



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 12 juin 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 25 mai 2020 et du 3 juin 2020
2. Présentation de l'" Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2020 à 2024 " du Conseil national des finances publiques (CNFP)
3. 7595 Projet de loi relatif à l'octroi de la garantie de l'État dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm, remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, Mme Chantal Gary, remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, M. Claude Lamberty, remplaçant M. Gilles Baum, M. Charles Margue, remplaçant M. François Benoy, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Romain Bausch, Président du Conseil national des finances publiques (CNFP) (pour le point 2)

Mme Simone Delcourt, M. Jean Olinger, Mme Anouk Schroeder, du Conseil national des finances publiques (CNFP) (pour le point 2)

M. Nima Ahmadzadeh, directeur des « Affaires économiques et budgétaires » (Ministère des Finances) (pour le point 3)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Josée Lorsché, M. Roy Reding, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 25 mai 2020 et du 3 juin 2020

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. Présentation de l' " Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2020 à 2024 " du Conseil national des finances publiques (CNFP)

Après une brève introduction par le Président de la Commission faisant référence aux derniers chiffres publiés par le Statec, le Président du Conseil national des finances publiques (CNFP) présente l'évaluation des finances publiques du CNFP sur base de la présentation powerpoint reprise en annexe.

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

- En réponse à une question de M. Claude Wiseler, le Président du CNFP concède que le scénario macroéconomique pour 2021 sur lequel s'est basé le gouvernement dans le dernier Programme de stabilité et de croissance (PSC) est plutôt optimiste. Sa réalisation dépend fortement de l'évolution du commerce extérieur. Les institutions internationales basent la relance de l'économie luxembourgeoise en 2021 plutôt sur la croissance de la demande intérieure. A l'heure actuelle, il est cependant difficile de prévoir le développement de la consommation intérieure.
- Le paquet « Neistart Lëtzebuerg » (représentant une dépense d'environ 800 millions d'euros) n'a été pris en compte ni dans le PSC, ni dans l'évaluation du CNFP. Le Président du CNFP ignore si son coût imposera le recours à un nouvel emprunt ou pas. Cela dépendra du coût réel des aides offertes à l'économie luxembourgeoise avant l'entrée en vigueur de ce paquet.
- Dans son évaluation, le CNFP indique qu'il serait utile d'avoir des explications au sujet des différences significatives apparaissant au niveau de certaines données concernant les administrations locales : par exemple, l'excédent de 340 millions d'euros inscrit dans la LPFP 2019-2023 est passé à un déficit de 12 millions d'euros dans la notification EDP (excessive deficit procedure) d'avril 2020. Le Président du CNFP suppose qu'une partie des différences s'explique par le recours à une nouvelle méthode de calcul. M. Wiseler souhaite que l'on n'attende pas jusqu'au dépôt du prochain budget pour demander ces explications au gouvernement. Le Président du CNFP attire l'attention sur le fait que les communes se sont récemment vues accorder des délais plus longs pour fournir leur budget pluriannuel au gouvernement. Il est donc probable que ce dernier ne dispose même pas de chiffres actualisés à ce sujet au moment du dépôt du budget.

Le Président de la Commission signale la tenue récente d'une réunion jointe entre la Commission des Affaires intérieures et la Commission des Finances et du Budget au sujet des finances communales le 28 mai 2020. Il propose la tenue d'une nouvelle réunion à ce sujet en présence du ministre des Finances. (Note de la secrétaire-administrateur : une réunion jointe est encore prévue le 20 juillet 2020.)

M. Gilles Roth craint que les avances payées au titre de l'impôt commercial ces dernières années n'aient pas été revues à la baisse suite à la réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités. Il est donc à prévoir que ces montants devront être redressés en 2020, puisqu'il apparaît que les différences entre avances et décomptes peuvent être importantes.

