

Prise de position du Ministère des Finances sur les principales recommandations et demandes du CNFP à l'adresse des autorités budgétaires nationales

Concernant le Conseil national des finances publiques

- Proposition d'accorder un statut d'observateur pour le CNFP au sein du « Comité de prévision », à l'institutionnalisation duquel par voie législative le CNFP est favorable.

La proposition doit être vue dans un contexte plus large : i) l'institutionnalisation du « Comité de prévision » prévue par le programme gouvernemental (ce qui n'a pas encore été réalisé), ii) l'élaboration d'une approche cohérente en termes de relations entre l'administration gouvernementale et d'autres parties prenantes de la gouvernance des finances publiques telles que la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) ou la Cour des comptes. Par conséquent, il est proposé de ne pas octroyer un tel statut d'observateur au CNFP. Un tel statut poserait par ailleurs des soucis en termes d'indépendance et de division du travail. Alors que le « Comité de prévision » occupe une fonction active dans l'élaboration des prévisions en matière de finances publiques, le CNFP joue plutôt un rôle de surveillance. Il est donc proposé à ce stade de répondre à cette requête par un bon accès et flux d'informations entre l'administration gouvernementale et le CNFP afin de permettre au CNFP d'exercer ses missions selon la loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques (cf memorandum of understanding).

- Recherche d'un arrangement de type « Memorandum of Understanding » avec les instances compétentes afin d'organiser l'accès du CNFP aux données et informations requises.

Un tel arrangement peut être envisagé de manière positive à l'instar de ce qui se fait dans d'autres Etats membres. Dans le cadre de l'élaboration d'un tel « Memorandum of Understanding », il est proposé d'organiser un dialogue régulier entre le « Comité de prévision » et le CNFP à plusieurs niveaux: i) un dialogue technique ; ii) un dialogue plus politique lors de présentation de rapports. Toutefois le « Memorandum of Understanding » ne doit pas être trop prescriptif en laissant suffisamment de place à la flexibilité et au pragmatisme nécessaires tenant compte des ressources limitées. Par ailleurs, il devrait assurer, dans la mesure du possible, une approche cohérente en termes de données et informations avec les autres parties prenantes des finances publiques (BCL, Cour des Comptes...).

- Attente que les autorités budgétaires nationales répondent aux constats et recommandations formulés par le CNFP, malgré l'absence de disposition légale formelle, selon le principe du « comply-or-explain ».

La loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques ne contient pas de disposition formelle en matière du principe du « comply-or-explain ». A ce stade, il n'existe pas d'obligation européenne explicite à donner une nature légale à ce principe. Le principe peut aussi bien être mis en œuvre

par la mise en place de pratiques administratives correspondantes qui deviendront une partie de la gouvernance des finances publiques à Luxembourg. La présente lettre doit être comprise dans ce sens.

Concernant l'architecture budgétaire et économique

- Adoption d'une approche unique et stable pour déterminer le solde structurel, approche qui serait basée sur des fondements économiques et statistiques motivés et qui assurerait la comparabilité des données dans le temps.

De par le passé, différentes méthodologies ont été utilisées. La transparence en matière de choix méthodologiques a été augmentée. Ainsi un encadré méthodologique est régulièrement publié dans le cadre des actualisations des programmes de stabilité et de convergence expliquant l'approche retenue et les simulations selon différentes méthodologies. La Commission européenne utilise une méthodologie commune dans la surveillance budgétaire qui ne fait toutefois pas partie de l'acquis communautaire. Cette méthodologie commune pose une série de problèmes, notamment pour une petite économie ouverte. De fortes révisions ex-post et une forte volatilité ne sont pas exclues. Le développement d'une méthodologie unique et stable n'est donc pas une chose aisée. Le STATEC fait valoir que des travaux prometteurs sont en train d'être menés au sein de l'OFCE pour appliquer un filtre Kalman directement sur le PIB, cette méthodologie mènerait à une stabilité accrue. Il n'en reste pas moins que la surveillance budgétaire continuera à être faite par la COM avec la méthodologie commune et toute déviation importante entre méthodologies nationale et commune posera des difficultés qu'il faudra gérer.

