

Projet de loi

relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 - 2018.

Avis du Conseil d'État

(18 novembre 2014)

Par dépêche du 17 octobre 2014, 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 3 de l'ensemble des documents budgétaires pour l'année 2015 était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que de sept annexes intitulées comme suit :

1. L'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses figurant au budget de l'État ;
2. Le relevé des mesures de restructuration des comptes publics ;
3. L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux de l'État ;
4. Le relevé des dépenses fiscales ;
5. Le relevé des garanties accordées par l'État ;
6. Lexique ;
7. Le passage des soldes nominaux aux soldes structurels.

Au jour de l'adoption du présent avis, aucun avis d'une chambre professionnelle n'a encore été communiqué au Conseil d'État.

Considérations générales

La loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques dispose dans son article 2 que « La 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, ... ». La loi précitée prévoit en outre dans son article 3 qu'une « loi de programmation financière pluriannuelle » couvrant une période de cinq ans comprenant l'année en cours 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 et de la coordination des politiques économiques.

Cette loi relative à la programmation financière pluriannuelle devra déterminer l'objectif budgétaire à moyen terme de l'administration publique 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, la loi relative à la programmation financière pluriannuelle devra 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.

Selon les auteurs du projet sous avis qui fait figure de première loi relative à la programmation financière pluriannuelle et qui couvre la période 2014-2018, les trajectoires d'ajustement des comptes de l'Administration publique, approuvées par le Gouvernement et détaillées dans le projet, devraient permettre d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme d'un solde excédentaire de +0,5% du PIB en termes structurels, pour chacun des exercices de la période allant de 2014 à 2018. À cet effet, les auteurs précisent que cet objectif budgétaire a pu être atteint grâce aux « efforts collectifs qui ont été déployés aux cours des mois écoulés par l'ensemble des départements ministériels et des services de l'Administration publique ».

Le Conseil d'État encourage le Gouvernement à appliquer une politique budgétaire visant le rétablissement de l'équilibre des comptes de l'administration centrale et le renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique.

Les auteurs insistent par ailleurs sur l'idée que le budget pluriannuel est « également une étape importante du processus de modernisation des méthodes actuelles de notre gestion budgétaire ». Ainsi, pour la mise en place d'une « gestion budgétaire par objectifs, il importe ... de pouvoir se référer à un cadre plus large qui permet d'instaurer une véritable stratégie de pilotage et de maîtrise des finances publiques ».

Ce cadre plus large nécessite d'avoir recours à des prévisions à moyen terme de l'évolution macroéconomique du pays ainsi que de la situation internationale. À cet effet, les auteurs du projet sous avis renvoient au programme de stabilité et de croissance approuvé par le Conseil de gouvernement le 25 avril 2014. Pour les besoins des prévisions dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle, les auteurs du projet sous avis tempèrent cependant eux-mêmes la fiabilité des prévisions faites lors de l'établissement du programme de stabilité et de croissance en mentionnant la révision à la baisse des prévisions macroéconomiques établies par les principales organisations internationales depuis lors.

Ainsi, dans le programme de stabilité et de croissance d'avril 2014, la croissance réelle du PIB était estimée à 3,2%, suite à une « reprise de la zone euro [...] considérée comme durable pendant la période 2015-2018 »², estimation révisée dans le projet de loi sous avis à 2,7%. Pourtant, les auteurs du projet de loi estiment qu'à moyen terme un taux de croissance de 3,5% serait réaliste et tablent sur cette prévision pour justifier une diminution certes lente du chômage et le rétablissement à terme des soldes budgétaires de l'administration centrale. Compte tenu des risques économiques et méthodologiques habituels, de la situation internationale tendue ainsi que de l'incertitude face à l'approvisionnement en énergie bon

¹ Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, Art. 3, paragraphe 3.

² 15^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2014-2018, Luxembourg, le 25 avril 2014, page 3.

marché, le Conseil d'État aurait préféré que les auteurs du projet sous avis aient adopté une approche plus prudente.

