



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CG/PG

P.V. FI 11

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 18 novembre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2019
2. **7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020**
7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023
 - Rapporteur: Monsieur Yves Cruchten
 - Présentation de l'évaluation du Conseil national des finances publiques (CNFP)
3. **7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020**
7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023
 - Rapporteur: Monsieur Yves Cruchten
 - Examen de l'avis du Conseil d'État portant sur l'article 42
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Alex Bodry, M. Yves Cruchten, M. Gast Gibéryen, M. Marc Goergen remplaçant M. Sven Clement, M. Gusty Graas remplaçant Mme Joëlle Elvinger, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Franz Fayot, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

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

M. Jean Olinger, membre du CNFP

Mme Selma Boz, Mme Anouk Schroeder, Mme Jill Thinnès, secrétariat du CNFP

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Roy Reding

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2019

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020

7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023

- Rapporteur: Monsieur Yves Cruchten

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

Le Président du CNFP présente l'évaluation des finances publiques réalisée par le CNFP sur base du document repris en annexe. Il conclut sa présentation en signalant que le CNFP attend toujours la nomination du deuxième membre par la Chambre des Députés.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- M. Yves Cruchten revient aux erreurs moyennes des prévisions de la croissance réelle calculées par le CNFP sur les années 1996-2018 (voir page 8 du document en annexe) et souhaite savoir si les moyennes calculées sur les années 2010-2018 seraient similaires.

Les représentants du CNFP s'engagent à effectuer le calcul en question et à communiquer le résultat à la Commission des Finances et du Budget. (Note de la secrétaire-administrateur : l'après-midi même, le CNFP fournit les informations suivantes :

Erreurs moyennes sur la période 2010 à 2018 :

- Automne t = 0,5 pt de % absolu
 - Automne t-1=1,2 pt de % absolu.)
- Suite à une intervention de M. André Bauler, le Président du CNFP précise que la réforme fiscale entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 a représenté une perte de recettes d'environ 500 millions d'euros (presque 1% du PIB). Il rappelle que cette réforme fiscale est intervenue à un moment où la conjoncture économique était très favorable. M. Bauler propose que, dans un prochain avis, le CNFP anticipe, sur base des données collectées suite à la dernière réforme fiscale, les effets d'une prochaine réforme fiscale.
 - M. Alex Bodry constate avec étonnement que, chaque année, les recettes de l'Etat sont plus élevées que les estimations, malgré le fait qu'au moment de l'établissement du budget de l'Etat, il soit parti d'une hypothèse réaliste et prudente. Il salue l'initiative du CNFP de rechercher la cause de la sous-estimation systématique des recettes.

M. Bodry signale qu'il a pu constater ces derniers temps que les Etats membres plaident en faveur d'une exclusion de certains investissements dans le calcul de leur solde structurel. Il se pourrait ainsi que ce calcul soit modifié par la Commission européenne à l'avenir.

- M. Claude Wiseler déplore, comme dans le passé, que la programmation financière pluriannuelle ne tienne absolument pas compte de projets déjà annoncés par le gouvernement, mais non encore concrétisés. La discussion sur ce programme est donc faussée et ne présente dès lors plus de grand intérêt. Selon lui, il serait utile que le

gouvernement fournisse des informations sur l'ordre de grandeur que représentent certains projets.

Le Président du CNFP explique qu'il pourrait s'avérer difficile de quantifier un projet non encore défini dans tous ses détails. Alternativement, le gouvernement et la Chambre des députés pourraient se baser sur les prévisions pluriannuelles à politique inchangée pour estimer la marge de manœuvre disponible à la réalisation de différents projets. Il appartiendra aux hommes politiques de décider quelle part de cette marge (ou enveloppe) sera dédiée à quel projet.

M. Wiseler indique qu'au vu du rythme de croissance de l'économie et de la population luxembourgeoise à laquelle aspire le gouvernement, le niveau des investissements, que le gouvernement caractérise d'exceptionnel, ne l'est pas tellement.