De manière générale, il faut se rendre à l'évidence que le concept de solde structurel est difficile à traduire en objectifs budgétaires opérationnels. Par conséquent, dans une approche d'élaboration d'une politique budgétaire prudente et crédible, une telle approche ne pourra pas faire l'économie d'une approche parallèle en termes nominaux. Notons par ailleurs que le gouvernement, dans son programme gouvernemental, s'est donné deux objectifs budgétaires à moyen terme, i.e. un objectif en terme structurel (retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0.5% du PIB) et un objectif en terme nominal (la stabilisation de la dette publique brute en –dessous de 30% du PIB).

Finalement, la documentation budgétaire comprend en détails une description de la méthodologie utilisée.

- Explication de l'approche adoptée par les autorités compétentes pour estimer l'écart de production (« output gap ») et publication des calculs afférents.

La réponse précédente s'applique aussi à cette recommandation.

- Révision des dispositions de la loi du 12 juillet 2014 afin d’assurer sa cohérence avec le Pacte de stabilité et de croissance.

A l’heure actuelle, il n’est pas envisagé de revoir les dispositions de la loi du 12 juillet 2015. Si toutefois le CNFP faisait une proposition dans ce sens, celle-ci serait évidemment étudiée.

- Proposition d’un retour à la pratique antérieure de préparer et de publier une « Note à politique inchangée » en amont de la publication du Programme de stabilité et de croissance (« PSC »).

La volonté est de publier, dans la mesure du possible, une note à politique inchangée. La préparation d’une telle note en 2016 qui est censée être un élément du cadre budgétaire à moyen terme au sens du chapitre V de la directive 2011/85 sur les cadres budgétaires¹ devra être considérée dans le cadre de l’organisation du semestre européen au niveau national au cours du premier semestre de l’année 2016.

- Organisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques autour du Semestre européen, en rendant concomitant l’élaboration du PSC et la présentation du projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

La loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques ne contient pas d’indication explicite en termes de calendrier quant à l’élaboration du projet de loi et le vote final de la loi sur la programmation financière pluriannuelle. Par conséquent, il n’existe pas d’entrave légale pour modifier le calendrier budgétaire annuel. Alors qu’un certain nombre d’arguments plaident pour maintenir inchangé le calendrier actuel dans la mesure où la loi de programmation financière pluriannuelle se base sur le projet de loi sur le budget annuel qui est voté à la fin de l’année (approche bottom-up), ce qui en assure la cohérence entre les deux documents, une présentation de la programmation financière pluriannuelle au printemps a ses mérites :

- i) mise en cohérence avec les prévisions macroéconomiques à moyen terme actualisées (une seule actualisation cohérente du moyen terme est effectuée par an par le STATEC) ;
- ii) un rôle plus normatif de la loi de programmation financière pluriannuelle comme encadrement budgétaire avec une attention accrue des autorités budgétaires (gouvernement et parlement) sur les questions stratégiques de la politique budgétaire dans une perspective à moyen terme (où le lien avec le long terme pourrait aussi être établi) ;
- iii) une plus grande mise en cohérence de la procédure budgétaire nationale avec la gouvernance économique européenne.

Il est entendu que, dans un tel scénario, il faudra sans doute prévoir une révision de la structure de la loi de programmation financière pluriannuelle et trouver des solutions à une série de défis techniques.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:FR:PDF>

EVALUATION DU CNFP

Concernant le contexte économique

- Affichage des effets d'une réalisation *ex post* différente par rapport aux hypothèses de base retenues antérieurement.

Quant au volet macroéconomique, le STATEC aborde cette question dans ses notes de conjoncture où la prévision est systématiquement comparée au réalisé.

En ce qui concerne les finances publiques, la situation est plus compliquée : au niveau de la présentation du projet de loi sur le compte général, cette analyse est partiellement réalisée, mais elle pourrait être complétée : Une carence est le fait que le compte général se base en premier lieu sur celui de l'Etat ; ainsi, d'autres parties comme les établissements publics de l'administration centrale ou les autres sous-secteurs de l'administration publiques, i.e. le secteur communal et celui de la sécurité sociale, ne font pas partie de cet exercice. Pour le secteur de la sécurité sociale, des analyses ex-post sont effectuées mais ne sont pas forcément publiées; pour le secteur communal, il n'existe pas d'analyse de la sorte. Toutefois, les comptes des différents secteurs sont disponibles assez tôt au cours de l'année t+1 (administration centrale hors établissements publics pour fin mai, secteur communal fin juin et secteur de la sécurité social juin-juillet) suivant l'année en question t. La question se pose alors du moment opportun pour faire une analyse consolidée ex-post. Les notifications d'avril ou d'octobre dans le cadre de la procédure des déficits excessifs pourraient être une opportunité. D'autres moments dans l'année pourraient peut-être être plus opportuns ? Finalement, au niveau de l'administration centrale, la coordination avec les établissements publics pour lesquels une décision devrait être prise en termes de délai de soumission des comptes se pose également.

