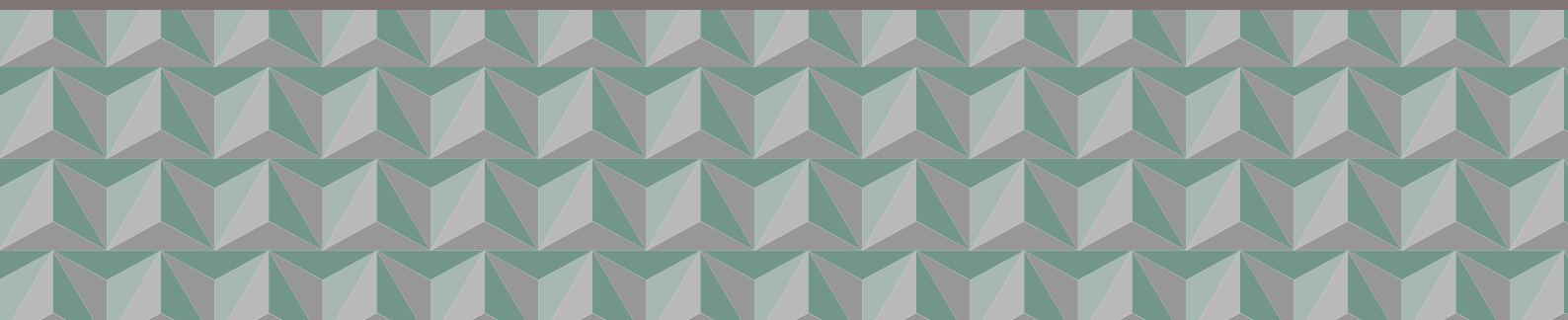


Recommandations de l'évaluation des finances publiques

*à l'occasion du projet de budget pour 2018 et
du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2021*

Novembre 2017



I. RECOMMANDATIONS

Selon l'article 4 de la convention signée entre le Ministère des Finances et le CNFP, « le CNFP s'engage à faire une distinction, dans ses évaluations et ses constats, entre, d'une part, les recommandations principales ayant trait à la surveillance du respect de la règle portant sur le solde structurel et à l'application du mécanisme de correction, et, d'autre part, les autres recommandations découlant des missions légales du CNFP ».

Recommandation principale

- Le CNFP continue à recommander la poursuite d'objectifs budgétaires suffisamment ambitieux pour ne pas s'approcher du seuil de -0,5% sur le solde structurel. En effet, l'OMT de -0,5% repose sur trois hypothèses : une stabilisation de la dette publique brute à 60% à l'horizon 2060, le financement d'un tiers seulement du coût lié au vieillissement et une évolution démographique impliquant une population de 1,14 million d'habitants en 2060.

Si l'objectif est une dette publique ne dépassant pas un plafond de 30% du PIB, un solde structurel minimal de +0,25% sera nécessaire. Si par ailleurs on se base sur les nouvelles projections d'Eurostat (hypothèse démographique de 992 924 habitants en 2060), le solde structurel devrait même se situer à +0,75% du PIB.

Autres recommandations

Concernant la LPFP et les règles de forme

- Le CNFP continue à recommander le « découplage » du volet pluriannuel et du budget annuel. **L'avancement de la LPFP au printemps de chaque année** permettrait une meilleure utilisation de l'outil stratégique qu'est le cadre budgétaire à moyen terme. De plus, le projet de LPFP pourrait alors se baser sur un scénario macroéconomique actualisé et cohérent, ce qui n'est pas le cas pour le présent projet de loi.
- Parmi les missions qui lui sont confiées par la loi du 12 juillet 2014, **le CNFP surveille le respect des règles de forme applicables au projet de LPFP 2017-2021**. Le CNFP note que plusieurs de ses recommandations avancées dans le cadre de la procédure budgétaire nationale des deux années précédentes ont été suivies dans la LPFP 2017-2021. **La LPFP 2017-2021 reste toutefois à être améliorée à certains égards.**
 - Le CNFP note que la LPFP ne contient pas des montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale tel que prévu par la loi du 12 juillet 2014. Pour l'année 2018, les dépenses pourraient être interprétées comme des montants maximaux (hormis les crédits non-limitatifs), mais pour les années 2019-2021, il s'agit d'estimations et non de plafonds. Le CNFP recommande que les montants à inscrire dans le texte du projet de LPFP soient fixés de sorte que le respect de la règle budgétaire sur le solde structurel soit également assuré. Ces montants devraient être fixes sur toute la période sous revue, tout en ajoutant à l'occasion des prochaines LPFP un plafond additionnel pour toute nouvelle année.
 - La LPFP ne comporte pas d'évaluation de l'« effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques » alors qu'il conviendrait de l'inclure.

- La LPFP 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. Dans ce contexte, 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 utilisées pour calculer l'écart de production.
- La LPFP présente les projections à politiques changées, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques. Les projections à politiques inchangées sont uniquement présentées pour le solde nominal des administrations publiques. Dans ce contexte, le CNFP note que des mesures pour présenter les projections à politiques inchangées pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques seront nécessaires l'année prochaine si le point de l'article 52 du PB 2018 est voté.

Concernant les finances publiques

- Le STATEC a fortement révisé vers le bas les prévisions macroéconomiques pour 2017 et 2018, avec des prévisions de croissance réelle de 2,7% en 2017 et de 3,7% en 2018 dans la LPFP 2017-2021 comparées à des prévisions de 4,4% en 2017 et 5,2% en 2018 dans le PSC 2017. Le CNFP n'identifie cependant pas une révision correspondante des estimations de recettes publiques dans la documentation budgétaire par rapport au PSC 2017. Il est par conséquent **difficile d'appréhender l'impact de la révision importante à la baisse de la croissance réelle sur l'évolution des recettes publiques. Le CNFP recommande aux autorités budgétaires de quantifier à l'avenir cet impact.**
- Sur la période 2019-2021, la LPFP 2017-2021 prévoit un rétablissement graduel des recettes publiques, avec un taux de croissance moyen de 5,2%, et ceci malgré le fait que le Luxembourg ne peut plus retenir des recettes en provenance de la TVA sur le commerce électronique à partir de l'année 2019 et que le scénario macroéconomique se tasse en fin de période. Le CNFP note en particulier que la catégorie « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » retrouverait un taux de croissance moyen de +6,5%, ce qui semble élevé par rapport à la moyenne historique. De l'autre côté, les dépenses publiques sont censées augmenter de manière moins dynamique, avec un taux de croissance moyen de +4,4% sur la période 2019-2021 (contre une moyenne historique de +6,1% sur la période 1996 à 2016). En effet, les dépenses d'investissement sont estimées augmenter de +2,9% (au lieu de +6,1%), les dépenses de rémunération des salariés de +4,7% (au lieu de +5,4%) et les autres transferts courants sont estimés augmenter de +3,0% (au lieu de +7,5%). La LPFP 2017-2021 ne fournit pas de détails permettant d'appréhender la hausse importante des recettes publiques et le ralentissement des taux de croissance des dépenses publiques à moyen terme (et donc l'amélioration graduelle du solde nominal en fin de la période de projection). Le CNFP note que les prévisions à moyen terme sont à apprécier avec prudence : l'investissement direct en particulier semble sous-estimé avec un taux de croissance moyen de +2,9%. **Le CNFP recommande donc la publication d'explications plus détaillées sur les hypothèses retenues pour l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses publiques.**