- Selon les calculs de M. Sven Clement, le paquet « Neistart Lëtzebuerg » entraînerait un endettement dépassant les 30% du PIB en 2020/2021. Le Président du CNFP confirme cette estimation, mais la conditionne à un coût maximal des aides offertes aux entreprises (prévu dans le PSC). Il est cependant probable que ce coût ne soit pas atteint.
- M. Gast Gibéryen déduit de l'observation de l'évolution de la dette après la crise de 2008/2009, sur base du graphique de la page 8 de la présentation, que l'endettement lié à la présente crise augmentera pendant quelques années encore après 2021. Le Président du CNFP renvoie à la recommandation du CNFP par laquelle il est demandé au gouvernement de fournir des projections pluriannuelles (dans le cadre de la prochaine loi pluriannuelle) permettant d'apprécier que le solde structurel et la déviation de sa trajectoire par rapport à l'OMT ne remettent pas en cause la viabilité à moyen terme des finances publiques. Il ajoute qu'il est possible que les règles européennes soient modifiées au cours des prochains mois.
- M. Gibéryen est d'avis que si la création de nouveaux emplois diminue, la progression de la population baissera également. Ces baisses pourraient avoir un impact sur la demande de logements et leurs prix, ainsi que sur les PME en cas de réduction des investissements dans ce secteur. Dans ce contexte, le Président du CNFP renvoie aux pages 38-39 de l'évaluation du CNFP portant sur l'évolution du solde de la sécurité sociale.

3. 7595 Projet de loi relatif à l'octroi de la garantie de l'État dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat repris dans le commentaire des articles du projet de rapport.

En réponse à une question de M. Gibéryen, le représentant du ministère des Finances explique que les futures garanties émises par l'Etat en faveur de la CE et de la BEI sont plafonnées et ne seront tirées qu'au moment où cela sera nécessaire. Ces garanties ont surtout pour objectif de conforter la notation AAA dont la Commission européenne (CE) profite en tant qu'organe exécutif de l'Union auprès des agences de notation. Les conditions d'emprunts aux Etats membres (EM) sont très flexibles et avantageuses.

Il est encore précisé que l'appui aux entreprises européennes passant par la BEI aura lieu à travers une gamme diversifiée de produits ; il n'est pas exclu que les entreprises luxembourgeoises puissent également bénéficier de ces instruments.

Le projet de rapport est adopté par 7 voix pour et 4 abstentions (Mme Adehm, M. Roth, M. Wiseler, M. Gibéryen).

La Commission opte pour le modèle 1 pour les débats en séance plénière.

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

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

Annexe :

Présentation powerpoint de l'évaluation des finances publiques par le CNFP



conseil national
des finances publiques
luxembourg

Evaluation des finances publiques

à l'occasion du *Programme de stabilité et de croissance pour 2020*

Juin 2020

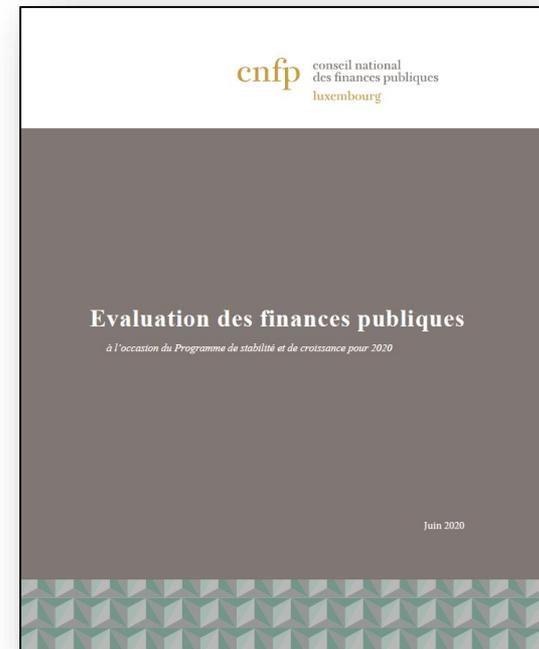
Introduction

Le PSC 2020 se situe dans le contexte inédit de la crise sanitaire, économique et sociale autour du COVID-19.

Le Gouvernement applique les lignes directrices arrêtés par la Commission européenne et a recours à la clause pour circonstances exceptionnelles prévue dans la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Structure de la présentation:

1. Cadre juridique particulier du PSC 2020
2. Analyse de la règle de gouvernance budgétaire
3. Analyse des prévisions macroéconomiques
4. Analyse des prévisions budgétaires
5. Recommandations



1. Cadre juridique du PSC 2020 et clause pour circonstances exceptionnelles

20 mars 2020: Décision de la CE d'activer au niveau européen la clause pour récession économique sévère.