- Publication systématique des hypothèses de base prises en compte aux fins de la programmation budgétaire.

Les hypothèses de base utilisées aux fins de la programmation budgétaire sont, dans la mesure du possible, publiées dans la documentation budgétaire. Pour des raisons de lisibilité des documents, il n'est pas utile de publier des informations aussi détaillées comme cela a pu être le cas dans l'annexe méthodologique de la « Note à politique inchangée ».

- Prise en considération des prévisions les plus récentes (p.ex. en matière d'inflation).

Cette approche est un principe de base dans le travail des prévisions. Les dernières prévisions disponibles sont généralement utilisées. Par exemple, pour le projet de budget, les dernières prévisions en matière d'inflation, niveaux RNB et PIB etc. sont prises en compte dans la préparation des prévisions finances publiques.

- Publication des comptes nationaux dans le respect du calendrier imposé.

Les comptes nationaux sont publiés selon le calendrier imposé. D'éventuels retards dus à des difficultés techniques spécifiques constituent l'exception.

- Affichage des révisions effectuées d'une projection macroéconomique à l'autre et de leurs effets sur les finances publiques.

Un tel exercice systématique serait d'une valeur ajoutée, notamment dans une approche d'amélioration continue des prévisions. L'exercice pourrait, par exemple, se faire dans une annexe de la documentation budgétaire. L'analyse pourrait aussi être étoffée dans le cadre du PSC qui prévoit déjà un chapitre portant sur les comparaisons entre les anciennes actualisations et la dernière actualisation des PSC.

- Mise à jour complète des prévisions macroéconomiques à moyen terme au moment du dépôt du projet de loi sur de la programmation financière pluriannuelle.

Le STATEC est responsable de la production du scénario macroéconomique à moyen terme (cf les règles de la gouvernance économique européenne). Le STATEC actualise le scénario à moyen terme au printemps. Ces travaux sont intégrés dans les travaux d'élaboration du PSC et leur finalisation est effectuée dans la note de conjoncture du Statec qui est publié en mai/juin. Pour le projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle, le scénario à moyen terme n'est pas actualisé.

Sur proposition du STATEC, le Comité de prévision procède à une révision du scénario macroéconomique à court terme (l'année courant et l'année prochaine) en répercutant les effets de base (de niveau) sur les agrégats macroéconomiques des années suivantes sans modifier les taux de croissance de ces agrégats. D'un point de vue de la technique de prévision, une actualisation annuelle du scénario à moyen terme est censée être suffisante.

Les institutions internationales procèdent également à une actualisation annuelle du scénario à moyen terme. Une manière de pallier à cette difficulté- à savoir la non actualisation complète du scénario à moyen terme- consiste à avancer le calendrier de l'adoption de la loi sur la programmation financière pluriannuelle au premier semestre de l'année. (cf autre recommandation), ce qui pose des défis d'ordre technique.

Concernant les finances publiques

- Prise en compte d'éventuels effets ponctuels ou temporaires dans le calcul du solde structurel, comme p.ex. les remboursements exceptionnels en provenance de l'UE.

