



Luxembourg, le 11 octobre 2016

Ref.: 819x0a015

Monsieur Romain BAUSCH
Président du Conseil national
des finances publiques
25, rue Notre-Dame
L-2240 Luxembourg

Monsieur le Président,

Conformément au principe n° 7 appelé «se conformer ou expliquer» inclus dans la communication de la Commission européenne du 20 juin 2012 intitulé «Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire» et repris dans le code de conduite sur le «two pack», j'ai l'honneur de vous communiquer en annexe la prise de position du Ministère des Finances au sujet des évaluations et des recommandations présentées par le Conseil national des finances publiques dans les documents suivants :

- «Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019» (Novembre 2015);
- «Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2015 et 2016» (Avril 2016);
- «Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2016 à 2020» (Juin 2016).

Veuillez recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments très distingués.

Pierre GRAMEGNA
Ministre des Finances

Annexe.

Prise de position du Ministère des Finances au sujet des évaluations et des recommandations présentées par le Conseil national des finances publiques (CNFP) dans les documents suivants :

- A. « Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 » (Novembre 2015)**
- B. « Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2015 et 2016 » (Avril 2016)**
- C. « Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2016 à 2020 » (Juin 2016)**

* * *

1. Concernant l'évaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel

Conformément à la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le CNFP a procédé à une évaluation de la principale règle budgétaire dans un document intitulé «*Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2015 et 2016* » (document B).

Le CNFP constate que la règle budgétaire portant sur le solde structurel est respectée pour 2015 (vérification dite « *ex post* »), indépendamment de la méthode de calcul utilisée. Pour 2016, il arrive à la même conclusion (vérification « *ex ante* », c.-à-d. sans aucune incidence sur le déclenchement ou non du mécanisme de correction). Le Gouvernement partage le constat que les règles budgétaires sont respectées. En conséquence, le mécanisme de correction ne doit pas être déclenché.

Il y a également lieu de noter que la prévision du solde nominal de l'administration publique pour 2016 a été revue à la hausse dans le cadre de la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, et ce conformément à une recommandation du CNFP.

Le CNFP exprime par ailleurs des réserves quant à la pertinence de la méthodologie harmonisée telle qu'elle est appliquée par la Commission européenne pour déterminer l'écart de production du Luxembourg. Comme il existe plusieurs méthodes différentes dans la littérature économique spécialisée, présentant chacune d'entre elles des avantages et des inconvénients, il pourrait en effet s'avérer utile de ne pas se focaliser sur une seule méthode dans la formulation de l'orientation budgétaire.

Il convient toutefois de noter que le Gouvernement a décidé de se baser sur la méthode harmonisée qui est appliquée par la Commission européenne en tant que « méthodologie nationale ». 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. Au vu de la complexité des calculs qui sont à réaliser pour simuler la méthode européenne¹ et étant donné que la Commission européenne se base sur des données potentiellement divergentes dans ses propres calculs, les estimations peuvent cependant légèrement varier.

¹ Les calculs afférents sont principalement réalisés par le STATEC.

Les services du Ministère des Finances, en collaboration avec le STATEC, continuent par ailleurs à participer activement aux travaux du groupe de travail compétent sur le plan européen (le « Output Gaps Working Group »). Ce groupe a notamment pour objet d'améliorer la méthode européenne et, le cas échéant, d'y apporter des adaptations pour tenir compte d'éventuelles spécificités nationales.

Les autres méthodes d'estimation pour l'écart de production (comme p.ex. la méthode « Modux » ou encore le filtrage HP) continuent d'ailleurs à être utilisées, sur le plan technique et dans les travaux préparatoires, pour analyser la pertinence des résultats obtenus par le biais de la méthode européenne.

2. Concernant les principales recommandations du CNFP de novembre 2015 (doc. A)

a) Concernant le Conseil national des finances publiques

- i. Prise en considération des propositions de modification de la loi du 12 juillet 2014 pour assurer le bon fonctionnement du CNFP en plein respect de son statut d'indépendance.