La loi précitée du 12 juillet 2014 prévoit en outre que des précisions doivent être apportées pour « chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations, avec davantage de précision au niveau de l'administration centrale et des administrations de Sécurité sociale ». Le Conseil d'État note que les auteurs du projet sous avis ont donné une pléthore de détails à l'égard du budget de l'administration centrale en présentant à l'annexe 1 une évolution pluriannuelle de toutes les recettes et dépenses figurant au budget de l'État. En ce faisant ils ont en effet largement dépassé les exigences du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sans pour autant rapprocher l'évolution du budget des recettes et dépenses (Annexe 1) de l'évolution prévisionnelle des recettes et dépenses de l'administration centrale dont la présentation est faite selon la méthodologie européenne dite SEC2010.

Pour ce qui est des administrations de Sécurité sociale, les auteurs du projet sous avis se limitent également à un tableau présentant l'évolution des recettes et dépenses en fonction des principales catégories de la méthodologie SEC2010 et un résumé de la trajectoire de la situation financière. Selon les prévisions, les recettes sont appelées à progresser en moyenne nominale de 5,3% sur la période 2014 à 2018 (sans tenir compte de la nouvelle contribution pour l'avenir des enfants) et les dépenses en moyenne nominale de 4,7 % sur la même période portant ainsi le solde positif de la Sécurité sociale de 669,3 millions d'euros à 1.058,6 millions d'euros entre 2014 et 2018. Pourtant, la croissance future de l'emploi se stabiliserait dans une fourchette comprise entre 2 et 2,5% et la croissance nominale du PIB est prévue à 5,2%. Le Conseil d'État aurait préféré disposer en outre d'une présentation moins sommaire de l'évolution des différents types de transferts opérés par la Sécurité sociale respectivement d'une présentation sous forme de tableau du détail des évolutions des recettes et dépenses selon la méthodologie SEC2010. Ainsi l'évolution des recettes s'explique, selon les auteurs, par une série de réformes apportées à la Caisse nationale des prestations familiales et des chèques-service et de l'effet des mesures de restructuration des prestations familiales, sans que les effets de ces réformes soient explicités davantage. Il s'avère dès lors difficile de vérifier la probabilité des scénarios retenus pour l'évolution des soldes de la Sécurité sociale.

Le Conseil d'État note que les revenus de la propriété de la Sécurité sociale sont estimés passer de 326 millions d'euros en 2014 à 425 millions d'euros en 2018, notamment dus à l'excédent des recettes du régime de pension. Les auteurs du projet explicitent au chapitre relatif à la soutenabilité à long terme des finances publiques l'impact de la réforme de 2012 du système de pension sur l'évolution à long terme de l'équilibre de l'assurance pension. Au-delà de cette analyse importante et utile, le Conseil d'État aurait souhaité que la soutenabilité à long terme des finances publiques soit également analysée par référence à la perspective de l'attractivité économique du pays reposant sur des facteurs tels que le logement, la mobilité, l'environnement, l'énergie ou encore la qualité de vie, ceci d'autant plus qu'un des objectifs du projet de loi sous avis est d'établir « une véritable stratégie de pilotage et de maîtrise des finances publiques ».

Le Conseil d'État regrette vivement qu'outre la phrase sommaire selon laquelle « le solde du secteur des administrations locales s'améliore également » selon l'exposé des motifs, les auteurs du texte ne donnent pas davantage d'explications quant à l'évolution des soldes des administrations locales.

Pour ce qui est de l'analyse des « mesures de redressement des comptes publics » prises en vue d'une mise en équilibre des recettes et dépenses de l'administration centrale et énumérées sommairement à l'annexe 2 du projet sous avis, le Conseil d'État renvoie à son avis de ce jour sur le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015).

Finalement, le Conseil d'État doit constater que les informations fournies dans l'exposé des motifs sont insuffisantes pour comprendre les objectifs de solde effectif de la trajectoire d'ajustement tels qu'ils sont présentés aux articles 2 et 3 du texte du projet de loi. Ceci semble être dû en grande partie au fait que les prévisions à politique inchangée issues du programme de stabilité précitée du 25 avril 2014 arrêté par le Conseil de gouvernement ont été adaptées pour tenir compte notamment des nouvelles projections macroéconomiques ainsi que des conséquences de la transposition du nouveau référentiel SEC2010.