La méthode de calcul du solde structurel prévoit de prendre en compte d'éventuels effets ponctuels ou temporaires. Dans le vade mecum sur le Pacte de stabilité et de croissance (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf), ces effets sont définis de la manière suivante : « One-off and temporary measures Government transactions having a transitory budgetary effect that does not lead to a sustained change in the budgetary position. See also *structural balance*. »

Pour les besoins du calcul des soldes structurels dans la documentation budgétaire, aucun effet ponctuel ou temporaire n'a été pris en compte. Ceci ne veut pas dire que de tels effets n'existeront pas. Même si la définition n'est pas très explicite, les effets ponctuels ou temporaires suivants peuvent être identifiés :

- les transferts entre le budget de l'Union européenne et le budget national : dans le cadre du système de ressources propres, des recalculs sont effectués régulièrement ce qui implique que les Etats membres peuvent être amenés à verser des contributions supplémentaires ou ils peuvent recevoir des remboursements. Suite à la révision récente à la hausse des niveaux de RNB par le STATEC, le Luxembourg sera probablement amené à verser des transferts au titre de la ressource RNB au budget de l'Union européenne (après avoir reçu des remboursements l'année dernière). D'autres recalculs seront sans doute effectués suite à l'entrée en vigueur rétroactive de la nouvelle décision sur les ressources propres². Compte tenu de l'incertitude entourant ces chiffres, aucun effet ponctuel ou temporaire relatif à de tels transferts n'est pris en compte ;
 - en 2019, la comptabilisation d'un avion militaire à hauteur de 197 millions euros devra être faite. Il s'agit d'un effet ponctuel ou temporaire au sens des règles dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance. Alors que le financement d'un point de vue de la trésorerie se fait sur une période étendue (de 2005 à 2021), la comptabilisation de l'achat, selon les règles du SEC, se fait lors de la livraison de l'avion en 2019. Pour toutes ces raisons, la représentation en termes de solde nominal et structurel est faite à partir de l'hypothèse d'une non-prise en compte du coût budgétaire de l'avion militaire. C'est pourquoi, il ne figure pas comme effet ponctuel ou temporaire.
- Rappel qu'au titre de l'article 5 de la loi du 12 juillet 2014 la Sécurité sociale et les administrations locales sont tenues de contribuer au respect des règles budgétaires, selon des modalités, à l'élaboration desquelles elles seront associées, mais qui n'ont pas encore été précisées.

C'est à dessin que le projet de loi devenu la loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques n'a pas arrêté de telles modalités qui auraient un caractère général pour être applicables à

² Un projet de loi transposant cette décision sera prochainement déposé.

toutes les situations puisque ces situations concrètes ne pouvant être anticipées et qu'il convient de respecter l'autonomie de ces secteurs.. Les modalités sont plutôt élaborées sur une base ad-hoc.

- Description plus circonstanciée de la portée d'un non-respect à la règle européenne sur les dépenses publiques.

Le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance est régi par deux règles budgétaires : une première règle portant sur le solde structurel et une seconde sur les dépenses publiques ajustées par des mesures discrétionnaires prises du côté des recettes. Quand un Etat membre respecte la première règle budgétaire sur le solde structurel, la seconde règle n'est pas applicable dans la surveillance budgétaire. Depuis l'entrée en vigueur de cette seconde règle, le Luxembourg a toujours respecté la première règle. Selon les prévisions établies dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019, le Luxembourg est susceptible de continuer à respecter cette première règle. Il est toutefois proposé, conformément à la recommandation du CNFP, de donner un bref aperçu de l'évolution et de l'évaluation de cette seconde règle sur la période considérée.

Pour tous les détails du fonctionnement de cette règle, il est proposé de se référer au vade mecum sur le Pacte de stabilité et de croissance :

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf.

L'évaluation des dépenses se fait à partir d'un concept appelé « les dépenses ajustées ». La méthodologie de ses ajustements est décrite à la page 33 du vade mecum.

A partir de la trajectoire des dépenses ajustées, le tableau ci-après fournit des renseignements sur l'évaluation de la seconde règle du volet préventif. Les principales hypothèses pour cette évaluation peuvent être résumées de la manière suivante :

- respect de la règle sur le solde structurel, ce qui implique que le taux de référence sur toute la période s'élève à 1.1% ; ce taux de référence est actualisé régulièrement par les services de la Commission européenne ;
- prise en compte de la dernière prévision disponible du STATEC pour le déflateur PIB.

En vertu du rapport entre l'évolution du taux de croissance des dépenses ajustées réelles (ajustées au déflateur PIB) et le taux de référence, une déviation significative (i.e. supérieure à 0.5% du PIB par an) aurait lieu tous les ans sur la période considérée. Toutefois, compte tenu du respect de la règle sur le solde

structurel, ce profil de déviation n'engendre pas de conséquences dans les procédures de la surveillance budgétaire dans le cadre du volet préventif.