Les propositions de modification de la loi du 12 juillet 2014 élaborées par le CNFP visent pour l'essentiel d'apporter des adaptations aux dispositions régissant les questions de personnel et de financement. En outre, il y est proposé de mieux encadrer l'accès aux données et la procédure de type « se conformer ou s'expliquer ».

Ces propositions de modification de la loi sont actuellement à l'étude par les différents services compétents. Dans une première étape, le Ministère des Finances prévoit d'y donner suite par le biais de la conclusion d'un « *Memorandum of Understanding* » (MoU) avec le CNFP dont l'objet sera de préciser l'accès aux données ainsi que la procédure du type « se conformer ou s'expliquer ». A noter également qu'une adaptation ponctuelle de la loi du 12 juillet 2014 est envisagée dans le contexte du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017.

b) Concernant les règles de forme pour la LPFP 2015-2019

- i. Redressement des points considérés « non-conformes » à la loi du 12 juillet 2014 dans le cadre de la procédure budgétaire actuellement en cours :

a. Avion militaire à inclure

Il est renvoyé à la prise de position du 14 octobre 2015, qui comprend notamment l'explication suivante:

« 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. »

Par ailleurs, le commentaire des articles accompagnant le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 précise que :

« [c]es prévisions ne tiennent pas compte des répercussions de l'acquisition de l'avion militaire dont les dépenses d'un montant total de 197 millions doivent être comptabilisées intégralement en 2019 suivant les règles du SEC2010, c'est-à-dire au moment de la livraison de l'avion. Ces dépenses affectent

donc intégralement l'équilibre comptable de l'exercice 2019 alors que les paiements sont effectués au cours des années 2005 à 2021 à charge du Fonds d'équipement militaire. »

b. Inclure les dépenses maximales pour l'administration centrale

Les dépenses de l'administration centrale figurent à la page 18 de l'exposé des motifs du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019. Il est par ailleurs renvoyé aux observations formulées dans la prise de position du 14 octobre 2015.

c. Précisions sur le calcul du solde structurel à fournir et mesures ponctuelles à inclure

Voir explications sous « 1. » concernant le calcul de l'écart de production.

Concernant la prise en compte d'éventuels effets ponctuels ou temporaires, il est renvoyé aux observations formulées dans la prise de position du 14 octobre 2015.

d. Compléter les postes majeurs des administrations publiques

L'annexe au projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 présente l'évolution de tous les articles du Budget de l'Etat, y compris des fonds spéciaux. L'ensemble de ces informations fournit le détail pour les « postes majeurs » de l'administration centrale. Concernant les autres sous-secteurs de l'Administration publique, des informations détaillées sont également présentées dans le projet de loi précité.

e. Zukunftspak : Suivi régulier de la liste des mesures

Un suivi régulier continue à être assuré pour accompagner la mise en œuvre du « Zukunftspak ». Comme indiqué dans la prise de position du 14 octobre 2015, une première évaluation avait été publiée dans la réponse à la question parlementaire no. 1063 du 17 avril 2015 ainsi que lors des présentations des données sur l'exécution budgétaire lors des réunions de la Commission des Finances et du Budget des 15 mai et 14 septembre 2015. Une actualisation de l'impact des 258 mesures du Zukunftspak a par ailleurs été publiée le 8 septembre 2016 en réponse à la question parlementaire no. 2243 du 22 juillet 2016 et en réponse aux questions parlementaires no. 2283 à 2305 du 9 août 2016.

f. Soutenabilité à long terme des finances publiques

Chaque projet de loi de programmation financière pluriannuelle comporte un chapitre dédié à la soutenabilité à long terme des finances publiques dans lequel l'effet des politiques qui sont envisagées est décrit en détail.

ii. Renforcement du cadre budgétaire à moyen terme suivant les observations formulées au chapitre 2.3 de l'évaluation du CNFP (Document A).

a. Discussion sur les orientations à moyen terme

Le document intitulé « *Annexe à la 17^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020* » a pour objet de fournir des explications détaillées au sujet des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire du Gouvernement. Ce document précise en particulier les grandes lignes de la politique budgétaire en vue de l'élaboration du projet de budget pour 2017 ainsi que du projet de budget pluriannuel pour la période 2016-2020.