29 avril 2020: Recours du Gouvernement à la clause pour circonstances exceptionnelles prévue dans la loi du 12 juillet 2014 « *pour l'exercice budgétaire 2020 et jusqu'à nouvel ordre* » .

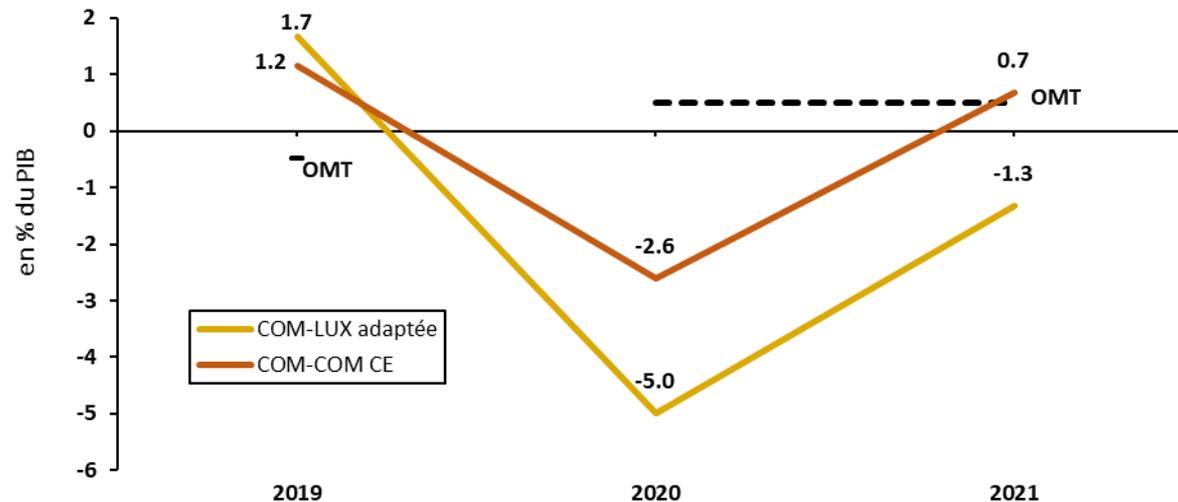
Le CNFP a analysé en détail le cadre juridique pour conclure que:

- Le lien entre le recours à cette clause au niveau national et dans le cadre européen (Traité sur la stabilité et de croissance et Pacte de stabilité et de croissance) est bien établi;
- Les critères « *crise indépendante de la volonté du Gouvernement* » et « *effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques* » sont respectés;
 - Le solde structurel peut donc **s'écarter de l'objectif à moyen terme pour 2020**;
- Le maintien de cette dérogation reste subordonné à une décision future de la CE d'activer la clause au-delà de l'année 2020;
- La condition qu'un écart temporaire ne mette pas en péril **la viabilité budgétaire à moyen terme** demande à être démontrée dans le cadre de la LPFP 2020-2024 qui sera déposée en octobre prochain.

2. Règle de gouvernance budgétaire

Vu le recours à la clause pour circonstances exceptionnelles, le solde structurel ne doit pas nécessairement être conforme à l'OMT pour l'exercice budgétaire 2020.

Le PSC 2020 ne contient pas le calcul du solde structurel des administrations publiques.



- **En 2020**, les finances publiques ne seraient pas en ligne avec la règle de gouvernance budgétaire.
- **Pour 2021**, le respect de l'OMT de +0,5% du PIB dépend de la méthode d'estimation utilisée. A apprécier plus tard.

Dans un rapport publié le 20 mai 2020, la CE a par ailleurs conclu que pour le Luxembourg, tout comme d'ailleurs pour les autres Etats membres, le critère du déficit des administrations publiques de 3% du PIB (critère dit « de Maastricht ») n'est pas respecté.

3. Analyse des prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2020

Les prévisions macroéconomiques demeurent entourées d'une incertitude encore plus élevée que d'habitude.