	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses de l'administration publique ajustées nettes de recettes discrétionnaires	21 303	22 440	23 354	24 379	25 514
Taux de croissance des dépenses ajustées y comprises les recettes discrétionnaires de l'année	+4,0%	+4,2%	+4,0%	+4,1%	+4,7%
Déflateur PIB	-0,5%	0,5%	1,1%	1,3%	1,3%
Taux de croissance des dépenses (réel) (nominal ajusté par le déflateur PIB)	4,5%	3,7%	2,8%	2,8%	3,3%
Solde structurel suivant la méthode COM (variable exogène)	+0,7%	+0,6%	+0,3%	+0,5%	+0,5%
Taux de référence applicable	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
Déviations nominale	-693	-566	-383	-404	-531
Déviations en % du PIB	-1,4%	-1,1%	-0,7%	-0,7%	-0,9%
Déviations moyenne de 2 ans en % du PIB	-0,7%	-1,2%	-0,9%	-0,7%	-0,8%

- Publication systématique et détaillée d'une ventilation des recettes par catégories d'impôts dans le cadre des PSC.

Le code de conduite du Pacte de stabilité et de croissance³ codifie les informations qui doivent être fournies dans un programme de stabilité et de croissance. La recommandation du CNFP vise un degré de détails plus élevé du côté des recettes, selon les principales catégories d'impôts. Dans la documentation budgétaire (projet de loi sur le budget, projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle), cette information est produite suivant les auteurs du projet de loi. Dans le cadre du programme de stabilité et de croissance, les informations sur les recettes sont fournies à un niveau plus agrégée et selon les catégories du SEC telles que prévues par le code de conduite. Afin de faire le lien entre les catégories de budget et les catégories selon le SEC, des ajustements techniques doivent être faits. Cet effort de mise en équivalence a été fait à plusieurs reprises dans le cadre de la note à politique inchangée du comité de prévision, en particulier dans l'annexe méthodologique. Afin de préserver la lisibilité du PSC, qui est à priori un document standardisé à des fins de surveillance budgétaire au niveau européen, il n'est pas considéré utile de fournir une ventilation plus détaillée des recettes au niveau du PSC. En revanche, une piste à élaborer pourrait consister à suivre la pratique entamée dans le cadre des notes à politique inchangée

- Production d'une évaluation *ex post* transparente des mesures de consolidation mises en œuvre dans le budget pour 2014.

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

Cette évaluation a été produite dans le cadre des informations produites à l'occasion de la réponse fournie en date du 15 mai à la question parlementaire numéro 1063 du 17 avril 2015 et des présentations des données sur l'exécution budgétaire lors des réunions de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés des 15 mai 2015 et 14 septembre 2015.

- Définition de points de référence fixes et vérifiables pour calculer d'éventuelles plus- ou moins-values budgétaires futures.

Les estimations pour les différentes catégories de recettes selon le budget voté sont le seul point de référence disponible. Les plus-values et moins-values sont déterminées par rapport à ces valeurs.

- Publication de statistiques budgétaires mensuelles et trimestrielles conformément aux exigences afférentes de la législation européenne.

La législation européenne⁴ exige des statistiques mensuelles pour les secteurs de l'administration centrale et de la sécurité sociale et des statistiques trimestrielles pour le secteur des communes. Les statistiques mensuelles pour l'administration centrale et la sécurité sociale sont publiées dans le cadre du dépôt du projet de budget 2016 pour le secteur de l'administration centrale et de la sécurité sociale sur le site <http://www.budget.public.lu/>. Les données sur les communes seront publiées dès leur disponibilité.

- Fixation du montant maximal des dépenses de l'administration centrale dans la LPFP 2015-2019, conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la loi du 12 juillet 2014, et explication quant à la teneur de la règle budgétaire nationale portant sur les dépenses de l'administration centrale.