- En réponse à une question de M. Laurent Mosar, le Président du CNFP confirme le constat du CNFP figurant à la page 24 de son évaluation et selon lequel la progression des « impôts prélevés sur le revenu, le patrimoine etc. » est supérieure à celle d'autres grandeurs macroéconomiques ou fiscales, d'une part, en raison de la non-adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'autre part de la hausse substantielle de l'impôt sur le revenu des collectivités due à l'introduction du dépôt électronique des déclarations d'impôts en 2017.
- M. Gilles Roth partage l'analyse du CNFP concernant l'impact de la non-adaptation du barème de l'impôt sur les recettes fiscales. Selon lui, il serait utile de mesurer la pression fiscale exercée sur les ménages. Quant au niveau soi-disant record des investissements, il constate que ce niveau s'est toujours situé autour de 4% du PIB au cours des dernières années. Selon lui, les projets de budget précédents ont toujours annoncé des investissements de l'Etat élevés qui ne se sont finalement pas concrétisés en fin d'année. Il met en doute la capacité de l'économie luxembourgeoise de pouvoir suivre un rythme d'investissement supérieur à 4% du PIB.
- M. Roth souhaiterait qu'un organe indépendant, tel que le CNFP, analyse les différences entre la méthode de calcul des recettes fiscales (ménages et sociétés) appliquée au cours des dernières 10-20 années et celle appliquée suite à la réforme fiscale et à l'introduction de l'imposition automatique, moment à partir duquel les retards d'imposition et les réserves à imposer (soldes à recevoir) se sont considérablement amoindris.

Le Président du CNFP rappelle que les prévisions pour 2020 des recettes issues de l'IRC ont été estimées avec prudence (en baisse par rapport au niveau atteint en 2019) afin de tenir compte du ralentissement de l'effet accélérateur des déclarations automatiques des deux dernières années.

M. Alex Bodry rappelle que la progression des recettes de l'IRC avait, déjà dans le budget 2019, été estimée avec prudence et que, malgré cela, les recettes ont explosé.

M. Gast Gibéryen apprécie que les recettes soient prévues avec prudence. En ce qui concerne l'IRC, il rappelle que l'Administration des contributions directes a annoncé au mois d'octobre qu'à présent les recettes d'une année sont effectivement presque entièrement prélevées dans le courant de cette même année et qu'il ne reste pratiquement plus de « réserves » à imposer.

- Mme Josée Lorsché souhaite savoir si le CNFP dispose des outils et des ressources nécessaires pour analyser et contribuer à une amélioration de la méthodologie utilisée pour la préparation des prévisions budgétaires. Elle demande si le CNFP coopère avec les

administrations fiscales et le STATEC à ce sujet et si les moyens sont à la hauteur de la mission.

Le Président du CNFP explique que le CNFP est une petite structure de deux équivalents à temps plein. Il reçoit les données à traiter dans ses évaluations assez tardivement. En cas de besoin, le CNFP est autorisé à recourir à des consultants externes.

- M. Yves Cruchten signale que le niveau d'investissement au Luxembourg correspond au double de celui effectué à l'étranger. Il indique que, pour déterminer l'enveloppe dont dispose un gouvernement pour la réalisation de sa politique, il suffit de calculer la différence entre le solde structurel et l'OMT en % du PIB (et de convertir le résultat en montant absolu).

Le Président du CNFP confirme cette possibilité. Il ajoute qu'un gouvernement peut aussi choisir une option plus ambitieuse en ciblant le maintien du solde structurel à un niveau supérieur à celui de l'OMT.

- M. Gast Gibéryen attire l'attention sur le fait que les prévisions de croissance effectuées par le STATEC et portant sur une année précise évoluent au fil du temps. Cet état des choses montre la difficulté que représente l'estimation des recettes fiscales sur base des prévisions de la croissance. Des erreurs dans les prévisions de croissance paraissent cependant inévitable en raison de la taille restreinte du pays et de sa dépendance et de son ouverture sur l'international.

Le Président du CNFP confirme ces dires en renvoyant à la page 19 de l'évaluation du CNFP.

