

Réponse à la prise de position du Ministère des Finances au sujet de l'évaluation des finances publiques du CNFP réalisée en date du 25 mars 2019

Le CNFP estime que les prises de position du Ministère des Finances appellent un certain nombre de remarques et de précisions complémentaires, ceci également compte tenu de l'approfondissement de la bonne coopération entre le CNFP et le Ministère des Finances, basé notamment sur des échanges réciproques.

Recommandation principale

Le CNFP [...] observe que le solde structurel devrait respecter l'OMT fixé par les autorités budgétaires nationales à travers la LPFP, 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 rétablissement des prévisions macroéconomiques.**

Prise de position du Ministère :

« L'article 4, paragraphe 4 du règlement UE n° 473/2013 dispose que « [les 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 ».

a) Le CNFP est parfaitement conscient de la teneur de l'article 4, paragraphe 4 précité du règlement UE n°473/2013 disposant que les prévisions macroéconomiques, comme les institutions produisant ces prévisions, doivent être indépendantes. Le CNFP ne remet pas ni n'a jamais remis en question l'indépendance du STATEC.

Comme la mission du CNFP implique que celui-ci publie des avis sur les décisions émanant du Gouvernement, c'est à ce dernier qu'il doit s'adresser. Le PIB constituant un paramètre clé du dispositif d'évaluation de la conformité des états budgétaires, le CNFP exerce sa mission en avançant cette recommandation concernant les problèmes méthodologiques inhérents au calcul du PIB et l'établissement des prévisions macroéconomiques. Le STATEC ayant d'ailleurs lui-même évoqué des problèmes susceptibles de compromettre fondamentalement les projections macroéconomiques.¹

b) Même si les prévisions macroéconomiques ne sont pas directement de la responsabilité du Ministère des Finances, ce dernier doit assurer que ses prévisions budgétaires se basent sur des prévisions macroéconomiques cohérentes, justes et récentes. Une bonne collaboration entre le Ministère des Finances et les institutions indépendantes (engagées dans les finances publiques) aide à assurer la cohérence des calculs sous-jacents des finances publiques et contribue à fournir des pistes de solution par rapport aux défis méthodologiques évoqués concernant le calcul du PIB. De façon générale, l'ensemble des parties prenantes, budgétaires et socio-économiques, tout comme les citoyens, ont un intérêt manifeste de baser leurs évaluations, constats, commentaires et politiques sur des chiffres macroéconomiques robustes. Ainsi, la recommandation du CNFP est d'abord à appréhender dans une approche constructive, voulant contribuer à améliorer la robustesse et la fiabilité des chiffres macroéconomiques.

c) Le Ministère évoque la bonne santé passée et actuelle des finances publiques ainsi que le bien-fondé des choix budgétaires du Luxembourg.

Le CNFP ne les a pas remis en cause, et a – cf. supra – relevé la conformité et le respect de l'OMT. Effectivement, le CNFP ne dispose pas à ce stade d'éléments impliquant que les éventuels problèmes liés à l'estimation du PIB remettent en cause le respect de l'OMT sur la période 2018-2022 (fait qu'il aurait nécessairement relevé dans son évaluation). Toutefois, il faut attirer l'attention sur le fait que le PIB entre directement dans le calcul du solde structurel, et partant dans le respect de l'OMT.

¹ STATEC, « Note au Formateur », octobre 2018, p.3.

Autres recommandations

- **Analyse de sensibilité par une simulation des chocs sur le solde structurel des administrations publiques :**

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

Prise de position du Ministère :

« 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 ».

Le CNFP est heureux de noter que le Ministère des Finances entend mettre cette suggestion à l'étude. Le CNFP est conscient que cela impliquerait une charge de travail supplémentaire comme le Ministère le relève, mais rappelle que cette simulation assoirait de façon plus solide le fait que le solde structurel ainsi que l'OMT sont respectés au long de la période sous revue.

- **Prévisions sur la situation financière du secteur communal :**

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.

Prise de position du Ministère :

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

L'établissement des plans pluriannuels de financement a été prévu par l'article 129bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (doc. parl. 6479), motivé par le commentaire ci-après :

« L'article 129bis définit le plan pluriannuel de financement et en explique les finalités. Le plan pluriannuel de financement a une double finalité:

- Tout d'abord il servira de base aux communes elles-mêmes pour établir leur budget pour l'exercice suivant et leur donnera l'assurance d'une évolution en équilibre de leur budget ;
- Ensuite, le plan pluriannuel de financement servira de base à l'Etat pour subvenir à ses obligations nationales et internationales de renseignement de l'évolution des finances publiques. »

Le PLPFP précédent (2017-2021, p.27*) mettait en avant dans ce cadre une amélioration des prévisions sur la situation financière du secteur communal « par la prise en compte des plans pluriannuels de financement grâce à une adaptation des tableaux récapitulatifs transmis au

Ministère de l'Intérieur et visant à permettre leur intégration dans la programmation financière pluriannuelle de l'Administration publique ».

Dans le PLPFP 2018-2022 (p.27*), ses auteurs déclaraient que l'adaptation, la traduction sur support électronique et les adaptations du programme de traitement actuel des données « se sont avérées plus complexes de sorte que les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont été établies, comme par le passé sur base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC ».

