

Réponse à la prise de position du Ministre des Finances au sujet de l'évaluation des finances publiques du CNFP réalisée en date du 28 juin 2021

Recommandation 1 :

« une présentation plus claire des hypothèses sur lesquelles est basé le calcul du solde structurel, en indiquant l'origine d'éventuelles divergences avec celles entrant dans le calcul des prévisions du STATEC »

Prise de position du Ministère :

De l'encadré méthodologique qui figure dans chaque actualisation du Programme de stabilité de croissance, il ressort qu'il n'y a aucune divergence entre les hypothèses sous-tendant les calculs des prévisions des PIB réel et potentiel du STATEC et celles utilisées dans le cadre du calcul du solde structurel. La question soulevée a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs échanges techniques entre le Ministère, le STATEC et le CNFP, notamment dans le cadre d'une réunion organisée conjointement à cet effet avec le STATEC en date du 17 mai 2018, et a été adressée entre autres dans la prise de position du Ministère des Finances relative aux recommandations formulées par le Conseil national des finances publiques dans son évaluation des finances publiques du 15 juin 2018.

La méthode harmonisée de la Commission européenne sur laquelle se base le calcul du solde structurel au Luxembourg depuis 2015 applique en effet une règle ad-hoc selon laquelle l'écart de production s'annule en fin de période (t+5) (« closure rule »). En l'absence de prévisions à moyen terme de la Commission européenne (t+3 à t+5), le calcul s'appuie sur les prévisions correspondantes du STATEC, tout en y appliquant les adaptations nécessaires afin d'assurer, dans la mesure du possible, le respect de la règle ad hoc précitée.

Si la méthode de calcul du solde structurel est transparente pour le CNFP, elle ne l'est pas nécessairement pour le grand public. En effet, et pour rappel, le tableau se présente comme suit à la page 43 du PSC 2021:

Le calcul du solde structurel repose dès lors sur les éléments suivants :

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Solde nominal	+2,4%	-4,1%	-2,0%	-1,3%	-0,4%	+0,0%	+0,4%
Niveau de PIB réel* (en mia)	58,465	57,697	59,998	62,390	64,051	65,742	67,466
Niveau de PIB potentiel (en mia)	58,443	59,929	61,732	63,781	65,990	68,283	70,693
Écart de production	+0,0%	-3,7%	-2,8%	-2,2%	-1,5%	-0,7%	0,0%
Solde structurel	+1,9%	-2,4%	-0,7%	-0,3%	+0,3%	+0,4%	+0,4%

Source : Ministère des Finances, STATEC.
*Ce niveau ressort du modèle de la Commission européenne utilisé aux fins du calcul du solde structurel du Luxembourg et diffère ainsi du PIB réel affiché ailleurs dans le document.

A partir de l'année 2023, la différence relative entre le PIB réel et le PIB potentiel (l'écart de production) indiquée (notamment 0% en 2025) ne correspond arithmétiquement pas aux valeurs du PIB réel et potentiel indiquées (qui présentent p. ex. un écart effectif de -4,6 % pour 2025).

Dès lors, sans informations supplémentaires accompagnant le tableau figurant à la page 43 du PSC 2021, le lecteur du tableau ne peut que conclure que l'écart de production, et donc le solde structurel, n'est pas calculé à partir du PIB réel et du PIB potentiel indiqués dans le tableau, comme le suggère pourtant la formule produite à la page 42 du PSC 2021.

Sans mettre en cause la volonté du Gouvernement de se rapprocher, dans la mesure du possible, des prévisions de la CE concernant le solde structurel, en adoptant à son tour la méthode utilisée par la CE d'un écart de production qui converge progressivement vers zéro d'ici 2025, le CNFP estime que le tableau ci-dessus devrait être complété d'une telle manière à permettre une présentation arithmétiquement cohérente de l'écart de production.

Par ailleurs, pour plus de clarté, le CNFP demande également de préciser dans la note reproduite en-dessous du tableau reproduit ci-avant et issu du PSC 2021, le(s) tableau(x) où figure « *le PIB réel affiché ailleurs dans le document* » qui diffère (et pour quelle raison) de celui repris dans le tableau.

Recommandation 2 :

« l'établissement d'une vue d'ensemble des emprunts obligataires similaire à celle publiée dans le PSC 2019 »

Prise de position du Ministère :

La liste complète des emprunts obligataire peut à tout moment être consultée sur le site web de la Trésorerie de l'Etat (« te.public.lu »).

Le CNFP note que les caractéristiques des emprunts obligataires dont la vue d'ensemble se trouve sur le site Internet en question sont le type, l'échéance finale ainsi que l'encours desdits emprunts. Toutefois, la date de l'émission et le montant initial des emprunts n'y figurent pas (caractéristiques importantes qui se trouvaient renseignées dans la vue d'ensemble produite dans le cadre du PSC 2019).

Extrait du tableau du site de la trésorerie :

ENCOURS DE LA DETTE À MOYEN ET LONG TERME DU GOUVERNEMENT CENTRAL (AU 30.06.2021)

Emprunt	Type	Devise	Echéance finale	Encours (en EUR)
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligataire institutionnel	EUR	21.03.2022	1.000.000.000
BEI 0,00%	Emprunt	EUR	18.07.2022	150.000.000
BCEE 1,750% ²	Prêt bancaire	EUR	30.06.2023	3.108.496,97
GRAND-DUCHE 2,125%	Emprunt obligataire institutionnel	EUR	10.07.2023	2.000.000.000
BCEE 1,890% ³	Prêt bancaire	EUR	31.12.2023	30.018.409,22

Recommandation 3 :

« étant donné que l'ensemble des administrations de la sécurité sociale, regroupant les institutions de la sécurité sociale et le secteur hospitalier, est composé d'entités complètement différentes quant à leur statut, fonctionnement, missions et financement, une ventilation des dépenses et des recettes entre les deux groupes d'entités devrait accompagner la présentation des données afférentes pour une appréciation correcte des dépenses et recettes du sous-secteur sécurité sociale, au moins au niveau national »

Prise de position du Ministère :

Plus de détails quant à la trajectoire des dépenses et des recettes du volet hospitalier dans le sous-secteur de la Sécurité sociale seront présentées dans le projet de budget pluriannuel 2021-2025 en automne.

La recommandation du CNFP concerne la publication d'une ventilation exhaustive et systématique des dépenses et des recettes entre les deux groupes d'entités dans un format SEC, tant pour les prochains projets de budgets annuels et pluriannuels que pour les prochains PSC. La réponse ci-dessus ne semble

reprandre que partiellement la recommandation du CNFP en se limitant par ailleurs au projet de budget pluriannuel 2021-2025. Par ailleurs, le CNFP estime qu'au cours de la réunion de présentation de l'évaluation du PSC 2021 à Monsieur le Ministre des Finances en date du 25 juin 2021, la recommandation afférente du CNFP avait fait l'objet d'un consensus et d'un accord de principe.

Recommandation 4 :

« le solde nominal de la sécurité sociale diminue de manière quasi continue à partir de 2020, de 1,2 milliard d'euros en 2019 à 598 millions d'euros en 2025. Cette baisse graduelle mériterait des explications supplémentaires. »

Prise de position du Ministère :

Comme à l'accoutumée, la trajectoire du solde de la sécurité sociale, qui s'explique par une augmentation continue des dépenses qui n'est pas contrebalancée par un accroissement concomitant des recettes, sera décrite à l'exposé des motifs du projet de budget pluriannuel.

Le CNFP note que la trajectoire à moyen terme du solde de la sécurité sociale était, à l'accoutumée, d'une tendance plutôt stable. Il en était ainsi dans les derniers PSC et budgets annuels et pluriannuels d'avant-crise sanitaire (à moyen terme, le solde augmentait légèrement dans la LPFP 2019-2023 (dont les prévisions se recouvraient avec celles du PSC 2019) et diminuait quelque peu dans la LPFP 2020-2024, le dernier programme pluriannuel établi avant la crise).

Or une baisse de telle envergure (environ 600 millions EUR sur la période 2019-2025, soit un écart de 50% entre l'année 2019 et l'année 2025) mériterait des informations complémentaires, éléments explicatifs qui devraient être publiés de façon systématique, comme il ressort clairement des observations de la page 32 ci-après de l'Evaluation du PSC 2021 par le CNFP :

« Par rapport à la LPFP 2019-2023, la diminution de la catégorie de recettes « cotisations sociales » (-150 millions d'euros en 2023) et « autres transferts courants » (-88 millions d'euros en 2023) est pratiquement annulée par la prise en compte du [nombre indice] moins élevé retenu au PSC 2021 par rapport à celui de la LPFP 2019-2023: Ce facteur considéré, ces deux catégories de recettes ne diminuent que de respectivement -33 et -26 millions d'euros, ce qui traduit un retour quasi à la normale pour les recettes du sous-secteur de la Sécurité sociale.

Du côté des dépenses, les prestations en espèces augmentent en 2023 de 6 millions d'euros. Toutefois, après la prise en compte du NI moins élevé retenu au PSC 2021 par rapport à celui de la LPFP 2019-2023 (qui gouverne les pensions et indemnités pécuniaires, mais, à législation constante pas les allocations familiales), il en résulte une augmentation de +123 millions d'euros en 2023 dont la cause reste à être motivée. »

Ces éléments étant apportés, le CNFP rappelle que le début de la période pluriannuelle couverte (2020-2025) est largement tributaire des effets de la crise sanitaire. Il s'agirait ainsi d'obtenir avant tout des renseignements pertinents pour la période à partir de 2023, comme suite au paragraphe qui précède.