Fin avril 2016, le Ministre des Finances a présenté la 17^e actualisation du PSC ainsi que la nouvelle annexe à la Chambre des Députés. Les orientations pluriannuelles en matière budgétaire et financière explicitées dans les documents précités ont par la suite fait l'objet de débats parlementaires en séance plénière.

b. Publier une note à politique inchangée

En 2016, il n'a pas été possible d'élaborer une note à politique inchangée pour des raisons d'ordre technique.

c. Fixer des plafonds aux dépenses de l'administration centrale

Voir réponse donnée sous « 2b) i. b. ».

d. Expliquer les modifications entre les budgets pluriannuels

Les modifications majeures sont typiquement expliquées à l'exposé des motifs des projets de loi budgétaire ainsi que dans le cadre des PSC.

e. Abroger les budgets pluriannuels précédents

Chaque nouvelle loi de programmation financière pluriannuelle votée remplace et abroge la précédente.

c) Concernant les prévisions macroéconomiques

- i. Elaboration d'un scénario macroéconomique cohérent et affichage complet dans le cadre de la documentation budgétaire.

Le scénario macroéconomique établi aux fins de la programmation budgétaire est présenté en détail dans la documentation budgétaire et il est basé sur les données les plus récentes et disponibles au moment de l'élaboration du projet de budget. Des explications plus circonstanciées au sujet du scénario macroéconomique figurent typiquement au chapitre A du projet de budget annuel.

- ii. Réalisation systématique et publication d'analyses de sensibilité pour le scénario macroéconomique central en fonction de différentes hypothèses, et ce dans le cadre de la documentation budgétaire.

Des analyses de sensibilité sont régulièrement publiées dans le cadre des actualisations du PSC. La réalisation de ce type d'analyses dans le cadre de la documentation budgétaire proprement dite n'est actuellement pas envisagée.

- iii. Application des exigences de la directive 2011/UE/85 relatives aux cadres budgétaires, notamment par la prise en considération des données macroéconomiques les plus récentes.

Voir réponse sous « 2c) i. ».

- iv. Adoption d'une approche stable, uniforme et cohérente pour la détermination de l'écart de production.

Voir réponse sous « 1. ».

- v. Mise en place d'un groupe de travail technique visant à dégager une approche unique pour la détermination et pour l'évaluation du solde structurel.

Voir réponse sous « 1. ».

d) Concernant les finances publiques

- i. Respect strict des règles budgétaires découlant de la loi du 12 juillet 2014, en assurant le respect de l'OMT, le respect du plafond des dépenses de l'administration centrale (à inscrire dans la loi) et le respect de la règle sur la variation annuelle des dépenses publiques du Pacte de stabilité et de croissance.

Concernant le respect de l'OMT et 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.

- ii. Affichage complet des données de finances publiques pour les administrations publiques consolidées ainsi que pour tous les 3 sous-secteurs, avec précision des différentes catégories de recettes et de dépenses (suivant SEC).

Cette recommandation a notamment été mise en œuvre dans le cadre de l'annexe accompagnant la 17^e actualisation du PSC.

- iii. Présentation d'une analyse ex post systématique de l'évolution passée dans la documentation budgétaire, et ce pour tous les sous-secteurs ainsi que pour les administrations publiques consolidées.

Il est renvoyé aux observations formulées dans la prise de position du 14 octobre 2015.

- iv. Explications circonstanciées des révisions apportées aux projections de recettes et de dépenses entre deux lois de programmation financière pluriannuelle successives.

Les modifications majeures sont typiquement expliquées à l'exposé des motifs des projets de loi budgétaire ainsi que dans le cadre des PSC.