L'article 3, paragraphe 4, de la loi du 12 juillet 2014 dispose que « Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale. »

Le tableau ci-après présente l'évolution des dépenses publiques de l'administration centrale dans les trois cas suivants : i) le montant maximal des dépenses de l'administration centrale pour chaque année tel que voté dans la loi de programmation financière pluriannuelle de l'année dernière pour la période 2015-2018 ; ii) le montant maximal des dépenses de l'administration centrale pour chaque année tel que prévu dans le projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle de cette année pour la période 2015-2019 avec la consolidation des dépenses CFLs, iii) le montant maximal des dépenses de l'administration centrale pour chaque année tel que prévu dans le projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle de cette année pour la période 2015-2019 sans la consolidation des dépenses CFLs.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:FR:PDF>

La loi du 12 juillet 2014 ne précise pas comment le montant maximal des dépenses de l'administration centrale doit être calculé. En l'occurrence, ce montant maximal reflète l'évolution de l'agrégation des dépenses prévues au niveau de l'administration centrale. Pour des raisons de comparabilité, il est proposé de ne pas prendre en compte les dépenses liées au CFL qui ont dues être intégrées dans le secteur de l'administration centrale suite au passage du système européen de comptabilité SEC 2010. On constate que, tel qu'indiqué dans le tableau, les dépenses de l'administration centrale sur la période 2015-2018 sont revues légèrement à la baisse. Les principales catégories (selon les catégories du SEC) revues à la baisse sont les suivantes : formation brute de capital fixe, rémunérations des salariés, prestations sociales en espèce, autres transferts courants.

Dépenses Administration Centrale

<i>en millions d'euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Loi de programmation financière pluriannuelle 2014	15 797,50	16 443,40	17 105,90	17 754,50	
Projet de loi de programmation pluriannuelle 2015	15 968,80	16 738,70	17 353,10	17 867,00	18 520,80
Projet de loi de programmation pluriannuelle 2015 hors CFL	15 623,05	16 349,41	16 943,76	17 465,35	18 101,35

Différence loi de programmation financière pluriannuelle 2014 / Projet de loi de programmation pluriannuelle 2015 hors CFL	<i>en niveau</i>	- 174,45	- 93,99	- 162,14	- 289,15	
	<i>en %</i>	-1,10%	-0,57%	-0,95%	-1,63%	

- Affichage de l'évolution des recettes et des dépenses au niveau désagrégé des sous-secteurs des administrations publiques dans leurs actualisations futures du PSC.

La même réponse prévaut que celle relative à la recommandation qui suggère plus détails sur les recettes dans le cadre des actualisations du PSC (cf supra.).

- Publication systématique des chiffres budgétaires, conformément à la classification du SEC2010 et dans leur totalité, dans la documentation budgétaire.

La directive 2011/85 sur les cadres budgétaires oblige les Etats membres à publier des tableaux d'équivalence entre des données de caisse ou de comptabilité nationale et des données selon le SEC 2010. Ces tableaux d'équivalence sont régulièrement publiés comme annexe à la documentation budgétaire.

- Actualisation régulière des chiffres concernant la réalisation des mesures restantes du *Zukunftspak*.

Des informations actualisées sont publiées dans la documentation budgétaire.

- Précision pour chaque nouvelle décision politique de son impact chiffré en absolu et en comparaison aux objectifs budgétaires fixés dans la LPFP.
- Prise en compte de chaque nouvelle mesure à l'occasion de l'établissement d'une mise à jour de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Ces deux recommandations traitent de la même problématique. Leur mise en œuvre soulève certaines questions :

- i) la construction du scénario à politique inchangée : comment construit-on un tel scénario ? Quel est le degré de granularité utilisé pour construire ce scénario ? Cette question est pertinente dans la mesure où il faut savoir si une nouvelle décision politique ayant un impact budgétaire est déjà intégrée dans le scénario à politique inchangée ;
- ii) la quantification des mesures : toute décision politique de nature législative doit être assortie d'une fiche financière fournissant une information pertinente; par contre pour les mesures non-législatives qui ont un impact budgétaire, aucune fiche financière n'est disponible, ce qui n'est pas de nature à faciliter leur quantification ;
- iii) il faudra s'entendre sur la fréquence « raisonnable » d'actualisation.

Concernant la dette publique

- Présentation de l'évolution des états financiers de manière intégrée, comprenant également l'évolution des liquidités.

La Trésorerie de l'Etat établit un bilan financier pour l'Etat central sur base trimestrielle. Ce bilan n'est pas publié mais transmis aux parties concernées : BCL, CNFP, Cour des comptes, Statec. Le bilan n'est pas complet dans la mesure où il ne couvre pas la totalité de l'administration centrale.