	2019		2020		2021	
	LPFP 2019-2023	PSC 2020	LPFP 2019-2023	PSC 2020	LPFP 2019-2023	PSC 2020
PIB réel (zone euro) (évolution en %)	1,1	1,2	1,1	-5,1	1,4	4,5
PIB nominal (millions d'euros)	62 348	63 516	65 301	59 344	68 767	64 893
<i>Idem, évolution en %</i>	3,8	5,8	4,7	-6,6	5,3	9,3
PIB réel (millions d'euros)	52 025	51 983	53 284	48 870	55 129	52 311
<i>Idem, évolution en %</i>	2,4	2,3	2,4	-6,0	3,5	7,0
Emploi total intérieur (évolution en %)	3,7	3,6	3,2	0,7	3,0	1,0
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	5,4	5,4	5,5	6,7	5,3	7,2
Taux d'inflation (IPCN, évolution en %)	1,9	1,7	1,7	0,6	1,6	1,6

- Le PIB réel du Luxembourg connaîtrait une baisse de 6,0% en 2020 suivi d'un rebond « mécanique » de 7,0% en 2021;
- L'emploi serait marqué par une décélération forte de sa croissance et le chômage continuerait à augmenter;
- Les contributions relatives du commerce extérieur et de la demande intérieure à la relance en 2021 sont estimées différemment par le Gouvernement et par la CE.

Le scénario plus négatif établi aussi par le STATEC n'a pas été pris en considération par le Gouvernement. Ce scénario alternatif qui a comme hypothèse un confinement prolongé table sur une chute de croissance réelle de 12,4% en 2020 suivie d'un redressement de 2,1% seulement en 2021.

4. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2020

Hormis les adaptations retenues dans le cadre de la crise du COVID-19, les chiffres budgétaires du PSC 2020 se basent largement sur ceux établis dans la LPFP 2019-2023.

La crise du COVID-19 et les mesures discrétionnaires prises par le Gouvernement résultent dans une détérioration du solde nominal des administrations publiques pour 2020 et 2021.

		2020		2021	
		LPFP 2019-2023	PSC 2020	LPFP 2019-2023	PSC 2020
Recettes publiques	variation annuelle en %	+4,2	-8,2	+5,1	+7,8
Dépenses publiques	variation annuelle en %	+6,3	+15,0	+4,6	-3,3
Solde nominal	en millions d'euros	757	-5 024	942	-1 966
	en % du PIB	+1,2	-8,5	+1,4	-3,0
Détérioration du solde nominal entre LPFP 2019-2023 et PSC 2020	en % du PIB	9,7		4,4	
Dont : impact macroéconomique impact dit « direct »	en % du PIB	4,2		3,7	
		5,5		0,7	

- Le déficit public est estimé à plus de 5 milliards d'euros en 2020 (8,5% du PIB) suivi d'un redressement du solde en 2021, mais toujours avec un déficit estimé de près de 2 milliards d'euros (3,0% du PIB);
- L'impact de la crise du COVID-19 se décompose en un impact macroéconomique et un impact dit « direct » faisant suite aux mesures discrétionnaires du Gouvernement.

Alors que les chiffres budgétaires reposent suivant le PSC 2020 sur l'hypothèse de politiques inchangées, il faut noter que, depuis la finalisation du PSC 2020, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé un paquet additionnel de mesures de soutien économique (« Neistart Lëtzebuerg ») à un coût estimé de 700-800 millions d'euros.

4. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2020

Hors paquet « Neistart Lëtzebuerg », la situation budgétaire des sous-secteurs des administrations publiques se présente comme suit :

