

Projet de loi

relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025

Avis du Conseil d'État

(16 novembre 2021)

Par dépêche du 13 octobre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi, qui représente le volume II des documents budgétaires pour l'année 2022, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles reprenant également l'évolution pluriannuelle détaillée des recettes et des dépenses figurant au budget de l'État ainsi que de onze annexes intitulées comme suit :

- 1° « Programme pluriannuel des recettes et des dépenses 2021-2025 » ;
- 2° « L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux de l'État » ;
- 3° « Le relevé des garanties accordées par l'État » ;
- 4° « Le relevé des syndicats actifs non marchands » ;
- 5° « La situation financière des services de l'État à gestion séparée (SEGS) » ;
- 6° « Le passage du solde administratif au solde d'après le SEC2010 » ;
- 7° « Le passage des soldes nominaux aux soldes structurels » ;
- 8° « Comparaison entre les prévisions de la Commission européenne et celles du STATEC » ;
- 9° « Analyse de sensibilité » ;
- 10° « Indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes » ;
- 11° « Lexique ».

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Par dépêche du 12 novembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre des Finances. Ces amendements feront l'objet d'un avis complémentaire de la part du Conseil d'État.

Considérations générales

La loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques dispose, dans son article 2, que « [l]a situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif d'équilibre des comptes tel qu'il est défini à l'article 3, paragraphe 1^{er} du

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 ». Elle prévoit en outre, dans son article 3, qu'une « loi de programmation financière pluriannuelle » couvrant une période de cinq ans comprenant l'année courante et les quatre années suivantes fixe l'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg, tel que défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Cette loi annuelle relative à la programmation financière pluriannuelle détermine l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) des administrations publiques y compris « les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux annuels par sous-secteur des administrations publiques conformément aux dispositions du SEC »¹. En outre, elle doit être accompagnée d'un certain nombre d'annexes explicatives, notamment à l'égard des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale. En vertu de l'article 10, paragraphe 2, lettre d), de la loi précitée du 12 juillet 2014, les annexes doivent notamment fournir « des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes ».

L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques est fixé, d'après l'article 1^{er} de la loi en projet, à +0,5 % du produit intérieur brut (PIB) pour la période 2021 à 2025. Le Conseil d'État note toutefois que l'OMT pour la période de 2023 à 2025 sera déterminé pour les États membres par la Commission européenne notamment sur la base des projections du « Ageing Report » 2021². Selon le Conseil national des finances publiques, il résulte d'une estimation préliminaire qu'il a effectuée et « qui se base sur les informations macroéconomiques disponibles aujourd'hui, [que] l'OMT minimal se situerait à 0,0% du PIB pour la période de 2023 à 2025, et donc à un niveau moins élevé que l'OMT actuel de + 0,5% du PIB (2020-2022) »³.

D'après le tableau figurant à l'article 2, l'OMT de +0,5 % n'est pas respecté sur toute la période de programmation. Se référant au programme de stabilité et de croissance du 27 avril 2021 (PSC 2021), l'exposé des motifs remarque toutefois qu'« [i]ndépendamment des incertitudes et des risques pesant sur tout exercice de projection, l'évolution récente de la crise sanitaire au Luxembourg ainsi que la résilience de l'économie et des finances publiques luxembourgeoises donnent de l'espoir et permettent désormais de tableer sur des perspectives améliorées. [...] La contraction moins importante que prévue initialement (rappelons que la projection présentée au PSC 2020 était celle d'une contraction de -6,0% en 2020) est également la confirmation du bien-fondé des divers choix du Gouvernement en matière sanitaire et au niveau socio-économique ». L'exposé de motifs note également que « [d]ans sa communication du 3 mars 2021 sur la politique budgétaire, la Commission

¹ Loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (article 3, paragraphe 3).

² « The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070) », publié sur le site internet de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en.

³ Communiqué de presse du 18 octobre 2021, publié sur le site internet du CNFP :

https://cnfp.public.lu/content/dam/cnfp/documents/actualites/2021/soutenabilite_2021/Communique.pdf.

européenne a annoncé qu'il convenait de maintenir la clause dérogatoire générale (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance en 2022 et de la désactiver à partir de 2023, et ce à la lumière de l'évolution économique observée » et que « [s]ur base des prévisions économiques du printemps 2021, la Commission européenne a finalement confirmé que ladite clause continuera à s'appliquer en 2022 et qu'elle serait désactivée à partir de 2023 ».

Le solde nominal des administrations publiques figurant au tableau de l'article 2 montre l'évolution progressive du solde dans un scénario de sortie de crise pour les années 2021 à 2025, qui s'appuie sur les estimations suivantes des auteurs du projet de loi :

- 1° Une croissance des recettes de +10,2% pour l'année 2021 en raison des effets économiques de la crise sanitaire ;
- 2° Une croissance annuelle moyenne des recettes de l'ordre de +4,7% pour les exercices 2022-2025 ;
- 3° Une évolution des dépenses de 3,3% pour l'année 2021 ;
- 4° Une augmentation des dépenses de +4,2% en moyenne annuelle pour la période 2022-2025.

L'article 3 illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pour cent du PIB pour les années 2021 à 2025.

