



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 25 mars 2019

Ordre du jour :

7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019

7451 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

- Rapporteur : Monsieur André Bauler

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

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue remplaçant M. Henri Kox, Mme Octavie Modert remplaçant M. Claude Wiseler, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

M. Romain Bausch, Président du Conseil national des finances publiques (CNFP)

M. Jean Olinger, M. Marc Wagener, membres du CNFP

Mme Selma Boz, Mme Anouk Schroeder, secrétariat du CNFP

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Yves Cruchten, M. Henri Kox, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019

7451 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

- Rapporteur : Monsieur André Bauler

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

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

Il précise que des problèmes méthodologiques sur l'estimation du PIB demandent aux autorités budgétaires une réflexion sur la méthodologie et la base des données. En effet, comme relevé par le STATEC, l'influence de certaines entreprises multinationales expliquerait une croissance modérée du PIB 2017, d'autre part la nouvelle législation fiscale du Luxembourg (« IP box ») qui prend fin en 2021 pourrait augmenter le niveau du PIB de 15%.

Echange de vues :

- En réponse à une question du Président de la Commission, le Président du CNFP indique que les prévisions du PIB élaborées par le STATEC tiennent fortement compte de l'évolution des indices boursiers (-6% en 2019, +10% en 2020, -3% en 2021). Un membre du CNFP constate que le STATEC n'explique pas en détail les variations dans les chiffres de l'indice boursier. Il ajoute que plusieurs études d'impact arrivent au constat qu'une variation de 10 points de pourcentage du rendement sur l'indice boursier altère le PIB réel du Luxembourg de l'ordre de 0,6 point de pourcentage vers le bas ou vers le haut selon l'orientation du choc (cf. éval. du CNFP de juin 2018).
- Un membre du CNFP indique que, début mars, l'OCDE a revu ses prévisions de croissance mondiale à la baisse pour l'année 2020 (croissance prévue : 3,4%). Au vu de cette évolution négative, inconnue au moment de la préparation du budget 2019, la prévision d'une évolution de 3,8% du PIB luxembourgeois en 2020 paraît quelque peu disproportionnée. Une baisse d'1% du PIB luxembourgeois représente une baisse d'environ 0,46% (environ 300 millions d'euros) du solde budgétaire.
- M. Gilles Roth souhaite connaître l'avis du CNFP au sujet des prévisions macroéconomiques élaborées par le ministère des Finances qu'il juge trop optimistes. De plus, il remet en question l'attitude du Ministre face au déficit de l'administration centrale.

En réponse à cette remarque/question, le CNFP évoque que le CNFP avait constaté lors de son évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires en juin 2018 une sous-estimation systématique du solde budgétaire pour la période 1996 à 2016. De même, ce biais persiste pour l'estimation du taux d'emploi par le STATEC. Toutefois, le CNFP exige que ce biais ne doit pas se reproduire forcément pour la prochaine période.

En outre, le CNFP fait note d'une incertitude par rapport aux prévisions macroéconomiques. Le scénario de base sous-jacent aux documents budgétaires ne tient pas compte de certains défis réels qui pourraient perturber les prévisions « plutôt optimistes » (si l'on tient compte des révisions vers le bas des organisations internationales) sur lesquelles se base le projet de budget 2019.

- Suite à la remarque du CNFP selon laquelle les autorités budgétaires n'ont pas amélioré davantage les prévisions sur la situation financière du secteur communal par la prise en compte des plans pluriannuels de financement, car les prévisions pluriannuelles sont toujours établies sur base d'une projection globale des données ventilées par les normes SEC 2010, M. Gilles Roth confirme que les plans pluriannuels élaborés par les administrations locales sont dépourvus de sens. Selon lui, la plupart des plans pluriannuels comportent des projets d'investissement annuels non réalisables. Afin de remédier à cette

situation, il se prononce pour une finalisation de ces plans pluriannuels par le ministère des Affaires intérieures.

