

Prise de position du Ministère des Finances

La présente prise de position porte sur les constats et les recommandations présentés par le Conseil national des finances publiques (ci-après le « CNFP ») dans le cadre des évaluations suivantes :

- A. *Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2015 et 2016 (Octobre 2016)*
- B. *Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2017 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020 (Novembre 2016)*

1. Le respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2015 et 2016

Le Ministère des Finances se félicite du constat que toutes les règles budgétaires ont été respectées en 2015 et en 2016 tel qu'il a été affirmé par l'évaluation du CNFP en octobre 2016 (document A). En conséquence, le mécanisme de correction ne doit en effet pas être déclenché.

2. Les principales recommandations du CNFP de novembre 2016 (document B)

a) Le cadre de gouvernance budgétaire nationale

- *Avancer au printemps de chaque année le projet de LPFP afin de mieux utiliser l'outil stratégique qu'est le cadre budgétaire à moyen terme et de permettre une focalisation entière sur le projet de budget dans la deuxième moitié de l'année.*

Pour des raisons d'ordre technique, l'approche suivante est suivie en ce qui concerne la programmation budgétaire pluriannuelle : en avril de chaque année, le Programme de stabilité et de croissance est augmenté d'un document supplémentaire (une « annexe nationale ») qui a pour objet de fournir des explications plus détaillées au sujet des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire du Gouvernement.

En 2017, le Ministère des Finances procèdera à la présentation du PSC ainsi que d'une « annexe nationale » à la Chambre des Députés à la fin du mois d'avril suivant la même procédure que celle qui a été suivie en 2016. Les orientations pluriannuelles présentées dans les documents précités feront ensuite l'objet de débats parlementaires en séance plénière.

- Clarifier le caractère contraignant des LPFP, soit en gardant les objectifs pluriannuels fixes et en n'ajoutant qu'une seule année supplémentaire dans le projet de LPFP, soit en expliquant les révisions apportées aux objectifs pluriannuels.

A l'instar de toute autre loi, les dispositions figurant dans une loi de programmation financière pluriannuelle sont à respecter. Cette loi peut être modifiée ou remplacée par une nouvelle loi de programmation financière qui révisé, le cas échéant, les objectifs pluriannuels et y ajoute une année supplémentaire. Les changements que le projet de loi propose d'apporter à la loi en vigueur sont typiquement expliqués à l'exposé des motifs.

- Inscrire dans le MoU à passer entre le Ministère des Finances et le CNFP un délai raisonnable pour fournir une réponse écrite aux recommandations formulées par le CNFP.

Le « MoU » à conclure entre le Ministère des Finances et le CNFP est actuellement en cours d'élaboration. Il comprendra, entre autres, un délai de réponse à fixer d'un commun accord en ce qui concerne la réponse écrite du Ministère des Finances aux recommandations formulées par le CNFP.

- Analyser les propositions de modification de la loi du 12 juillet 2014 et insérer, le cas échéant, ces propositions dans le projet de loi budgétaire par voie d'amendement gouvernemental.

Les propositions de modification de la loi du 12 juillet 2014 soumis par le CNFP ont été étudiées par les services compétents. Dans une première étape, le Ministère des Finances prévoit d'y donner suite par le biais de la conclusion d'un « MoU » avec le CNFP dont l'objet sera de préciser l'accès aux données ainsi que de confirmer la volonté du Ministère des Finances de continuer d'appliquer la procédure du « se conformer ou s'expliquer ».

b) L'évaluation des règles de forme

- Inviter la Chambre des députés et le Conseil d'Etat à exprimer leur position sur le respect ou non des règles de forme inscrites dans la loi du 12 juillet 2014.

Le Ministère des Finances ne partage pas l'analyse du CNFP et il considère que tous les projets de loi de programmation financière pluriannuelle présentés au cours des trois dernières années ont été conformes avec les dispositions de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

c) Les prévisions macroéconomiques

- Actualiser le scénario international pour la LPFP : l'environnement international et les hypothèses externes (prix pétroliers, taux de change, taux d'intérêts) n'ont pas été actualisés pour les années 2018-2020.

La lettre-circulaire budgétaire élaborée en avril ou en mai de chaque année fixe les prévisions macroéconomiques à utiliser par les départements ministériels dans l'élaboration de leurs propositions budgétaires. Les prévisions macroéconomiques se basent sur le scénario à moyen terme établi par le STATEC au cours du printemps et il découle des hypothèses internationales applicables au moment de l'élaboration de ce scénario. A moins que le contexte économique n'évolue de manière considérablement différente que prévu encore au printemps de l'année, il n'est actuellement pas envisagé de mettre à jour l'intégralité du scénario international pour les besoins de la LPFP.