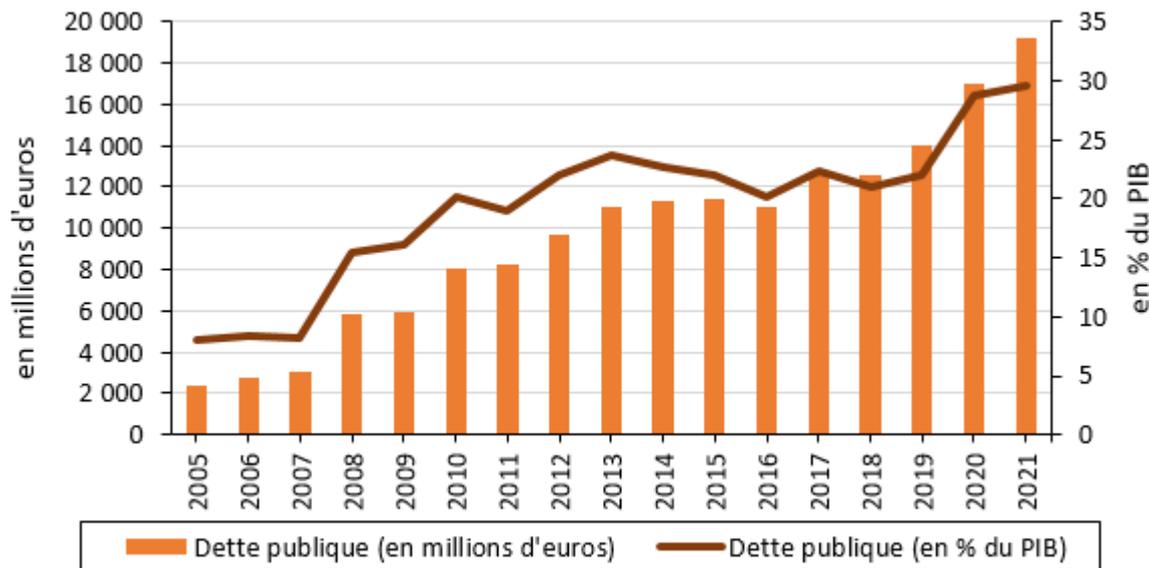
Solde nominal	2019	2020	2021
Administrations publiques (en millions d'euros)	1 385	-5 024	-1 966
Idem (en % du PIB)	2,2	-8,5	-3,0
Administration centrale (en millions d'euros)	0	-4 933	-2 159
Idem (en % du PIB)	0,0	-8,3	-3,3
Administrations locales (en millions d'euros)	246	-372	-150
Idem (en % du PIB)	0,4	-0,6	-0,2
Sécurité sociale (en millions d'euros)	1 138	281	342
Idem (en % du PIB)	1,8	0,5	0,5

- **Administration centrale:** Impact budgétaire lié au COVID-19 le plus important (presque 5 milliards d'euros).
 - **Administrations locales et sécurité sociale:** Nette détérioration en 2020 suivi d'un redressement léger en 2021.
- Le CNFP demande que les évolutions dans le chef des administrations locales soient explicitées davantage.
- **Avant la crise du COVID-19,** révision notable: passage d'un excédent de 340 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023 à un déficit de 12 millions d'euros dans la notification EDP d'avril 2020;
 - Déficit qui **du fait de la crise du COVID-19** est maintenant estimé à 372 millions d'euros dans le PSC 2020.
- Une explication serait également souhaitable en ce qui concerne les différences significatives au niveau de certaines sous-catégories de recettes et de dépenses entre les montants inscrits à la LPFP 2019-2023 et ceux repris au PSC 2020.
- Ces écarts semblent provenir pour l'essentiel de l'intégration des hôpitaux dans le périmètre des administrations publiques.

4. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2020

Hors paquet « Neistart Lëtzebuerg », la situation de la dette publique se présente comme suit :

- **2019:** 14 013 millions d'euros, soit 22,1% du PIB;
- **2020:** 17 015 millions d'euros, soit 28,7% du PIB;
- **2021:** 19 224 millions d'euros, soit 29,6% du PIB.



5. Recommandations

Tout en constatant que le PSC 2020 respecte *in fine* par son fond et sa forme les lignes directrices européennes et la législation nationale, dont résulte notamment la dispense de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020 fixé par la LPFP 2019-2023 du fait de l'application de la « *clause pour circonstances exceptionnelles* », le CNFP voudrait néanmoins formuler les recommandations suivantes :

- Le CNFP invite le Gouvernement à fournir dans le cadre de l'élaboration de la LPFP 2020-2024 des projections pluriannuelles permettant d'apprécier que le solde structurel et la déviation de sa trajectoire par rapport à l'OMT ne remettent pas en cause la viabilité à moyen terme des finances publiques.
- Dans ce cadre, une étude de sensibilité serait de mise pour évaluer l'impact budgétaire de scénarios macroéconomiques alternatifs.
- Au vu de l'ampleur de la dégradation du solde des administrations locales, prévue déjà en partie dans la notification EDP d'avril 2020, le CNFP invite le Gouvernement à en préciser l'impact et les causes éventuelles dans le cadre de l'élaboration de la LPFP 2020-2024.
- L'incidence de l'intégration dans les comptes et prévisions SEC du secteur hospitalier sur les différentes catégories de recettes et dépenses publiques devrait être indiquée à cette même occasion.

Merci de votre attention !