Un membre du CNFP confirme qu'il serait utile que le ministère des Affaires intérieures consolide les plans pluriannuels des administrations locales en vue de leur intégration dans la programmation pluriannuelle de l'Etat, comme le fait le Ministère de la Sécurité sociale (par l'Inspection générale de la sécurité sociale) pour les organismes de sécurité sociale. Il signale que le ministre des Finances a, lors de son entrevue avec le CNFP vendredi dernier, indiqué que le gouvernement est conscient du problème et œuvre en vue d'une amélioration de cette situation.

- M. Franz Fayot revient aux difficultés méthodologiques évoquées par le STATEC et ayant abouti à la révision des chiffres de l'année 2017. Il rappelle avoir posé une question parlementaire au sujet des modèles utilisés par le STATEC dans le passé. Il souhaite savoir quelles sont les recommandations du CNFP pour que les prévisions du pays deviennent plus précises, malgré la taille restreinte du pays et la corrélation assez forte de son économie avec les variations boursières. Il se demande si la consolidation du nouvel environnement fiscal permettra d'y parvenir à l'avenir.

Le Président du CNFP explique que le Luxembourg est une petite économie ouverte et que dès lors certaines incertitudes ne peuvent pas être atténuées. Une proposition sur le point de vue méthodologique que le Président du CNFP suggère est la réalisation d'une hypothèse de base avec des variables externes qui s'établissent d'une manière identique sur une période. Cette dernière servirait ensuite de base à des analyses de sensibilité. Une telle façon de procéder donnerait une image plus complexe de la situation du pays, mais permettrait de mieux appréhender les risques qui pourraient être pris par les décideurs politiques.

Un membre du CNFP ajoute que l'approche utilisée par le STATEC pour le calcul du PIB est surtout basée sur la mesure de la valeur ajoutée de la production du pays. Cette « approche production » s'applique difficilement au secteur financier et au secteur ICT. Au cours d'une entrevue récente entre le CES (Conseil économique et social) et le STATEC, ce dernier a indiqué que les deux autres approches de calcul du PIB présentent également un degré de volatilité non négligeable. Il conclut qu'il est délicat de calculer l'OMT sur base d'un PIB potentiel qui est susceptible de différer fortement du PIB réel.

Quant au recours au PNB (à la place du PIB), tel qu'effectué par l'Irlande suite aux variations fortes de son PIB, le membre du CNFP indique que le STATEC a expliqué que le PNB était encore plus volatile que le PIB. Ce n'est pas le cas pour l'Irlande dont l'institution statistique a accès aux déclarations fiscales des entreprises et peut ainsi combiner une « approche production » et une « approche revenu » pour le calcul du PNB.

- En réponse à une intervention de M. Mosar faisant référence à certaines données de la « Note au formateur », le Président du CNFP réaffirme qu'il serait utile d'effectuer davantage d'analyses de sensibilité prenant en compte des risques tels que les modifications de l'environnement fiscal du pays.
- Au vu de la révision à la baisse des chiffres du PIB de 2017, M. Alex Bodry se demande si le parallélisme qui a toujours existé entre le PIB et les recettes de l'Etat perdurera.

Un membre du CNFP signale que, à modalités de calcul du PIB inchangées, un certain parallélisme devrait continuer à exister au niveau des recettes de la TVA ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

M. Bodry indique que les administrations fiscales n'ont pas repris telles quelles les variations prévues par le STATEC pour les prochaines années dans leurs prévisions, mais qu'elles les ont basées sur des moyennes des trois dernières années.

- Selon M. Bodry, les administrations locales devraient, à l'image de l'Etat, appliquer une décote sur leurs investissements dans leurs plans pluriannuels.
- M. Sven Clement indique que la préparation d'un plus grand nombre de scénarios alternatifs serait utile, mais qu'il serait essentiel de les doter d'informations relatives à la probabilité de leur réalisation.
- En réponse à une question de M. Clement, un membre du CNFP explique qu'une révision à la hausse du PIB aurait pour conséquence une baisse de l'endettement public, mais entraînerait également une hausse de certaines dépenses publiques tels en particulier les coûts liés à l'aide au développement et à l'effort de défense.
- M. Franz Fayot ne comprend pas pourquoi il n'est pas possible d'évaluer avec plus de précision l'impact de la nouvelle législation sur le régime fiscal sur la propriété intellectuelle sur les recettes de l'Etat.

