

**Projet de loi**

**relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027**

---

**Avis du Conseil d'État**

(29 mars 2024)

En vertu de l'arrêté du 6 mars 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du 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 2024, 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 2023-2027 » ;
- 2° « L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux de l'État » ;
- 3° « Emprunts, prêts et lignes de crédit bénéficiant de la garantie financière de 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 ».

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 28 mars 2024.

**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<sup>er</sup> 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, ci-après « 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 »<sup>1</sup>. 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<sup>er</sup> de la loi en projet, à +0,0% du produit intérieur brut, ci-après « PIB », pour la période 2023 à 2027. Le Conseil d'État note que le Grand-Duché de Luxembourg a fixé l'OMT minimal pour la période de 2023 à 2025 dans le cadre du « Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2022 - 2026 » à +0% du PIB, « soit au même niveau que la valeur de référence minimale déterminée par la Commission européenne », sur la base des projections du « Ageing Report » 2021<sup>2</sup>.

D'après le tableau figurant à l'article 2, le solde budgétaire nominal est négatif sur toute la période de programmation. Selon l'exposé des motifs « [l]'origine de la détérioration [du solde nominal des Administrations publiques] se trouve notamment dans l'évolution économique internationale et nationale, dans les mesures de stabilisation de l'économie prises lors des réunions tripartites et de l'« Energiedesch » pour lutter contre la crise énergétique ainsi que dans les mesures prises dans le cadre de la crise du logement. En parallèle, le Gouvernement maintient des investissements à un niveau élevé que ce soit au niveau de la transition énergétique, de la mobilité ou bien dans la modernisation générale de l'économie. » L'exposé de motifs note également que « la Commission a annoncé qu'étant donné le redressement de l'économie européenne et la baisse des prix énergétiques, la clause dérogatoire générale serait désactivée à partir de 2024. La suspension des règles budgétaires a donc pris fin le 31 décembre 2023, le Pacte de stabilité et de croissance entre, en principe, de nouveau en vigueur en 2024. »

Le solde nominal des administrations publiques figurant au tableau de l'article 2 montre l'évolution progressive du solde dans un scénario de

---

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

<sup>2</sup> « 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](https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en).

dégradation puis de stabilisation pour les années 2023 à 2027, qui s'appuie sur les estimations suivantes des auteurs du projet de loi :

- 1° Une croissance des recettes de +5,3% pour l'année 2024, en baisse par rapport à l'estimation pour l'exercice 2023, notamment en raison des mesures tripartites qui continuent d'influencer de manière non négligeable les dépenses publiques ;
- 2° Une croissance annuelle moyenne des recettes de l'ordre de +5,1% pour les exercices 2024-2027 ;
- 3° Une évolution des dépenses de +6,4% pour l'année 2024 ;
- 4° Une augmentation des dépenses de +4,9% en moyenne annuelle pour la période 2024-2027.

L'article 3 illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pour cent du PIB pour les années 2023 à 2027.

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 puis se stabilisera sur la période 2023-2027. Selon l'exposé des motifs « [à] l'origine de la hausse en 2024 sont principalement les paquets de mesures mis en place afin de mitiger les conséquences du contexte inflationniste (« Energiedesch », « Solidaritéitspak 1.0, 2.0 et 3.0 ») ainsi que les récentes mesures décidées pour relancer le secteur de la construction immobilière. À moyen terme, la dette est cependant prévue se stabiliser en pourcentage du PIB notamment grâce à la limitation de la progression des dépenses au niveau de l'Administration centrale. Cette tendance est soutenue par une évolution favorable de l'activité économique au Luxembourg et de ses retombées positives au niveau des recettes fiscales ». Toujours selon l'exposé des motifs, « [l]es prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2024-2027 se basent sur l'imputation mécanique des déficits prévisibles à partir de 2024 au niveau de l'Administration centrale. À noter que l'effet purement comptable sur le déficit de l'Administration centrale en 2025 lié à la livraison du satellite militaire a été neutralisé. Les composantes autres que l'État central, les PPP et les établissements publics sont maintenues à leur niveau de 2023 tout au long de la période 2024 à 2027 et la trajectoire de la dette présuppose l'absence de recettes ou de dépenses liées à des cessions ou des prises de participations par l'État. »

L'article 5 illustre l'évolution du montant maximal des dépenses de l'Administration centrale pour les années 2023 à 2027.

## **Examen des articles**

### Articles 1<sup>er</sup> à 3

Sans observation.

### Article 4

Cet article détermine l'évolution de la dette publique pour la période 2023 – 2027. Le Conseil d'État constate que le Gouvernement continue la pratique de ne pas adapter les chiffres des administrations locales et de la sécurité sociale tout au long de la période visée. Cette technique d'évaluation risque, notamment en ce qui concerne les administrations locales, d'altérer

l'exactitude des chiffres avancés dans la mesure où la dette de ce secteur n'a cessé de croître d'année en année. En comparant les données fournies par les dernières programmations financières pluriannuelles, le montant de la dette des administrations locales est passé de 849 millions d'euros (2020) à 1123 millions d'euros (2023), ce qui correspond à une augmentation de 32,2% en trois ans. Le Conseil d'État suggère d'adopter une méthode d'estimation se rapprochant davantage de la réalité qu'une projection linéaire des données de l'année 2023.

#### Article 5

L'article sous examen répond à des observations formulées tant par le Conseil d'État dans son avis du 15 novembre 2022 au sujet du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022 - 2026 (projet de loi n° 8081) que par le Conseil national des finances publiques<sup>3</sup>. Le projet de loi sous avis fixe le montant maximal des dépenses pour la période 2023 – 2027, exigence qui découle des dispositions de l'article 3, paragraphe 4, de la loi précitée du 12 juillet 2014.

#### Article 6

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 12 votants, le 29 mars 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz

---

<sup>3</sup> Doc. parl. n° 8081<sup>11</sup>, page 54.