3. 7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 **7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023**

Examen de l'avis du Conseil d'État portant sur l'article 42 nouveau

Dans son avis, le Conseil d'Etat fait référence à la dernière phrase de l'article 42 nouveau (qui deviendra l'article 41 dans la version finale du texte de loi) qui lui a été soumis sous forme d'amendement parlementaire le 4 novembre 2019. Il considère, au niveau de la formulation, que l'expression « partenaire stable non matrimonial » est source d'insécurité juridique, de sorte qu'il doit s'y opposer formellement. En effet, d'une part, le partenaire est une notion consacrée de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Est-ce que le partenaire (au sens de la loi précitée du 9 juillet 2004) est couvert par l'amendement parlementaire ? Ne faudrait-il pas également viser les partenariats légalement formés à l'étranger ? D'autre part, le concept de stabilité, qui ne peut viser que les concubins, n'est pas autrement circonscrit. Pour ce qui est des parents, enfants, frères ou sœurs, le Conseil d'État renvoie à la formulation utilisée à l'article 107 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Les membres de la Commission examinent le nouveau libellé de la phrase en question qui leur a été envoyé par email du 15 novembre 2019 et qui est le suivant :

« Le député ne peut pas demander l'indemnisation des frais à lui accrus du fait de l'engagement de son conjoint, partenaire avec lequel il vit dans un partenariat déclaré au Luxembourg ou à l'étranger, partenaire avec lequel il vit en communauté de vie ~~stable non matrimonial~~ ou de ses parents, enfants, frères ou sœurs. ».

M. Alex Bodry propose d'ajouter le mot « du » devant le mot « partenaire ».

Le libelle ainsi modifié trouve l'assentiment des membres de la Commission. Un projet de lettre d'amendements sera adopté au cours de la réunion du 19 novembre 2019 à 10:15 heures.

Le libellé retenu est le suivant :

« Le député ne peut pas demander l'indemnisation des frais à lui accrus du fait de l'engagement de son conjoint, du partenaire avec lequel il vit dans un partenariat déclaré au Luxembourg ou à l'étranger, du partenaire avec lequel il vit en communauté de vie ~~stable non matrimonial~~ ou de ses parents, enfants, frères ou sœurs. ».

4. Divers

Le Président propose aux membres de la Commission de visiter la « Luxembourg House of Technology » (LHOFT) au début de l'année 2020. Les membres de la Commission saluent cette proposition.

Luxembourg, le 28 novembre 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 2020 et du projet de la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023

Evaluation des finances publiques

à l'occasion du projet de *budget pour 2020* et du projet de la *loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023*

Novembre 2019

Introduction

En application des missions qui lui sont confiées par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le CNFP présente son **Evaluation des Finances Publiques** du Luxembourg sur le projet de budget pour 2020 (« PB 2020 ») et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (« PLPFP 2019-2023 »).

Structure de la présentation:

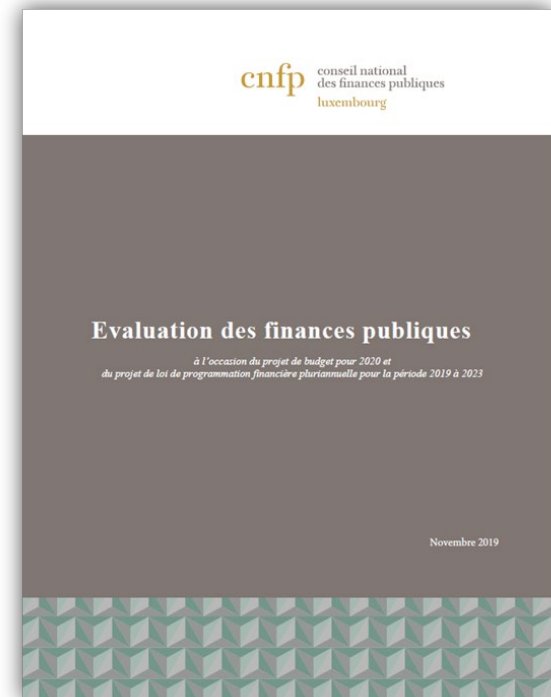
1. Surveillance de la règle budgétaire:

Le solde structurel et l'OMT

2. Analyse des prévisions macroéconomiques

3. Analyse des prévisions budgétaires

4. Conclusion



1. Surveillance de la règle budgétaire: Le solde structurel et l'OMT

La **règle budgétaire** concernant la conformité du solde structurel des Administrations publiques à l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») **devrait être respectée pour la période 2019 à 2022**

- Les soldes structurels 2019-2022 s'établissent avec une certaine marge de manœuvre par rapport à l'OMT de -0,5% du PIB en 2019 et de +0,5% du PIB en 2020-2022