*

- Le Président de la Commission signale qu'un nouveau projet de loi concernant le Brexit sera présenté à la Commission le lendemain.
- Les membres de la Commission sont informés de la tenue d'une éventuelle entrevue avec une délégation du Parlement irlandais le 16 avril 2019.

Luxembourg, le 5 avril 2019

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler

Annexe:

Présentation de l'évaluation 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



conseil national
des finances publiques
luxembourg

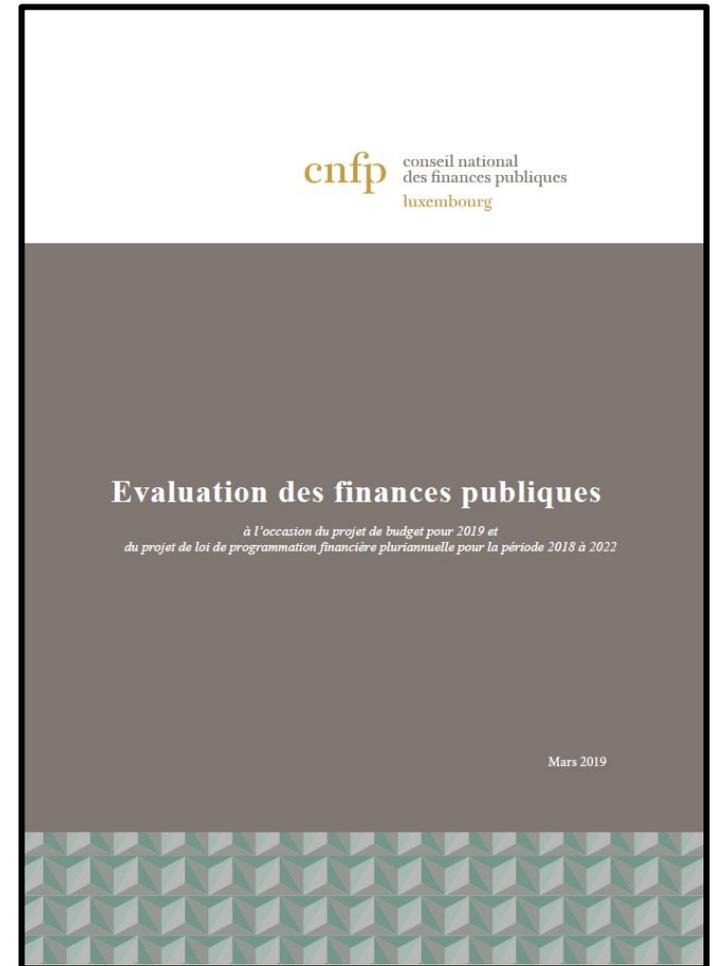
