

Luxembourg, le 25 octobre 2018

Ministère d'Etat
ENTRÉE le
26 OCT. 2018
No

A l'attention de
Monsieur Xavier Bettel,
Nommé Formateur du gouvernement par
S.A.R. le Grand-Duc

Ministère d'Etat
4, rue de la Congrégation
L - 1352 Luxembourg

Concerne : *Note au Formateur*

Monsieur le Formateur,

Je vous prie de trouver en annexe de la présente lettre une « Note au Formateur » de la part du Conseil national des finances publiques (ci-après « CNFP »).

Le CNFP se tient à votre disposition pour évoquer les sujets abordés dans la note de manière plus détaillée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Formateur, l'assurance de ma considération très distinguée.



Yves Nosbusch
Président

Copie à : Monsieur Pierre Gramegna, Ministre des Finances.

Note au Formateur

OBJET :	Note au Formateur
DU :	Conseil national des finances publiques (CNFP)
Date :	25/10/2018

Le Conseil national des finances publiques (ci-après « CNFP ») considère que les points mentionnés dans la présente note, notamment celui ayant trait à la fixation de l'objectif budgétaire à moyen terme (ci-après « OMT »), pourraient utilement figurer dans le programme gouvernemental.

A) Fixation de l'OMT et soutenabilité à long terme des finances publiques

Concernant la fixation de l'OMT pour la période de 2017 à 2019 (-0,50% du PIB), le Gouvernement sortant s'est aligné sur le minimum requis par les dispositions européennes. Le CNFP note toutefois que cet OMT repose sur un objectif de 60% du PIB en matière de dette publique, alors que le Gouvernement s'est donné un objectif plus ambitieux dans son programme gouvernemental de stabiliser, à tout moment, la dette en-dessous de 30% du PIB.

En vertu du règlement (CE) n°1466/97 un nouvel OMT devra être fixé pour les années 2020 à 2022, et ce au printemps 2019. Le CNFP recommande d'ores et déjà que l'OMT pour les années 2020 à 2022 soit compatible avec l'objectif de dette publique que le nouveau Gouvernement se donne dans son programme gouvernemental. D'après une estimation préliminaire du CNFP et en maintenant la dette publique en dessous de 60% du PIB à long terme, il résulterait un OMT minimal de +0,25% du PIB. En adaptant la formule de calcul de l'OMT pour maintenir la dette publique en-dessous de 30% du PIB à long terme, l'OMT minimal devrait s'approcher de +1,50% du PIB (cf. tableau 5.1 de l'évaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2018 à 2022).

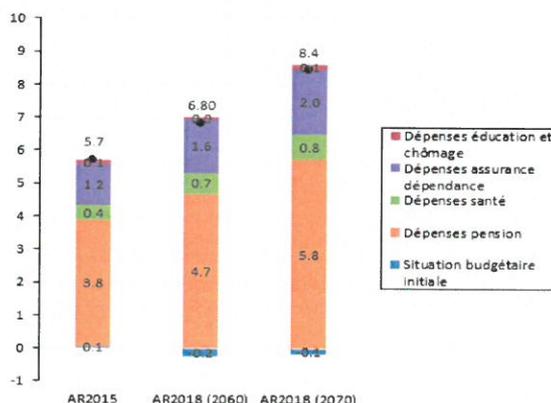
Tableau 1 – OMT minimal selon différentes hypothèses

Période	Dette stabilisée à 60% du PIB	Dette stabilisée à 30% du PIB
2020-2022	+0,25%	+1,50%
2017-2019	-0,50%	+0,25%

Un OMT de 1,50% du PIB pour les années 2020 à 2022 devrait donc permettre de respecter le plafond de 30% en termes de PIB pour la dette publique. En plus, un tel OMT devrait assurer le financement d'un tiers du coût lié au vieillissement de la population à long terme. Comme deux tiers de ce coût demanderaient cependant encore à être financés, des choix politiques s'imposeront évidemment au-delà de cette fixation de l'OMT. Le CNFP souligne dans ce contexte, sur la base de l'indicateur de soutenabilité à long terme S2, l'ampleur des défis à long terme pour les finances publiques de notre pays. L'indicateur S2 quantifie, en termes de % du PIB, l'amélioration du solde structurel primaire nécessaire chaque année pour stabiliser le ratio d'endettement public à long terme en tenant compte du coût lié au vieillissement de la population.