Eu égard aux objectifs énoncés dans le projet sous avis dont notamment celui « d'instaurer une véritable stratégie de pilotage et de maîtrise des finances publiques », le Conseil d'État reste sur sa faim quant à la présentation qui est faite de l'évolution des 32 fonds spéciaux de l'État et au sort que le Gouvernement compte y réserver. En effet, le Conseil d'État est d'avis que pour mener à bien l'effort de « mise en place d'une stratégie budgétaire par objectifs, qui s'inspire de cette nouvelle logique [de résultats et qui] ne peut pas se contenter d'un cadre purement annuel », l'utilité et le fonctionnement des fonds spéciaux doivent être remis en question.

Le Conseil d'État comprend que selon le nouveau système européen des comptes « les moyens financiers qui sont versés à charge du budget de l'État au profit [...] des fonds spéciaux de l'État [...] ne sont pas considérés comme des charges de l'État »³, mais comme des transferts internes. Par contre, les dépenses effectives des fonds spéciaux sont prises en compte au niveau de l'administration centrale pour le calcul des soldes budgétaires selon la méthodologie SEC2010.

Il ressort du projet de loi sous avis que la somme des avoirs des fonds spéciaux diminue de 505.793.000 euros sur la période de 2013 à 2018 représentant ainsi une baisse de 32% des avoirs de ces fonds selon l'approche comptable luxembourgeoise. Pourtant cette baisse des avoirs ne s'accompagne pas d'une réduction du solde négatif de l'administration centrale du même montant selon la méthodologie SEC2010. Au contraire, puisque le SEC ne considère que les dépenses effectivement mises en œuvre, il y a lieu de considérer les dépenses cumulées annuelles des fonds qui passent de 3.520.229.000 euros en 2013 à 4.536.178.000 euros en 2018, soit une augmentation de 1.015.949.000 euros.

³ Projet de budget 2015, volume 2 : Le cadre européen de la politique budgétaire, page 23.

Déjà dans son avis du 22 octobre 2013 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6577¹), le Conseil d'État avait conclu, en vue du solde des fonds spéciaux et de l'évolution de la dette publique, « que les avoirs des fonds spéciaux ont perdu leur caractère de réserve au fil des années ». Ceci est d'autant plus vrai que les fonds spéciaux consistent en des autorisations de dépenses pluriannuelles et non en des réserves effectives de trésorerie affectée.

Les fonds spéciaux ne constituent donc ni une réserve financière, ni un outil pour étaler dans le temps les charges d'investissements importants pouvant grever négativement l'objectif budgétaire à moyen terme. Les fonds spéciaux peuvent jouer un rôle dans la gestion efficace de taxes, de droits et autres recettes non fiscales. À cet égard, le rapport de l'OCDE de l'année 2012⁴ note cependant qu'« il n'est pas nécessaire que ces fonds soient extrabudgétaires au sens d'une budgétisation en termes nets. Ils peuvent faire normalement partie du budget, ce qui signifie que leurs dépenses et recettes brutes sont autorisées dans le cadre du budget ». Il reste dès lors à savoir si les différents types de crédits budgétaires prévus au chapitre 6, article 17, paragraphes 2, 3 et 4 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ne sont pas suffisants pour une gestion budgétaire prévoyante notamment pour les dépenses qui s'étendent sur plusieurs exercices. En tout cas, la lisibilité du budget ainsi que la concordance et l'approche comptable spécifiquement luxembourgeoise, par opposition à la méthodologie SEC2010, aurait à gagner si le Gouvernement procédait à une analyse critique de l'utilité et, le cas échéant, à une réduction du nombre des fonds spéciaux.

⁴ OCDE : La procédure budgétaire au Luxembourg, Analyse et Recommandations, 2012.

