

Prise de position du Ministère des Finances

A. Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2016 et 2017 (avril 2017)

Le Ministère des Finances se félicite du constat par le CNFP confirmant que la règle budgétaire portant sur le solde structurel est pleinement respectée en 2016 et qu'elle devrait également être respectée en 2017.

B. Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2017 à 2021 (juin 2017)

Concernant les prévisions macroéconomiques

- « [L]e CNFP recommande de donner à l'avenir une explication détaillée de l'approche retenue pour estimer la croissance potentielle ainsi qu'une justification des hypothèses retenues pour l'évolution de la croissance réelle par rapport à la croissance potentielle. »

Concernant l'estimation de la croissance potentielle, la prise de position du 11 octobre 2016 avait précisé que « le Gouvernement a décidé se baser sur la méthode harmonisée qui est appliquée par la Commission européenne. Cette approche a été retenue afin de réduire le risque de déviations entre les évaluations réalisées sur le plan national et les évaluations qui sont réalisées sur le plan européen. »

La méthode harmonisée au niveau européen est décrite en détail dans les publications afférentes de la Commission européenne et, sur le plan national, les calculs sont réalisés par le STATEC.

Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle est par ailleurs accompagné chaque année d'une annexe fournissant une explication de l'approche retenue en matière de calcul de la croissance potentielle et de l'écart de production.

Quant aux hypothèses retenues dans ce calcul, celles-ci sont communiquées au CNFP dans le cadre de la transmission d'informations qui vient d'être confirmée dans la convention signée en date du 6 octobre 2017.

Des écarts entre les différentes estimations de la croissance potentielle présentées par le passé s'expliquent pour l'essentiel par les trois éléments suivants : le choix de la méthode à des fins d'analyse des perspectives de croissance (contrairement à l'application de la méthode harmonisée à des fins de surveillance budgétaire), la révision des données issues des comptes nationaux ainsi que la mise à jour des prévisions macroéconomiques.

- « [L]e CNFP recommande de donner à l'avenir des justifications plus détaillées des hypothèses retenues pour l'évolution de[s] ... indices [boursiers] et d'inclure une analyse de sensibilité, comme c'est déjà le cas pour les hypothèses retenues pour les taux d'intérêt. »

Le programme de stabilité et de croissance (« PSC ») a pour vocation de présenter les objectifs de la politique budgétaire du Gouvernement ainsi que les perspectives pluriannuelles en matière de finances publiques. Son contenu est prescrit par un Code de conduite dont la mise à jour la plus récente a eu lieu en juillet 2016 et auquel chaque Etat membre de l'Union européenne est tenu¹. Il ne serait pas opportun de surcharger le PSC du Luxembourg avec des explications additionnelles de nature technique concernant l'élaboration des prévisions macroéconomiques. Ceci est typiquement fourni par le STATEC dans le cadre des notes de conjoncture ou dans d'autres publications spécialisées.

L'analyse de sensibilité qui est présentée au PSC est basée sur la simulation de chocs sur la croissance de la zone euro, ce qui aboutit – entre autres et de manière implicite de par la construction du modèle d'estimation – à un choc sur l'évolution de l'indice boursier.

Concernant les finances publiques

- [L]e CNFP continue à recommander de poursuivre des objectifs budgétaires suffisamment ambitieux pour ne pas s'approcher du seuil de -0,5% sur le solde structurel et ainsi garder une marge de manœuvre suffisante en cas de choc adverse.

Le Gouvernement continue à mettre en œuvre une politique budgétaire ambitieuse, tout en visant la préservation d'une marge de manœuvre par rapport aux critères applicables.

Les nouvelles prévisions budgétaires présentées au projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2021 confirment ainsi le plein respect de l'OMT. Elles montrent en outre que le solde structurel évolue de manière à préserver à tout moment suffisamment de marge de manœuvre par rapport au seuil de -0,5% du PIB.

- Le CNFP demande à ce que l'impact des mesures fiscales soit actualisé dans le cadre du projet de budget 2018 et du projet de LPFP 2017-2021 en octobre 2017 et qu'il soit également présenté selon le principe des droits constatés (normes SEC).

La fiche financière annexée au projet de loi n° 7020 a regroupé les plus-values et les moins-values de recettes fiscales par catégorie analytique, tout en faisant abstraction d'effets indirects éventuels de la réforme fiscale. L'implication budgétaire totale de la réforme a été dans ce contexte estimée à -373,2 millions d'euros en 2017, à -502,9 millions d'euros en 2018 et à -524,4 millions d'euros à partir de 2019. Etant donné que l'année fiscale 2017 est toujours en cours, il est prématuré de réévaluer l'implication budgétaire de la réforme fiscale neuf mois seulement après son entrée en vigueur.

¹ "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes", 5 July 2016:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

Par ailleurs, il convient de noter que la présentation de l'impact de cette réforme suit les normes SEC. Celles-ci prévoient, en matière de recettes fiscales, un enregistrement comptable suivant la méthode de caisse ajustée (en anglais : « time-adjusted cash »), ce qui ne doit pas être confondu avec la méthode des droits constatés. Le Luxembourg continue ainsi à appliquer les dispositions européennes applicables qui sont notamment décrites au chapitre II.2.1 du « Manuel sur le déficit et la dette publics » d'Eurostat².

Autre recommandation

- *Le CNFP recommande qu'une analyse de la conformité à la règle du TSCG soit incluse à l'avenir par les autorités budgétaires dans le PSC à des fins analytiques.*

La règle concernant la variation annuelle des dépenses publiques ajustées à laquelle le CNFP fait référence découle des règles budgétaires du volet dit « préventif » du Pacte de stabilité et de croissance et elle ne s'applique pas au Luxembourg étant donné que le solde structurel se situe au-dessus de l'OMT.

La règle, qui fût introduite par le « Six-Pack » en 2011, a pour objectif d'établir un taux de croissance maximal des dépenses publiques dont le respect contribue à l'ajustement du solde structurel en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») dans le cas où celui-ci n'était pas encore atteint.

Dans le cas d'un Etat membre dont le solde structurel se situe au-dessus de l'OMT, et de façon symétrique au cas décrit au paragraphe précédent, la simple application de la méthode de calcul de la variation admissible au titre de la règle afférente correspond à un taux de croissance des dépenses qui ramène (et réduit) le solde structurel envers l'OMT, ce qui serait contraire à l'objectif de préserver une marge de manœuvre par rapport à ce seuil.

Etant donné que la règle sous rubrique ne s'applique pas au Luxembourg et qu'en outre la méthode de calcul ne fait que peu de sens en cas de dépassement de l'OMT, l'inclusion d'une analyse de cette règle dans le PSC n'est pas prévue à l'heure actuelle.

² "Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2016 edition": <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>.