Evaluation des finances publiques

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

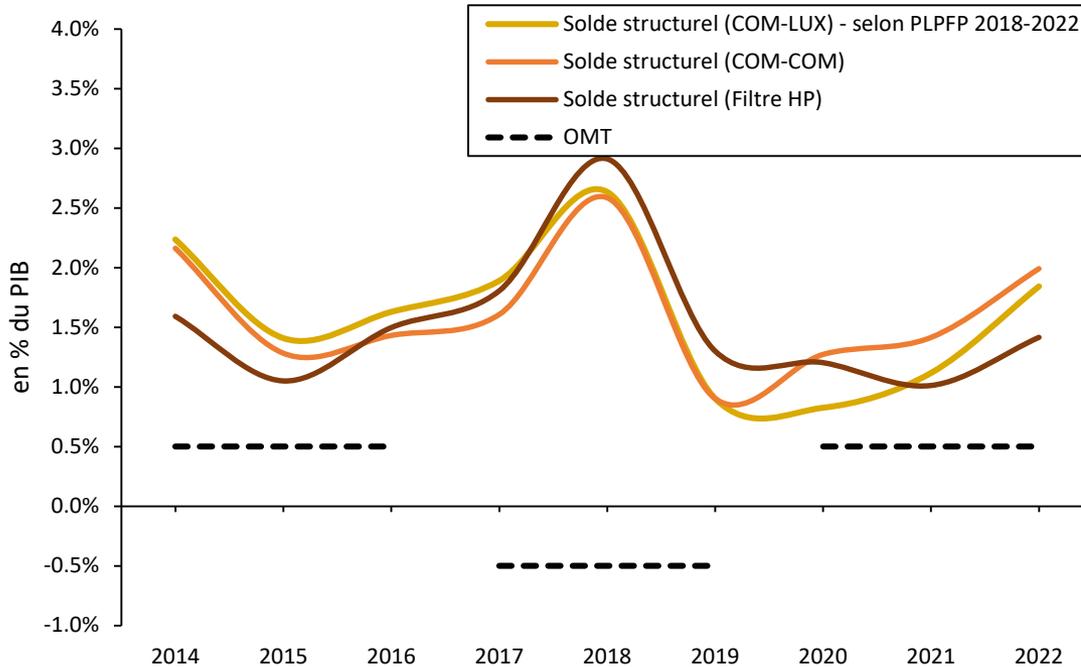
- À court terme, les prévisions tablent sur une croissance de +3,0% en 2018, +3,0% en 2019 avant un rebond de la croissance à 3,8% en 2020.
 - Les taux de croissance des années 2020 à 2022 sont actualisés grâce à l'incorporation des données des « *Projections économiques à moyen terme 2019-2023* » du 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

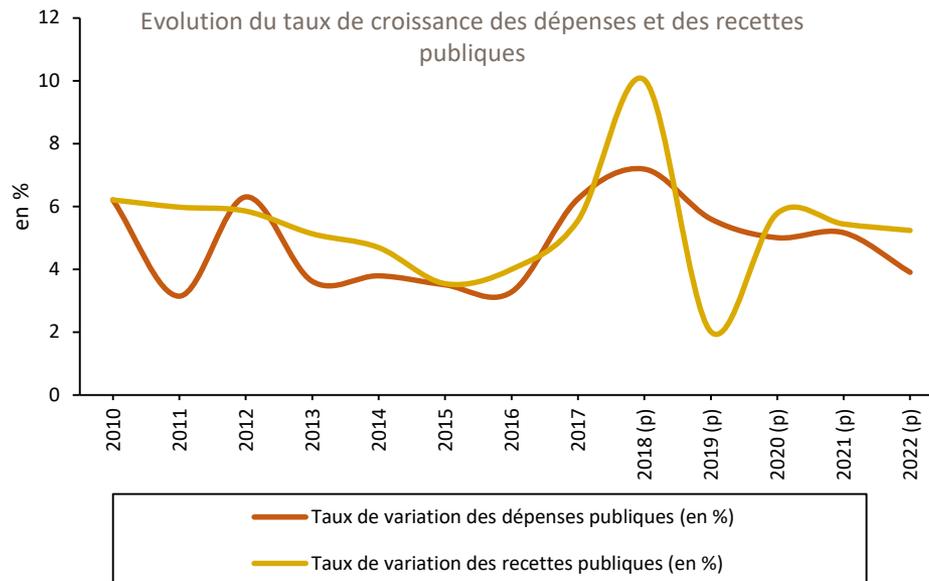
2018: → Dynamisme exceptionnel des recettes (+10%)