Tableau récapitulatif de l'évolution de la situation financière des fonds spéciaux de l'État

(en milliers d'euros)

Fonds	Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1) Fonds de la coopération au développement	Total des dépenses	178.523	181.448	172.831	173.868	185.653	199.456
	Avoir au 31/12	4.066	3.066	66	66	65	66
2) Fonds d'équipement militaire	Total des dépenses	21.440	55.874	64.009	50.395	101.462	90.967
	Avoir au 31/12	165.246	124.372	94.362	77.967	10.505	-461
3) Fonds pour les monuments historiques	Total des dépenses	12.049	13.137	10.492	10.549	8.989	9.564
	Avoir au 31/12	31.310	28.173	24.681	20.932	18.743	15.979
4) Fonds de crise	Total des dépenses	0	0	0	0	0	0
	Avoir au 31/12	21.715	21.715	21.715	21.715	21.715	21.715
5) Fonds des pensions	Total des dépenses	644.948	677.330	743.641	799.646	852.310	907.675
	Avoir au 31/12	2.285	0	0	0	0	0
6) Fonds pour la réforme communale	Total des dépenses	14.215	7.000	14.000	14.000	14.000	10.200
	Avoir au 31/12	0	0	0	0	0	0
7) Fonds communal de dotation financière	Total des dépenses	814.496	883.858	891.212	953.392	1.021.014	1.106.246
	Avoir au 31/12	0	0	0	0	0	0
8) Fonds spécial de la pêche	Total des dépenses	126	164	183	194	142	143
	Avoir au 31/12	137	100	61	12	15	17
9) Fonds pour la gestion de l'eau	Total des dépenses	74.160	84.518	92.202	106.495	107.303	96.879
	Avoir au 31/12	12.137	6.620	3.418	5.423	6.320	6.357
10) Fonds spécial des eaux frontalières	Total des dépenses	198	132	141	158	142	144
	Avoir au 31/12	906	828	745	658	585	512
11) Fonds d'équipement sportif national	Total des dépenses	11.971	35.000	33.159	39.687	25.764	27.249
	Avoir au 31/12	47.561	32.561	28.602	15.934	14.670	22.621
12) Fonds pour les investissements socio-familiaux	Total des dépenses	71.544	50.000	48.000	48.000	48.000	48.000
	Avoir au 31/12	67.266	44.844	41.844	38.844	35.844	32.844
13) Fonds des investissements hospitaliers	Total des dépenses	37.445	41.690	58.859	66.384	64.832	63.637
	Avoir au 31/12	96.005	84.316	60.457	29.073	19.241	10.603
14) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	Total des dépenses	49	50	50	50	75	75
	Avoir au 31/12	377	347	312	277	247	217
15) Fonds pour la protection de l'environnement	Total des dépenses	19.033	36.780	38.930	35.330	33.330	30.730
	Avoir au 31/12	35.590	19.005	4.808	310	313	2.265
16) Fonds climat et énergie	Total des dépenses	56.867	92.809	122.262	135.209	138.709	138.709
	Avoir au 31/12	502.354	523.788	527.805	522.759	513.663	504.567
17) Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	Total des dépenses	373	400	400	400	400	400
	Avoir au 31/12	644	648	652	655	659	663
18) Fonds pour l'emploi	Total des dépenses	687.267	735.989	743.335	724.375	698.767	676.510
	Avoir au 31/12	59.157	18.449	8.732	27.958	82.563	174.786
19) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	Total des dépenses	75.694	62.473	72.659	72.553	69.532	69.020
	Avoir au 31/12	5.011	769	4.110	558	25	5
20) Fonds des routes	Total des dépenses	186.089	190.341	209.146	204.756	192.438	188.736
	Avoir au 31/12	25.821	50.480	11.334	6.548	14.110	25.374
21) Fonds d'investissements publics administratifs	Total des dépenses	82.134	80.726	72.234	68.232	71.338	90.403
	Avoir au 31/12	36.412	38.186	23.952	14.220	17.882	2.479
22) Fonds d'investissements publics scolaires	Total des dépenses	48.646	75.004	86.629	84.334	81.353	84.156
	Avoir au 31/12	78.929	57.825	25.696	1.351	9.999	15.842
23) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	Total des dépenses	3.079	6.099	20.161	33.706	32.975	30.651
	Avoir au 31/12	36.988	45.889	40.728	27.022	14.047	4.896
24) Fonds pour la loi de garantie	Total des dépenses	57.836	65.900	69.400	69.400	69.400	69.920
	Avoir au 31/12	100.116	63.216	23.816	13.416	3.016	7.097
25) Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	Total des dépenses	56.730	60.300	56.305	56.429	56.342	56.667
	Avoir au 31/12	17.746	7.446	6.140	9.711	15.369	23.702
26) Fonds du rail	Total des dépenses	298.777	297.252	345.503	364.492	392.409	416.496
	Avoir au 31/12	138.475	192.720	209.680	229.441	180.744	119.541
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	Total des dépenses	0	5.500	9.000	5.000	5.000	5.000
	Avoir au 31/12	38.851	35.351	27.351	23.351	19.351	15.351
28) Fonds pour la promotion touristique	Total des dépenses	5.138	6.015	6.385	6.320	7.465	10.465
	Avoir au 31/12	8.612	8.597	8.212	7.892	7.428	3.963
29) Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	Total des dépenses	38.097	42.896	39.945	36.384	37.572	38.080
	Avoir au 31/12	28.033	19.237	17.992	26.608	29.536	31.956
30) Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures	Total des dépenses	23.305	40.000	65.000	70.000	70.000	70.000
	Avoir au 31/12	12.397	7.397	12.397	15.397	20.397	25.397
31) Fonds spécial pour la réforme des services de secours	Total des dépenses	0	0	0	25.022	0	0
	Avoir au 31/12	0	0	25.022	0	0	0
Totaux	Total des dépenses	3.520.229	3.828.685	4.086.073	4.254.760	4.386.716	4.536.178
	Avoir au 31/12	1.574.147	1.435.945	1.254.690	1.138.098	1.057.052	1.068.354