*Un nouveau OMT sera fixé au printemps 2022 pour la période 2023 à 2025. Dans le cas où le nouveau OMT resterait inchangé, la règle budgétaire devrait également être respectée en 2023

1. Surveillance de la règle budgétaire: Le solde structurel et l'OMT

OMT

2019: **-0,5%**

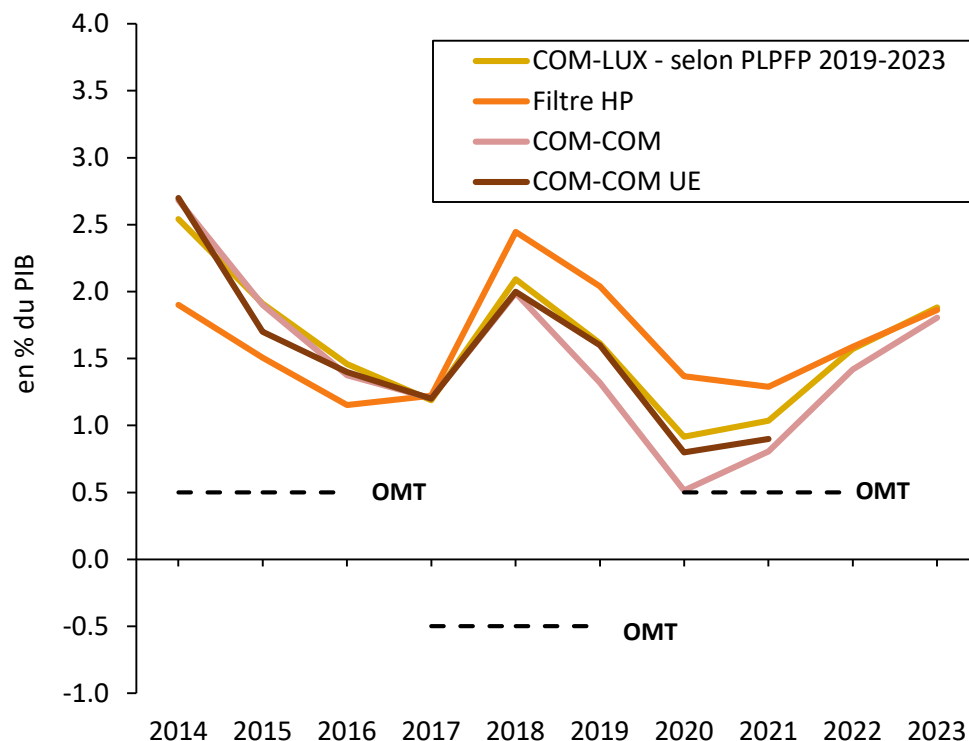
2020-2022: **+0,5%**

2023-2025: sera fixé en 2022

Le Gouvernement a fixé l'OMT pour la période de 2019 à 2022 au niveau de l'OMT minimal déterminé par la Commission européenne

Solde Structurel

- **2019 et 2020**: Baisse du solde structurel suite à la dégradation du solde nominal des Administrations publiques et à un écart de production positif
- **2021-2023**: Rétablissement du solde structurel grâce à la progression projetée du solde nominal



1. Surveillance de la règle budgétaire: Le solde structurel et l'OMT

Solde structurel (en % du PIB)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
COM-LUX	+2,1	+1,6	+0,9	+1,0	+1,6	+1,9
Filtre HP	+2,4	+2,0	+1,4	+1,3	+1,6	+1,9
COM-COM	+2,0	+1,3	+0,5	+0,8	+1,4	+1,8
COM-COM UE	+2,0	+1,6	+0,8	+0,9		
OMT (en % du PIB)	-0,5	-0,5	+0,5	+0,5	+0,5	OMT fixé en 2022

Sources :

Méthode COM-LUX (PLPFP 2019-2023) ;

Méthode du filtre HP (simulée par le CNFP sur base des chiffres du PLPFP 2019-2023) ;

Méthode COM-COM (calculée à partir de l'écart de production défini par la CE et du solde nominal du PLPFP 2019-2023) ;

Méthode COM-COM UE (CE publication « European Economic Forecast Autumn 2019 » du 7 novembre 2019) ;

Indépendamment de la méthode de calcul du solde structurel, le CNFP constate le respect de l'OMT sur la période 2019-2022.

Le constat du respect de l'OMT, et donc le calcul du solde structurel (hormis COM-COM et COM-COM UE), ressort des prévisions macroéconomiques et budgétaires sous-tendant le PLPFP 2019-2023. Une analyse de la fiabilité de ces prévisions est donc de mise.

2. Analyse des prévisions macroéconomiques à la base du PB2020 et PLPFP 2019-2023

Constats globaux:

- **Le PLPFP 2019-2023 se base sur un scénario macroéconomique non cohérent:** Révisions importantes à la baisse du PIB réel pour le court terme (2,4% en 2019 et 2020), mais reprise des prévisions publiées antérieurement (en mars 2019) par le STATEC pour le moyen terme (3,5% en 2021; 3,0% en 2022 et 2,5% en 2023)
- Sur base d'une analyse des erreurs moyennes historiques effectuée par le CNFP, **l'incertitude entourant les prévisions du taux de croissance réel du Luxembourg** (c.-à-d. l'écart par rapport à la projection centrale publiée dans le PLPFP 2019-2023) s'établit à $\pm 0,39$ point de % pour l'année 2019 respectivement à $\pm 0,67$ point de % pour l'année 2020. En d'autres termes, les prévisions de la croissance réelle sont susceptibles d'osciller dans une fourchette allant de 2,0% à 2,8% pour l'année 2019 et de 1,7% à 3,1% pour l'année 2020
- Vu l'incohérence et l'incertitude susmentionnée, le CNFP estime **que la fiabilité des projections macroéconomiques à moyen terme soulève certaines interrogations**. Or, des erreurs en matière de prévisions du PIB se répercutent automatiquement sur le calcul du solde nominal et du solde structurel
- Les **trajectoires alternatives du solde structurel** (sur base des écarts définis ci-avant) continueraient cependant de respecter l'OMT et comporteraient toujours une certaine marge de manœuvre par rapport à l'OMT

2. Analyse des prévisions macroéconomiques à la base du PB2020 et PLPFP 2019-2023

Détails:

PIB réel – Actualisation seulement partielle:

- **2019 et 2020:** Révision à la baisse de la croissance réelle, à +2,4% (+3,0% respectivement +3,8% admis en mars 2019)
- **2021-2023:** Données reposant sur le document de travail du STATEC de mars 2019 intitulé « Projections économiques à moyen terme 2019-2023 » : 3,5% en 2021; 3,0% en 2022 et 2,5% en 2023
- Le FMI et la CE ont actualisé leurs prévisions du PIB réel pour le Luxembourg sur toute la période: chiffres légèrement moins prudents à court terme, mais plus prudents à moyen terme

PIB potentiel:

- Erreur matérielle: présentation de deux différents PIB potentiels (Annexe 7 du PLPFP 2019-2023 vs. Chapitre A du PB2020)

Ecart de production:

- Mécaniquement mis à zéro en 2024, mais le CNFP constate que le PIB réel ne converge pas vers le PIB potentiel en 2024

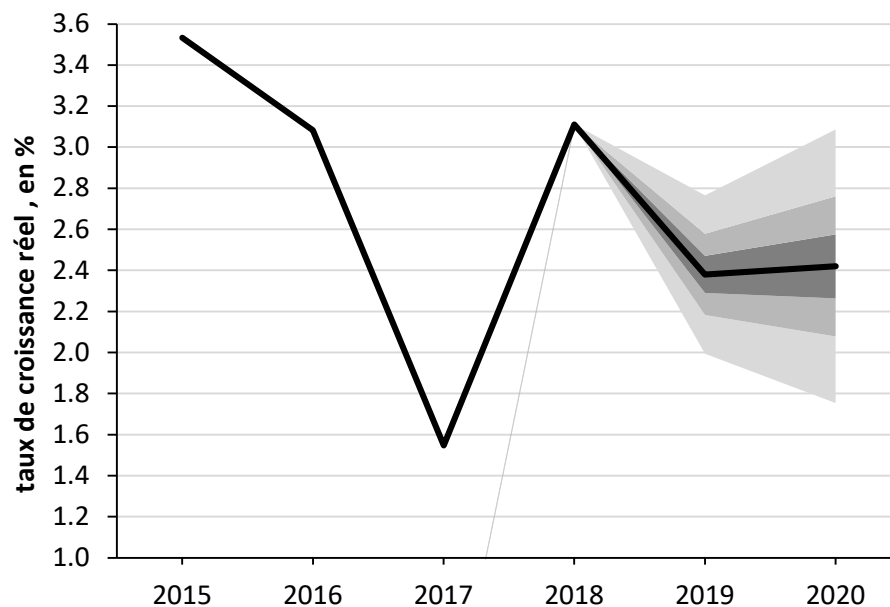
2. Analyse des prévisions macroéconomiques à la base du PB2020 et PLPFP 2019-2023

Détails:

Visualisation de l'incertitude entourant les prévisions de la croissance réelle du Luxembourg construite à partir des erreurs de prévisions historiques

- **Erreurs moyennes sur la période 1996-2018 :**
 - Automne t = 1,1 pt de % absolu
 - Automne $t-1$ = 1,9 pt de % absolu
- **Incertitude :**
 - $\pm 0,39$ pt de % en 2019
 - $\pm 0,67$ pt de % en 2020
- **Prévisions de la croissance réelle**
 - entre 2,0% et 2,8% en 2019
 - entre 1,7% et 3,1% en 2020

Graphique en éventail symétrique sur l'incertitude autour des prévisions du taux de croissance du PIB réel du Luxembourg dans un intervalle de confiance (30%, 60% et 90%)



3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PB2020 et PLPFP 2019-2023

Constats globaux:

- **Les prévisions budgétaires sont à considérer avec une certaine prudence.** Même si l'expérience du passé montre que les soldes budgétaires se sont fréquemment améliorés, plusieurs risques à la baisse du solde nominal et partant du solde structurel existent à moyen terme. Les risques à la baisse pour la période 2020 à 2023 sont liés à:
 - la réforme fiscale prévue dans cette période de législature qui est implicitement supposée budgétairement neutre d'après le PLPFP 2019-2023, alors que la prévision pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, établie à politique inchangée, présente une trajectoire à un taux de croissance nettement supérieur à celui du PIB
 - l'hypothèse budgétaire d'une évolution moins dynamique de certaines catégories de dépenses (investissements, rémunérations, etc...) à moyen terme
 - l'absence de l'impact du paquet de mesures annoncé pour combattre le changement climatique
- **Le CNFP s'interroge par ailleurs quant à la fiabilité des prévisions pluriannuelles du solde nominal budgétaire.** Une étude approfondie visant à identifier les origines des révisions successives des soldes nominaux budgétaires, permettant de corriger d'éventuels biais méthodologiques ou systématiques dans l'élaboration des prévisions de finances publiques, pourrait le cas échéant contribuer à assurer un point de départ plus réaliste pour l'établissement de la trajectoire à moyen terme des finances publiques

3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PB2020 et PLPFP 2019-2023

Détails:

Recettes < Dépenses publiques (à CT)

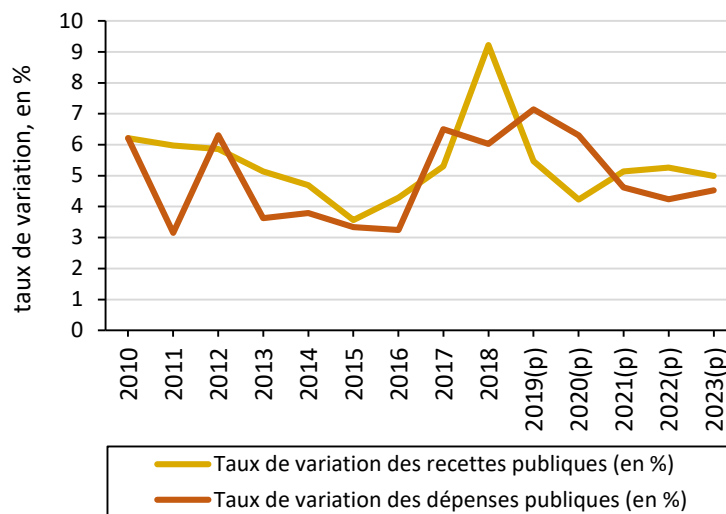
2019 : Recettes (+5,5%) & Dépenses (+7,1%) s'explique

- par une progression des « impôts prélevés sur le revenu, le patrimoine etc. » supérieure à celle du PIB (non-adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et hausse substantielle de l'impôt sur le revenu des collectivités)
- par une croissance soutenue des dépenses de rémunération des salariés, de consommation intermédiaire et de l'investissement public

2020: Recettes (+4,2%) & Dépenses (+6,3%) s'explique

- par une estimation prudente des recettes fiscales suite aux plus-values importantes encaissées en 2019
- par des dépenses d'investissement élevés suite à la comptabilisation du coût de l'avion militaire en 2020 (200 millions d'euros)

Evolution du taux de croissance des dépenses et des recettes publiques



3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PB2020 et PLPFP 2019-2023

Détails:

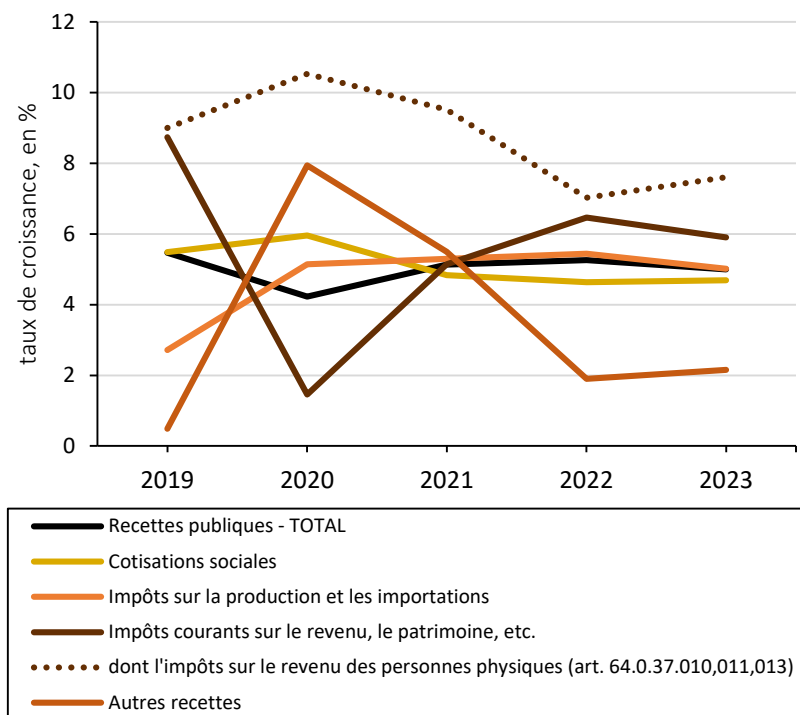
Recettes > Dépenses publiques (à MT)

2021-2023 (Variation annuelle moyenne) :

Recettes (+5,1%) et Dépenses (4,5%)

- progression à un taux de croissance moyen de +5,8% de la catégorie « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » (dont une progression moyenne de 8% pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques)
- augmentation moins dynamique des dépenses d'investissement et de rémunération des salariés

Evolution des taux de croissance des différentes recettes publiques



3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PB2020 et PLPFP 2019-2023

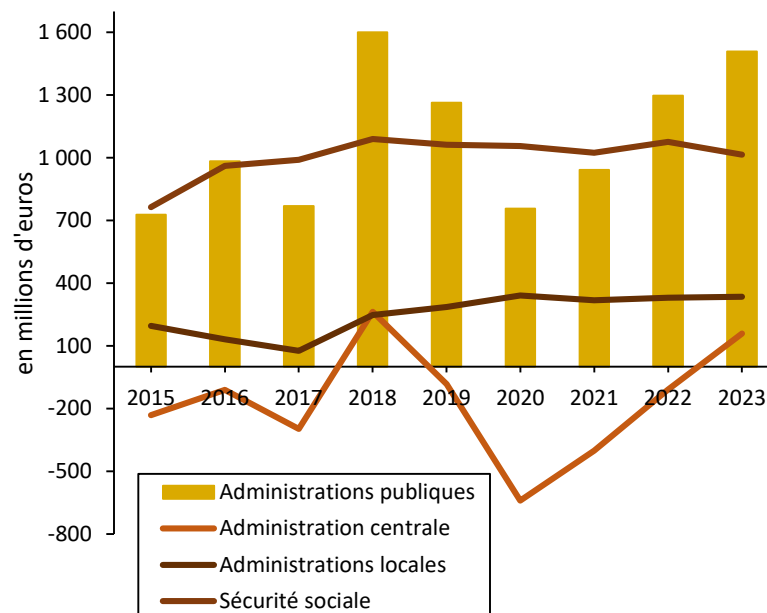
Détails:

Solde de l'Administration centrale

2019: Equilibre budgétaire (-83 millions d'euros, soit -0,1% du PIB)

2020: Dégradation en raison des répercussions des mesures budgétaires nouvelles et de la comptabilisation de l'avion militaire

Evolution du solde budgétaire nominal par sous-secteur



Investissements de l'administration centrale	2018	2019	2020	2021	2022	2023
En millions d'euros	2 173	2 520	2 816	2 832	2 947	3 058
Taux de variation en termes nominaux (en %)	+2,3	+16,0	+11,7	+0,6	+4,1	+3,8
En termes de % du PIB	+3,6	+4,0	+4,3	+4,1	+4,1	+4,0

3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PB2020 et PLPFP 2019-2023

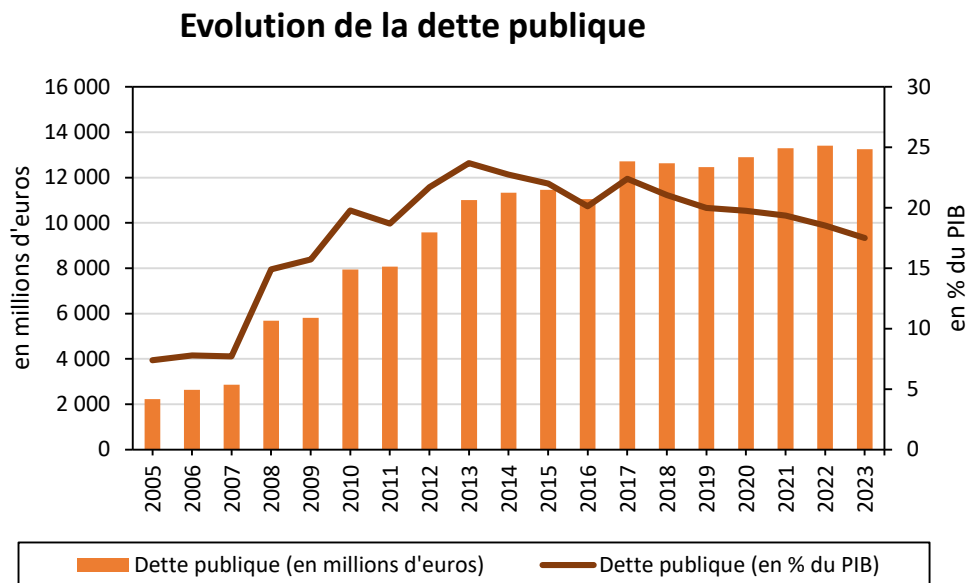
Détails:

Dette publique

2019: -177 millions d'euros

2020: +440 millions d'euros

2021-2023: +351 millions d'euros



La baisse du ratio d'endettement public de 3,5% du PIB sur la période 2019-2023 (c.-à-d. de 21,0% en 2018 à 17,5% en 2023) s'explique par le fait que le PIB nominal est supposé progresser de 26% (ou de 15 646 millions d'euros) sur la même période

Sur la base des prévisions du PLPFP 2019-2023, les Administrations publiques respecteraient une dette avec un plafond de 30% du PIB (comme fixé dans le programme gouvernemental)

4. Conclusion

- **Le CNFP considère qu'une marge de manœuvre du solde structurel par rapport à l'OMT est souhaitable** étant donné l'incertitude et la volatilité entourant les prévisions macroéconomiques et budgétaires, notamment au niveau des recettes de l'Etat
- **Les soldes structurels dans le PLPFP 2019-2023 sont établis avec une certaine marge de manœuvre par rapport à l'OMT.** Sur la base de son analyse des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PB2020 et du PLPFP 2019-2023, le CNFP estime cependant que cette marge risque de ne pas se réaliser à moyen terme.

Merci de votre attention !