En considérant les données de l'« Ageing Report 2015 », le risque pour la soutenabilité à long terme des finances publiques était à considérer comme « moyen » (S2=5,7 pts de % du PIB). A horizon temporel inchangé (2060) et en considérant les données actualisées du « Ageing Report 2018 », l'indicateur S2 se situerait désormais à 6,8 points de % du PIB. D'après les derniers calculs de la Commission européenne (ci-après « CE »), qui adopte un horizon temporel de 2070, l'indicateur S2 se situerait à 8,4 points de % du PIB. Se situant au-dessus de 6 points de % du PIB, et d'après les critères de la CE, le graphique 1 montre que le Luxembourg est confronté à un risque élevé pour la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Graphique 1 - Indicateur «S2» et ses composantes



B) Imperfections constatées dans la loi du 12 juillet 2014

- ***Ecart important et déclenchement du mécanisme de correction***

En vertu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (ci-après « TSCG ») au sein de l'Union économique et monétaire, les Etats membres doivent mettre en place, au niveau national, un « mécanisme de correction » déclenché automatiquement en cas d'« écart important » par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement. L'article 3, paragraphe 2, du TSCG souligne la nécessaire cohérence des mécanismes nationaux de correction avec les règles budgétaires de l'Union européenne. Le CNFP constate toutefois que la définition nationale de l'« écart important » n'est pas la même qu'au niveau européen. L'écart important est en effet constaté de façon différente dans une situation où l'OMT ne serait pas atteint.

Le CNFP note par ailleurs que la loi du 12 juillet 2014 ne fournit aucune précision à l'égard des « clauses dérogatoires » du mécanisme de correction et elle ne comporte aucune règle relative aux corrections à opérer au moment où le mécanisme doit être déclenché.

- ***Règle sur les dépenses***

La surveillance budgétaire au titre du TSCG fait l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses. Le CNFP note toutefois que la règle sur le montant maximal des dépenses de l'administration centrale découlant de la loi du 12 juillet 2014 diffère de la règle des dépenses découlant du TSCG.

En effet, l'analyse des dépenses au niveau européen est, contrairement à la règle nationale, effectuée au niveau de l'ensemble des administrations publiques. En outre, l'analyse porte sur le taux de croissance des dépenses (et non pas sur le montant absolu). En vertu de la règle européenne, les dépenses ne doivent pas progresser au-delà d'un « taux de référence », résultant d'une estimation de la croissance potentielle à moyen terme et comprenant une marge de convergence vers l'OMT. De plus, l'agrégat de dépenses publiques qui est considéré comporte plusieurs ajustements techniques pour tenir compte des particularités de certains types de dépenses telles que l'investissement ou les indemnités de chômage.

- ***Rôle et indépendance du CNFP***

En considérant les lignes directrices de l'OCDE et de la CE en matière des institutions budgétaires indépendantes, le CNFP est notamment d'avis que l'ancrage légal du caractère indépendant du CNFP et son fonctionnement pourraient être renforcés. Même si une convention a été signée entre le Ministère des Finances et le CNFP en octobre 2017, le CNFP rappelle que la législation omet de préciser un processus à travers lequel les autorités budgétaires devraient se conformer – ou du moins répondre formellement – à d'éventuelles réserves ou recommandations du CNFP. Par ailleurs, la loi du 12 juillet 2014 ne comporte aucune base légale assurant l'accès à l'information du CNFP.