Source : *Projet de loi sous avis et calculs du Conseil d'État.*

Examen des articles

Observation préliminaire

Quant à la présentation légistique de la loi en projet, l'intitulé des articles est à libeller selon le mode suivant : « **Art. 1^{er}**. », « **Art. 2.** », etc. Le texte de l'article doit commencer dans la même ligne que l'intitulé.

Article 1^{er}

Étant donné que l'objectif à moyen terme des administrations publiques ne se limite pas à la réalisation d'un objectif budgétaire et nonobstant la référence faite à l'article 3 du TSCG, le Conseil d'État propose de rédiger l'article 1^{er} de la façon suivante, en veillant de faire également référence à l'intitulé exact du traité en question et en y ajoutant la loi d'approbation :

« **Art. 1^{er}**. L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques, tel qu'il est prévu à l'article 3 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 et approuvé par la loi du 29 mars 2013, est défini par référence au solde structurel des administrations publiques.

Pour la période 2014 à 2018, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut ».

Article 2

Même si le Conseil d'État est conscient que le programme de stabilité du 25 avril 2014 (et non du 28 avril 2014 comme indiqué erronément dans l'article sous avis) est la base des calculs ayant conduit aux chiffres retenus dans le tableau de l'article sous examen, il ne reste pas moins que la référence à ce pacte est à supprimer comme n'ayant pas de valeur légale. Il y a lieu de libeller l'article sous examen comme suit :

« **Art. 2.** Le solde effectif de la trajectoire d'ajustement de l'Administration publique évolue comme suit : ... ».

Il convient encore de préciser l'unité de calcul : « millions d'euros ».

Article 3

Au vu de la multitude d'approches possibles pour calculer un solde structurel et étant donné que l'approche retenue par le Gouvernement diffère de celle de la Commission européenne, il y a lieu de préciser ici selon quel mode de calcul les soldes structurels ont été établis.

Il y a lieu de préciser la référence des pourcentages affichés au tableau de l'article sous avis.

Article 4

Il y a lieu de préciser l'unité de calcul : « millions d'euros ».

Articles 5 et 6

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 novembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen