dans ce contexte, le CNFP invite les autorités budgétaires à **compléter à l'avenir l'annexe par la présentation des séries temporelles du PIB réel et du PIB potentiel utilisées pour calculer l'écart de production**
 - La LPFP présente les projections à politiques changées, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques. Des mesures seront nécessaires pour **présenter des projections à politiques inchangées l'année prochaine si le point de l'article 52 du PB 2018 est voté**

7. Résumé des recommandations

Autres recommandations

Concernant la LPFP

- **Le CNFP continue à recommander le « découplage » du volet pluriannuel et du budget annuel**
 - L'avancement de la LPFP au printemps de chaque année permettrait une meilleure utilisation de l'outil stratégique qui est le cadre budgétaire à moyen terme
 - Le projet de LPFP pourrait se baser sur un scénario macroéconomique actualisé et cohérent, ce qui n'est pas le cas pour le présent projet de loi

Concernant les finances publiques

- Le CNFP recommande aux autorités budgétaires de **quantifier à l'avenir l'impact d'une révision importante à la baisse de la croissance réelle sur l'évolution des recettes publiques**
 - Le STATEC a fortement révisé vers le bas les prévisions macroéconomiques pour 2017 et 2018. Le CNFP n'identifie cependant pas une révision correspondante des estimations de recettes publiques dans la documentation budgétaire par rapport au PSC 2017
- Le CNFP recommande la **publication d'explications plus détaillées sur les hypothèses retenues pour l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses publiques**
 - La LPFP 2017-2021 ne fournit pas de détail permettant d'appréhender la hausse vigoureuse des recettes publiques et le ralentissement des taux de croissance des dépenses publiques à moyen terme (et donc l'amélioration graduelle du solde nominal en fin de la période de projection)
 - Les prévisions à moyen terme sont à apprécier avec prudence: l'investissement direct en particulier semble sous-estimé avec un taux de croissance moyen annuel de +2,9%

Merci de votre attention !