

Prise de position du Ministère des Finances au sujet de l'évaluation des finances publiques du 25 mars 2019

Recommandation principale

« Le CNFP – se basant sur les chiffres utilisés dans le projet de budget 2019 et de la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 – observe que le solde structurel devrait respecter l'OMT fixé par les autorités budgétaires nationales à travers la LPPF, et qui correspondent à l'OMT minimal déterminé par la Commission européenne, sur toute la période 2018-2022.

Toutefois, il est à noter que, comme le STATEC l'a relevé dans sa publication, des questions subsistent sur la pertinence de certaines données sous-jacentes et sur la méthodologie d'estimation du PIB, sur lequel se basent les prévisions macroéconomiques ainsi que le solde structurel. Le CNFP recommande au Gouvernement de répondre aux problèmes méthodologiques inhérents dans le calcul du PIB et de l'établissement des prévisions macroéconomiques. »

L'article 4, paragraphe 4 du règlement UE n° 473/2013 dispose que « [l]es plans budgétaires nationaux à moyen terme et les projets de budget [...] sont basés sur des prévisions macroéconomiques indépendantes », c'est-à-dire sur base de prévisions macroéconomiques produites ou approuvées par des organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires de l'État membre.

Conformément à l'exigence européenne précitée, la réalisation de prévisions macroéconomiques à des fins budgétaires dans le cas du Luxembourg est assurée par le STATEC, ce dernier bénéficiant de l'indépendance scientifique et professionnelle en vertu de sa loi organique. Il n'appartient donc pas au Ministère des Finances de répondre à d'éventuels problèmes d'ordre technique ou méthodologique, tout en étant prêt à offrir le soutien nécessaire à toute initiative visant à améliorer davantage la qualité et la pertinence des statistiques publiques.

Nonobstant les observations précitées, il convient de rappeler que les finances publiques du Luxembourg ne sont pas directement touchées par la problématique évoquée. Au cours des cinq dernières années, la situation financière des administrations publiques a pu être considérablement renversée et elle a été durablement assainie, comme en témoignent les derniers chiffres publiés dans le cadre de la notification EDP d'avril 2019 ainsi que dans la documentation budgétaire, et ce indépendamment des révisions qui ont été successivement apportées au PIB.

Quant aux perspectives pour les années à venir, le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 à 2022 contient des simulations permettant d'illustrer la sensibilité des finances publiques par rapport à des scénarii de croissance du PIB divergents. Ces simulations confirment une fois de plus la résilience des finances publiques du Luxembourg, même en cas de chocs économiques. Le Luxembourg continue par ailleurs à respecter pleinement les règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance sur toutes les années à venir, tout en préservant de la marge par rapport aux seuils exigés.

Pris dans leur ensemble, tous ces éléments soulignent le bien-fondé des choix du Gouvernement en matière budgétaire et ils confirment que d'éventuels problèmes liés à l'estimation du PIB ne sont pas de nature à remettre en cause la bonne santé des finances publiques du pays.

Autres recommandations

- « Le CNFP recommande d'approfondir l'analyse de sensibilité par une simulation des chocs sur le solde structurel des administrations publiques »

La suggestion du CNFP est actuellement à l'étude par les services du Ministère des Finances, en tenant dûment compte de la charge de travail supplémentaire qu'impliquerait une extension des analyses de sensibilité à la simulation de chocs affectant le PIB potentiel et l'écart de production.

- « Concernant les Administrations locales, le CNFP note que les autorités budgétaires n'ont pas réussi à améliorer les prévisions sur la situation financière du secteur communal par la prise en compte des plans pluriannuels de financement, tel qu'annoncé dans la précédente LPFP. »

Le Ministère des Finances considère que les prévisions portant sur la situation financière du secteur communal sont d'une qualité entièrement satisfaisante.

- « Le CNFP a recommandé dans le passé le « découplage » du volet pluriannuel et du budget annuel. La situation actuelle correspond à ce que le CNFP a recommandé dans ces dernières évaluations, à savoir que l'avancement de la LPFP au printemps permettrait de veiller à ce que la programmation budgétaire pluriannuelle repose sur un scénario macroéconomique actualisé et cohérent au moment du dépôt et du vote de projet de LPFP à la Chambre des députés. Un tel calendrier permet d'optimiser le cadre national de gouvernance budgétaire et d'encourager ainsi une stratégie budgétaire orientée vers l'avenir. En particulier pour cette année calendrier, la LPFP 2019-2023, à déposer en automne 2019, n'a besoin que d'être complétée par l'année 2023. »

Aucun réagencement du calendrier des procédures budgétaires n'est prévu à l'heure actuelle.

- « Selon le PLPFP 2018-2022, le solde budgétaire nominal des Administrations publiques en 2018 dépasse de 2 points de pourcentage du PIB l'estimation avancée dans la LPFP 2017-2021. Dans son « évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires », le CNFP a constaté qu'il y a un biais systématique dans l'estimation des soldes nominaux. Le CNFP recommande de corriger ce biais à travers un plan d'action. »

Le Ministère des Finances considère que l'estimation des soldes nominaux résulte d'une approche prudente et non-biaisée dans l'élaboration des prévisions budgétaires, en raison notamment des incertitudes évoquées par le CNFP lui-même ainsi que d'une multitude de facteurs techniques ou autres qui ne sont que difficilement prévisibles dans le cas d'une petite économie ouverte.

- « Le PLPFP comporte une annexe présentant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels. Pourtant, l'annexe se limite à présenter l'écart de production et à fournir des explications quant à la méthode de calcul utilisée. Le CNFP invite les autorités budgétaires à compléter à l'avenir l'annexe par la présentation des séries temporelles du PIB réel et du PIB potentiel (niveaux et tendances) qui ont été utilisées pour calculer l'écart de production. »

Le Ministère des Finances met à disposition du CNFP toutes les données requises dans un fichier Excel détaillé.

- « Comme les années précédentes, le CNFP note que le PLPFP ne contient pas des montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale tel que prévu par la loi du 12 juillet 2014. »

Il est renvoyé aux observations formulées précédemment en réponse à cette recommandation.