- v. Présentation des hypothèses sous-jacentes aux recettes et aux dépenses et élaboration systématique d'analyses de sensibilité pour les projections budgétaires correspondantes.

Voir réponse sous « 2c) ii. ».

- vi. Présentation de l'état d'avancement de la mise en œuvre du Zukunftspak dans la documentation budgétaire.

Voir réponse sous « 2b) i. e. ».

e) Concernant la dette publique

- i. Affichage complet des facteurs influençant l'évolution de la dette publique et présentation des grandes lignes de la stratégie d'endettement à moyen terme.

La trajectoire prévisible de la dette publique brute ainsi que les facteurs permettant d'expliquer son évolution font partie intégrante des éléments avancés dans les projets de loi budgétaire ainsi que dans le cadre des PSC.

3. **Concernant les principales recommandations du CNFP de juin 2016 (doc. C)**

a) **Le cadre de gouvernance budgétaire**

- i. Avancer au printemps de l'année la présentation et le vote de la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP).

Voir réponse sous « 2b) ii. a. ».

- ii. Préciser la portée et la finalité des LPFP

- a. le caractère contraignant d'une loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP)

A l'instar de toute autre loi, les dispositions figurant dans une loi de programmation financière pluriannuelle sont à respecter.

- b. l'articulation entre une LPFP et les budgets annuels

Les budgets annuels doivent être cohérents avec la loi de programmation financière en vigueur ou déposée en parallèle.

- c. le passage d'une LPFP à l'autre et la coexistence de plusieurs LPFP dans la législation

Voir réponse sous « 2b) ii. e. ».

- d. le degré de détail devant figurer dans la loi de programmation pluriannuelle

Voir réponse sous « 2b) i. d. ».

- e. le rôle des objectifs arrêtés dans la loi et leur vérification systématique

Les lois de programmation ont pour finalité de définir les orientations financières pluriannuelles des trois secteurs de l'Administration publique : Etat, administrations locales et administrations de sécurité sociale. Ces orientations pluriannuelles s'insèrent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

- f. la fixation de l'OMT dans la LPFP

Il est renvoyé au commentaire des articles du projet de loi no. 6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques qui comporte notamment les précisions suivantes :

« Les objectifs budgétaires à moyen terme sont fixés par les Etats membres dans le cadre des programmes de stabilité respectifs. Ils doivent obligatoirement respecter la limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB ou de 1% du PIB, pour les Etats membres dont le taux d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB. »

« Conformément aux dispositions du règlement 1466/1997, l'objectif à moyen terme est fixé à un niveau qui 'garantit la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers la soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics'. »

« Le traité impose également aux Etats membres l'obligation de „veiller“ à une convergence rapide vers l'objectif budgétaire à moyen terme, d'après un calendrier qui est arrêté sur proposition de la Commission et qui doit tenir compte des risques pour la soutenabilité des finances publiques des Etats membres. »

« Dans ce contexte, il est important de noter que les Etats membres peuvent s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en cas de circonstances exceptionnelles définies à l'article 3, paragraphe 3, point b) du Traité (2) s'étendant sur la même période que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité et de croissance, la loi de programmation financière pluriannuelle a pour vocation de constituer le fondement de cette actualisation du programme de stabilité et de croissance. »

g. l'articulation entre les règles budgétaires nationales et les règles européennes

Les signataires du TSCG sont tenus à transposer la règle budgétaire portant sur le solde structurel dans leur législation nationale. Pour mieux comprendre le lien entre le TSCG et les lois budgétaires annuelles, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 2012 relatif au projet de loi no. 6597² qui comporte notamment l'explication suivante:

« L'obligation juridique du Luxembourg, comme Etat membre de l'Union européenne, de respecter la règle de l'équilibre constitue d'abord et avant tout une obligation de nature internationale. Cette obligation lie le Luxembourg, qu'elle soit ou qu'elle ne soit pas transcrite en droit national. »

h. l'adoption de plafonds pour les dépenses de l'administration centrale

Voir réponse sous « 2b) i. b. ».

i. les conséquences d'un non-respect du plafond de dépenses

Voir réponse sous « 2.d) i. ».

j. la coordination entre les différents sous-secteurs des administrations publiques

Il est renvoyé aux observations formulées dans la prise de position du 14 octobre 2015.