Sur la période visée par le projet de loi sous avis, l'article 4 prévoit que la dette publique, qui inclut celle des établissements publics et les garanties accordées en application de la loi de garantie, augmentera graduellement sur toute la période 2021-2025, sans dépasser le seuil de 30 % du PIB, pour atteindre 26,9% du PIB en 2025. D'après les estimations du projet de loi, la dette publique hors Covid-19 s'établirait à 23,3 % du PIB à la fin de la période de programmation. Selon l'exposé des motifs, « [l]es prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2022-2025 se basent sur l'imputation mécanique des déficits prévisibles à partir de 2021 au niveau de l'Administration centrale, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous revue. En même temps, certaines modifications y ont été apportées pour incorporer des évolutions connues, dont le remboursement de deux prêts assortis d'une garantie de l'État dans le cadre des contrats PPP et le versement à l'assurance maladie de la dotation exceptionnelle octroyée à cette dernière en 2020. Finalement, l'effet purement comptable lié à l'acquisition d'un satellite a été neutralisé. L'endettement des Administrations locales est supposé rester constant sur toute la période et la trajectoire de dette publique présuppose l'absence de revenus ou de coûts liés à des cessions ou des prises de participation par l'État. »

L'article 5 traite de l'évolution des recettes et des dépenses du budget de l'État pour les années 2021 à 2025. Pour toute la période, le budget sera en déficit, même si celui-ci aura tendance à se réduire, passant de 1,48 milliard d'euros (projet de budget 2022) à 0,72 milliard d'euros en 2025. Dans ses avis du 17 novembre 2015 sur le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016⁴ et du 15 novembre 2016 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020⁵, le Conseil d'État avait souhaité que le Gouvernement indique, à

⁴ Doc. parl. n° 6900².

⁵ Doc. parl. n° 7051¹.

propos des dépenses fiscales, l'objectif poursuivi lors de leur introduction, leur impact effectif ainsi qu'une prise de position quant à leur maintien. L'annexe 10 ne contient cependant que des indications sommaires sur les recettes fiscales et leur impact sur les recettes de l'État.

Le Conseil d'État se doit de relever qu'un certain nombre d'incertitudes continuent de peser sur la fiabilité des projections macroéconomiques et des finances publiques qui sous-tendent le projet de loi sous examen, comme celle d'un possible bouleversement des marchés financiers et de l'économie réelle par une détérioration marquée des perspectives d'inflation, une hypothèse analysée par le STATEC comme scénario alternatif dans le cadre de l'examen des prévisions macro-économiques de 2021 à 2025. Il s'y ajoute une inconnue liée à la maîtrise complète de la pandémie de Covid-19 et de ses effets socio-économiques dans les mois à venir. Des répercussions négatives plus profondes que celles envisagées par le scénario retenu par le Gouvernement, et que celles retenues par le STATEC dans le scénario défavorable⁶ ne peuvent être exclues. Le Conseil d'État recommande une approche prudente et renvoie aux recommandations formulées par le Conseil de l'Union européenne dans son avis du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2021⁷, ainsi qu'à ses observations formulées dans son avis de ce jour sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022⁸.

La programmation pluriannuelle est censée apporter une plus grande transparence et une meilleure prévisibilité de l'évolution des finances publiques et ceci au-delà du budget annuel considéré. Cet exercice difficile est soumis évidemment à de fortes incertitudes et cadre assez mal avec le calendrier du semestre européen. Il fait, en partie, double-emploi avec les travaux sur les actualisations annuelles du pacte de stabilité et de croissance, dont les données doivent être transmises à la Commission européenne fin avril. Dans son évaluation des finances publiques de novembre 2017, le Conseil national des finances publiques a pris position sur cette question de calendrier : « Le CNFP rappelle que la dimension pluriannuelle de l'organisation des finances publiques découle de la loi du 12 juillet 2014. La LPFP a été introduite comme instrument national pour définir les orientations budgétaires pluriannuelles, y compris la fixation de l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »). Dans ce cadre, le CNFP continue à recommander le « découplage » du volet pluriannuel et du budget annuel et l'avancement de la LPFP au printemps de chaque année. Une telle mesure permettrait une meilleure utilisation de l'outil stratégique qu'est le cadre budgétaire à moyen terme et permettrait de se focaliser entièrement sur le projet de budget pour l'année à venir dans la deuxième moitié de l'année. Par ailleurs, l'avancement de la LPFP au printemps permettrait un meilleur alignement avec le calendrier de travail du futur « Comité économique et financier national » qui pourrait veiller à ce que la programmation budgétaire pluriannuelle se base sur un scénario macroéconomique actualisé et cohérent au moment du dépôt du projet de LPFP à la Chambre des députés »⁹. Le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de revoir le calendrier de la programmation financière pluriannuelle, de sorte que celle-ci inclue également l'actualisation du pacte

⁶ Cf. l'annexe 9 au projet de loi (Analyse de sensibilité) (page 455 du fascicule).

⁷ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2021 (2021/C 304/16).

⁸ Doc. parl. n° 7878.

⁹ Cf. Rapport du Conseil national des finances publiques « Évaluation des finances publiques » de novembre 2017, page 4.

de stabilité et de croissance. Au-delà d'une harmonisation des données chiffrées, cette façon de procéder permettrait un débat public et parlementaire centré uniquement sur l'évolution des finances publiques à moyen terme, suivi d'un vote à la Chambre des députés.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

D'après l'article 3, paragraphe 4, de la loi précitée du 12 juillet 2014, « [l]es orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale. » Le Conseil d'État constate que le montant maximal des dépenses n'est pas expressément fixé dans le projet de loi qui se borne à « arrêter » l'évolution des recettes et des dépenses pour les différents exercices de la période 2021-2025. Il demande de reformuler l'article 5 du projet de loi pour le rendre conforme aux exigences de la loi précitée du 12 juillet 2014. Cette proposition prend sa source dans une critique formulée à plusieurs reprises par le Conseil national des finances publiques et notamment dans son évaluation des finances publiques de novembre 2017¹⁰.

Observation d'ordre légistique

Articles 1^{er} et 2

S'agissant de termes génériques, il convient d'écrire les termes « administrations publiques » avec une lettre « a » minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 16 novembre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz

¹⁰ Cf. Rapport du Conseil national des finances publiques « Évaluation des finances publiques » de novembre 2017, page 9.