Aux fins de l'établissement du bilan financier, un lien est fait avec le système comptable. Se pose la question s'il est opportun de passer à moyen ou long terme vers une comptabilité générale pour le système budgétaire.

La confidentialité des données, surtout en matière de liquidités, se justifie aux fins d'assurer à l'Etat une certaine flexibilité pour choisir le moment opportun pour lancer un emprunt obligataire au vu des conditions de marché et de ses besoins de liquidités.

- Explication des différences entre le niveau total de la dette publique brute affiché dans le PSC 2015-2019 et celui communiqué à Eurostat en date du 1^{er} avril, et clarification du traitement statistique des CFL.

Ces informations sont fournies dans la documentation budgétaire.

- Description des facteurs influençant l'évolution de la dette en 2015 ainsi que des opérations financières dont il est tenu compte.

En ce qui concerne la dette publique brute, dans le cadre de la 16^{ième} actualisation du programme de stabilité et de convergence, la prévision s'élevait à 12.399 millions euros ou 24% du PIB pour 2015. Cette prévision avait été faite sur base du niveau de la dette publique brute de 2014 auquel s'ajoutait le besoin de financement au niveau de l'administration centrale de 710 millions euros. La prévision la plus récente table sur une dette de 11.279 millions euros ou 23.3% du PIB. Cette révision à la baisse est due principalement aux facteurs suivants : i) une couverture du besoin de financement 2015 par les liquidités disponibles dans la Trésorerie sans besoin de nouvel endettement, ii) révision à la hausse du niveau du PIB de 2015.

- Prise en compte de l'impact prévisible de toutes les opérations financières susceptibles à augmenter ou à réduire le niveau de la dette publique à moyen terme.

La trajectoire à moyen terme de la dette publique brute est influencée par les éléments suivants :

- le besoin de financement au niveau de l'administration centrale ;
- le profil de l'endettement des établissements publics : une certaine croissance est prévue, surtout à cause des besoins d'investissements du Fonds Belval ;
- l'endettement au niveau du secteur communal : une extrapolation de la tendance passée est prise comme hypothèse compte tenu de l'obligation inscrite dans la loi communale de budgets en équilibre

selon laquelle les recettes courantes doivent couvrir le remboursement en capital et en intérêts des emprunts.;

- le secteur de l'administration de la sécurité sociale ne possède pas d'endettement.

Concernant la viabilité à long terme des finances publiques

- Explication des hypothèses principales qui sont à la base des nouvelles projections économiques et démographiques.

Le CNFP donne les principales raisons en matière d'hypothèses principales aux points 117 et 118.

- Etablissement de scénarios alternatifs qui seraient plus prudents que ceux qui se trouvent à la base des nouvelles projections.

L'IGSS reste disponible à calculer des scénarios alternatifs sur proposition du CNFP.

- Adoption d'une approche intergénérationnelle plus globale, tenant compte de l'ensemble des aspects économiques et sociaux, dans le cadre des réflexions sur la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises.

D'un point de vue de la procédure, dans le cadre de la feuille de route relative au bilan sur les pensions à réaliser en 2016, l'IGSS lancera avant la fin de l'année une analyse qu'elle intégrera dans son rapport qui sera soumis à un groupe d'experts en la matière au printemps prochain. Ce rapport sera essentiellement constitué d'une mise à jour des projections à long terme et servira de support aux discussions qui auront lieu au sein du groupe et qui pourront donner lieu à des analyses/simulations complémentaires.

D'un point de vue de la substance, le CNFP a raison de souligner l'importance d'une approche globale concernant les relations intergénérationnelles et les réflexions sur la soutenabilité à long terme des finances publiques à long terme. Une telle approche nécessite en particulier de sortir de raisonnements en équilibre partiel, i.e. quels sont les effets sur les recettes d'hypothèses de croissance économique et de l'emploi à long terme, mais aussi de prendre en compte leurs effets économiques et sociaux en termes de politiques publiques comme les transports, les logements, les transferts sociaux ou les conditions environnementales. Le STATEC, dans son programme de travail, prévoit des analyses plus poussées sur les défis à long terme qui se posent au Luxembourg.