Le CNFP note donc que les autorités budgétaires n'ont pas procédé ou pu procéder à l'amélioration escomptée des prévisions sur la situation financière du secteur communal par la prise en compte des plans pluriannuels de financement dans le PLPFP et dans le PSC.

Quant à la qualité invoquée des prévisions en cause, le CNFP constate entre le PLPFP 2018-2022 et la notification EDP publiée moins d'un mois plus tard par le STATEC un écart de 84 millions d'euros en 2019 et de 63 millions d'euros en 2018 concernant le solde budgétaire des administrations locales. L'écart présente tout de même environ un quart du solde total des administrations locales. Suivant les informations reçues par le CNFP, l'écart s'explique par le fait que les plans pluriannuels de financement établis par le secteur communal ont été utilisés dans la notification EDP du 1^{er} avril 2019.²

Par ailleurs, le CNFP doit encore renvoyer à l'observation formulée à la page 43 de son évaluation de mars 2019, à savoir que « par rapport à la LPFP 2017-2021, le solde estimé s'améliore en moyenne de +0,2 point de pourcentage en termes de % du PIB (oscillant autour de +0,5/0,6% du PIB sur l'ensemble de la période de prévision), ce qui tient à une estimation seulement légèrement réévaluée des dépenses tandis que les recettes sont revues vers le haut. Ce supplément de solde positif des administrations locales pose la question si l'hypothèse d'une non-utilisation par les administrations locales de leur marge de manœuvre additionnelle n'est pas risquée » (ce du moins à moyen terme).

² Tout en ne pouvant que souhaiter que les prévisions plus favorables du Gouvernement se trouvent confirmées dans la notification EDP du 1^{er} octobre 2019 ainsi que dans le prochain PLPFP 2019-2023, il se pose toutefois la question de l'équilibre entre d'une part le surplus de moyens apparemment structurel disponible pour les administrations locales (capacité de financement annuelle moyenne de l'ordre de 0,3 Mia, soit 11 % des dépenses et 0,5 % du PIB sur la période concernée), face au besoin de financement de l'administration centrale du même ordre de grandeur.

➤ « Découplage » du volet pluriannuel et du budget annuel :

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.

Prise de position du Ministère :

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

Le CNFP prend note de la réponse du Ministère « qu'aucun réagencement du calendrier des procédures budgétaires n'est prévu à l'heure actuelle ». Le CNFP note cependant, dans ce contexte, que le Ministère des Finances a lui aussi constaté, dans une prise de position du 14 octobre 2015, « le mérite d'une présentation du PLPFP au printemps ». Dans une autre prise de position du 25 avril 2017, le Ministère a toutefois indiqué que l'avancement du PLPFP au printemps ne pourrait pas avoir lieu « pour des raisons d'ordre technique ». Le CNFP se demande de quelles raisons techniques il s'agit.

Le CNFP rappelle dès lors la partie finale de sa recommandation suivant laquelle « *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* », ainsi que son observation à la page 15 de son évaluation de mars 2019.³

³ « Le CNFP estime que dans la situation actuelle se présente l'opportunité de pouvoir voter une LPFP susceptible de rester en vigueur pour le prochain exercice budgétaire (exercice 2020, pour lequel le projet de budget sera déposé et voté cet automne). Dans ce cadre, et moyennant évidemment un ajout par amendement des prévisions pour l'année 2023, la LPFP à voter en avril 2019 pourrait rester en vigueur et ne pas faire l'objet d'une nouvelle LPFP portant sur la période de 2019 à 2023, à déposer et à voter pendant le quatrième trimestre de l'année 2019. »

➤ **Correction du biais systématique dans l'estimation des soldes nominaux :**

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.

Prise de position du Ministère :

« 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 CNFP prend note de cette position, mais souligne qu'elle ne démontre pas qu'il s'agit effectivement d'une approche prudente et non-biaisée. Dans ce contexte, le CNFP aimerait rappeler que l'évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalisée par le CNFP en juin 2018 a mis en évidence une importante distorsion des prévisions du solde nominal des administrations publiques (sous-estimation systématique) sur la période considérée de 2006 à 2016.

➤ **Annexe présentant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels :**

[...] 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.

Prise de position du Ministère :

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

Comme le relève le Ministère dans sa prise de position, le CNFP reçoit les données afférentes moyennant la transmission d'un fichier Excel.

Toutefois, le CNFP estime qu'une annexe devrait être ajoutée au PLPFP pour des raisons de transparence.

Il ne s'agit en effet pas d'une demande d'information de la part du CNFP mais d'une question de transparence des documents budgétaires. La présentation des séries temporelles du PIB réel et du PIB potentiel (niveaux et tendances) dans une annexe du PLPFP fournirait tous les éléments nécessaires pour reproduire le calcul du solde structurel.

➤ **Recommandation d'indiquer les montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale :**

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.

Prise de position du Ministère :

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

La règle sur le montant maximal des dépenses de l'administration centrale découle de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Le CNFP renvoie au point 5.1.2 de son évaluation de mars 2019 dans lequel il explique pourquoi il continue à ne pas être en mesure d'évaluer le respect des montants maximaux des dépenses de l'administration centrale.