² http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2012/12/49_849/49849.pdf .

- k. le rôle des différents intervenants dans la gouvernance budgétaire, dont notamment le CNFP.

Le rôle du CNFP est défini par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Voir également réponse sous « 2a) i. ».

- iii. Clarifier la place du CNFP et la portée de ses évaluations dans le cadre de la gouvernance budgétaire nationale réformée (voir la recommandation de novembre 2015 à ce sujet et les propositions de modification présentées en septembre dernier).

Voir réponse sous « 2a) i. ».

b) Les prévisions macroéconomiques

- i. Compléter les projections macroéconomiques par des analyses de sensibilité adaptées et des scénarios alternatifs permettant d'évaluer les risques plus spécifiques de l'économie luxembourgeoise liés notamment à l'évolution du secteur financier.

Voir réponse sous « 2c) ii. »

- ii. Se mettre d'accord sur une méthode de calcul qui sera utilisée par tous les acteurs intervenants dans la gouvernance budgétaire nationale pour déterminer le PIB potentiel, l'écart de production et, partant, le solde structurel.

Voir réponse sous « 1. ».

c) Les finances publiques

- i. Retenir dans le cadre de la prochaine LPFP 2016-2020 (gouvernance budgétaire nationale) un objectif budgétaire à moyen terme plus ambitieux que l'OMT de -0,5% du PIB inscrit dans le PSC 2016-2020 (gouvernance budgétaire européenne)

L'article 1^{er} du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 propose de fixer l'OMT à -0,5% du PIB, conformément au minimum calculé par la Commission européenne et tel que retenu dans la 17^e actualisation du PSC à laquelle il est renvoyé pour des explications plus détaillées.

- ii. Traiter le sujet de la nouvelle hypothèse démographique de manière intégrée afin de vérifier si la soutenabilité à long terme des finances publiques est toujours assurée.

La soutenabilité à long terme des finances publiques est régulièrement évaluée par les services compétents en la matière. Le Gouvernement tient pleinement compte des différents aspects liés à la nouvelle projection démographique et il aborde les défis et les opportunités qui en découlent de manière intégrée. Cette approche novatrice se manifeste à travers plusieurs initiatives coordonnées qui sont actuellement en cours et qui ont pour objet d'examiner les questions liées (entre autres) à l'aménagement du territoire, aux infrastructures, à la mobilité ou encore au logement.

- iii. Appliquer la loi du 12 juillet 2014 en arrêtant dans le cadre de la LPFP 2016-2020 des montants maximaux annuels pour les dépenses de l'administration centrale.

Voir réponse sous « 2b) i. b. ».

- iv. Procéder à une étude sur les origines des divergences entre prévisions budgétaires et chiffres réalisés afin de corriger d'éventuels biais systématiques dans l'élaboration des projections de finances publiques.

Le Comité de Prévision procède régulièrement à l'examen d'éventuelles divergences entre les chiffres prévisionnels et les résultats constatés *ex post* pour améliorer la qualité des prévisions.

- v. Assurer un examen systématique et régulier de la stratégie d'assainissement des finances publiques, dont une actualisation de la mise en œuvre du "Zukunftspak".

Voir réponse sous « 2b) i. e. ».

d) La dette publique

- i. Assurer que l'objectif d'un plafond de 30% du PIB soit également assuré sur le long terme

Les prévisions présentées dans le cadre du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 affirment que la limite de 30% du PIB en matière de dette publique telle que retenue dans le programme gouvernemental sera pleinement respectée.