- Retenir un scénario macroéconomique national harmonisé : la LPFP 2016-2020 présente une divergence par rapport au PB 2017 en ce qui concerne le PIB nominal pour l'année 2017.

Un seul scénario macroéconomique a été utilisé pour l'élaboration du projet de budget et du projet de LPFP. La divergence notée par le CNFP provient d'une simple erreur dans la présentation des chiffres à l'exposé des motifs des projets de loi précités. Cette erreur n'a aucune incidence matérielle sur les estimations budgétaires.

- Présenter des scénarios alternatifs permettant la quantification des risques spécifiques qui se présentent pour le Luxembourg et qui sont notamment liés à l'évolution du secteur financier.

Des analyses de sensibilité sont publiées dans le cadre du programme de stabilité et de croissance présenté en avril de chaque année.

- Actualiser l'estimation de l'écart de production du projet de LPFP avec les données macroéconomiques les plus récentes : l'estimation présentée dans la LPFP se base encore sur les données contenues dans le PSC 2016-2020 en avril 2016.

Etant donné que les prévisions macroéconomiques sous-jacentes à la LPFP n'ont été que légèrement ajustées pour 2016 et 2017, les écarts de production calculés dans le contexte du PSC 2016-2020 ont été maintenus pour les besoins de la LPFP.

- Expliquer de manière circonstanciée les révisions apportées aux projections macroéconomiques : le taux de croissance réel en 2015 est considérablement moins favorable qu'estimé dans le PSC 2016-2020.

Le STATEC procède régulièrement à ce genre d'analyses dans la cadre de ses notes de conjoncture.

d) Les finances publiques

- Procéder à une étude approfondie pour identifier les origines des divergences entre prévisions budgétaires et chiffres réalisés afin de corriger d'éventuels biais méthodologiques ou systématiques dans l'élaboration des prévisions de finances publiques futures : les résultats budgétaires connaissent en effet des révisions importantes pour les années 2015 et 2016.

En raison de la petite taille de l'économie luxembourgeoise et au vu de son orientation internationale, les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont typiquement entourées d'une incertitude plus élevée que pour d'autres pays et sont dès lors susceptibles de connaître des révisions d'une année à l'autre. Les administrations compétentes procèdent régulièrement à des analyses pour améliorer la qualité des prévisions et pour éliminer d'éventuels biais méthodologiques. Par ailleurs, le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent comporte typiquement des explications plus circonstanciées sur les divergences entre le budget et le compte de l'exercice en question.

- Inscrire dans le texte du projet de LPFP des plafonds pour les dépenses de l'administration centrale : les dépenses figurant à l'exposé des motifs de la LPFP ne sont pas des montants maximaux.

Comme indiqué dans la prise de position du Ministère des Finances du 14 octobre 2015, la loi du 12 juillet 2014 ne précise pas de quelle manière 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 et il est présenté à l'exposé des motifs de chaque projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

- Préciser la portée d'un non-respect de la règle européenne sur les dépenses publiques étant donné que le TSCG prévoit de manière explicite, à son article 3, que l'évaluation des finances publiques est à réaliser en prenant comme référence à la fois le solde structurel et l'évolution des dépenses publiques.

Concernant le respect de la règle sur la variation annuelle des dépenses publiques, il est renvoyé aux observations formulées dans la prise de position du 14 octobre 2015 :

« 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. »

- Inclure dans le prochain projet de LPFP des projections à politiques inchangées.

L'évolution à politique inchangée peut être déduite par la prise en compte de l'impact de la réforme fiscale indiqué à la page 27 du PB 2017 ainsi que par la prise en compte de l'impact actualisé du paquet d'avenir indiqué à la page 14* du projet de la LPFP.

- Développer dans le prochain projet de LPFP les effets des politiques envisagées sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Etant donné que le programme de stabilité et de croissance présenté au mois d'avril de chaque année comporte une analyse circonstanciée des enjeux en matière de soutenabilité à long terme, il n'est actuellement pas envisagé de reproduire une telle analyse dans le contexte de la LPFP.

- Expliquer de manière circonstanciée les révisions apportées aux projections des recettes et des dépenses entre deux LPFP successives.

Les révisions apportées aux projections budgétaires d'une LPFP à l'autre sont typiquement expliquées à l'exposé des motifs du projet de loi LPFP. La possibilité d'y inclure des explications supplémentaires est actuellement à l'étude.