→ 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

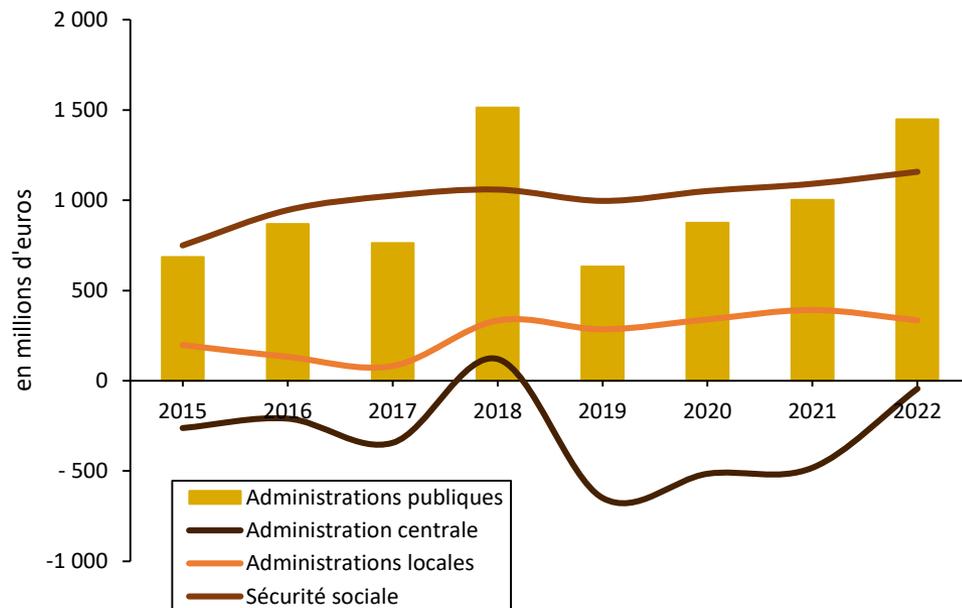


Sources: STATEC ; PLPFP 2018-2022

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.

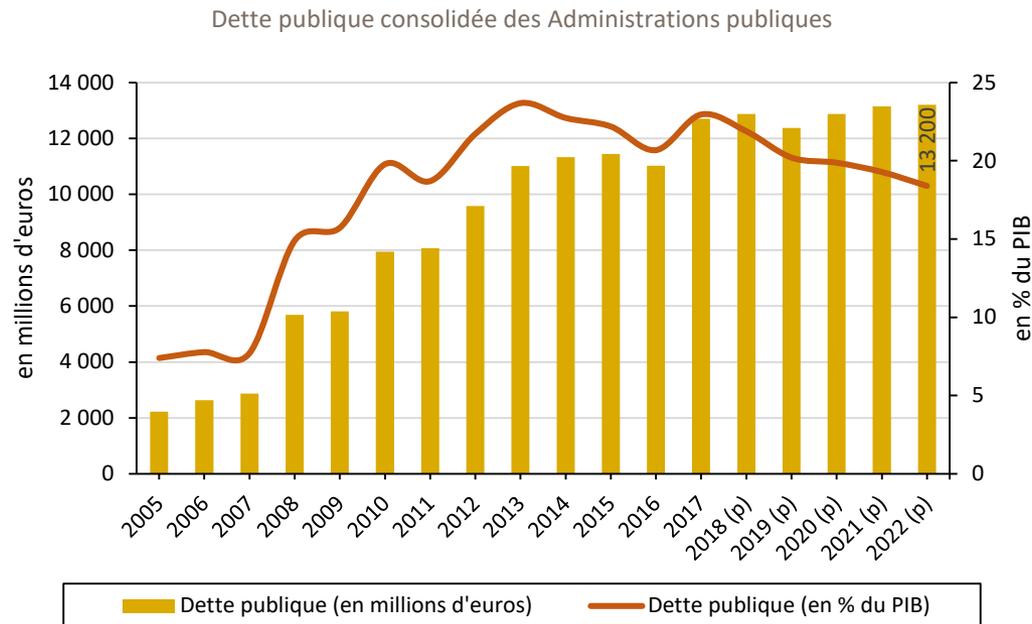


Investissements de l'Administration centrale

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 !