

N° CE : 51.960

N° dossier parl. : 7051

Projet de loi

**relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la
période 2016 - 2020**

Avis du Conseil d'État

(15 novembre 2016)

Par dépêche du 18 octobre 2016, 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 des documents budgétaires pour l'année 2017 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 cinq annexes intitulées comme suit :

1. L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux de l'État ;
2. Le relevé des dépenses fiscales ;
3. Le relevé des garanties accordées par l'État ;
4. Lexique ;
5. 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 « [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 et de la coordination des politiques économiques.

Cette loi annuelle relative à la programmation financière pluriannuelle détermine l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) 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, 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, point 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 ».

Le Conseil d'État note, en premier lieu, que le projet sous avis tient compte de l'adaptation de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% à - 0,5% du PIB pour le Luxembourg. Les explications de cette adaptation se trouvent cependant à l'exposé des motifs du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 (dossier parl. n° 7050), et dans la 17^{ème} actualisation du Programme de stabilité établie pour la période 2016 - 2020 que le Gouvernement a publiée le 29 avril 2016. Sachant que le Luxembourg ne fait pas partie des pays membres de l'Union européenne qui outrepassent les limites établies pour les déficits budgétaires des différentes composantes de l'Administration publique et pour lesquels l'OMT constitue un véritable objectif qui n'est possible d'atteindre que sous peine d'importants coûts sociaux et financiers, le Conseil d'État est à se demander s'il n'y a pas lieu de considérer cet « objectif budgétaire à moyen terme » dans le cas du Luxembourg plutôt comme une « limite maximale pour le déficit budgétaire à moyen terme » et non comme un objectif qu'il faudrait, par tous les moyens, atteindre.

En second lieu, le Conseil d'État note que le Gouvernement ne donne que des indications sommaires sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes à l'annexe 2 du projet sous avis. Le Gouvernement y identifie notamment 27 dépenses fiscales portant au total sur un montant de 882 millions d'euros, soit l'équivalent de 4,9% des recettes du budget de 2017 et de 1,5% du PIB de 2017. Dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 (doc. parl. n° 6720²), le Conseil d'État avait déjà proposé au Gouvernement « d'ajouter, pour chacune de ces mesures, l'objectif poursuivi lors de leur introduction, d'analyser l'impact effectif et de se prononcer sur l'opportunité de les maintenir ». Force est cependant de constater que l'analyse des dépenses fiscales reste aussi sommaire qu'elle ne l'était il y a trois ans. Ceci est d'autant plus regrettable que le Gouvernement entend apporter des modulations importantes aux dépenses fiscales dans le cadre du « projet de loi du 2016 (sic) portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 ».

Dans son avis précité, le Conseil d'État avait notamment mis en évidence l'intérêt d'une définition large de la dépense fiscale et d'une analyse complète de son impact sur le budget de l'État. En effet, « dans la procédure budgétaire traditionnelle, les dépenses fiscales, définies au sens large, ne sont pas visibles, leur coût n'est pas quantifié et leur opportunité n'est guère discutée. L'établissement d'un inventaire de tous les abattements, exonérations et réductions qui influencent les recettes de l'État pourrait nourrir les discussions sur les recettes et les dépenses publiques et faciliterait la recherche de mesures visant à rétablir l'équilibre des finances publiques. Dans le cadre du projet de loi relative à la mise en œuvre du

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

paquet d'avenir, le Gouvernement propose d'introduire de nouveaux prélèvements et d'augmenter le taux d'imposition d'impôts existants, et il scrute les dépenses publiques pour dégager des économies : le Gouvernement ne devrait-il pas appliquer le même effort d'analyse sur les dépenses fiscales, entendues au sens large, et idéalement sur tous les abattements, exonérations et réductions d'impôts dans la mesure où ces facteurs influencent de façon très significative les recettes de l'État ? Une telle démarche semble particulièrement opportune dans la perspective de la réforme fiscale à laquelle le Gouvernement s'est engagé dans son programme. » En outre, le Conseil d'État avait renvoyé plus particulièrement à un « inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État » établi en Belgique depuis 1985 et faisant partie depuis 1989 des annexes du budget de l'État.²

Examen des articles

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de reprendre l'intitulé du Traité sur la stabilité correctement en libellant :

« ... Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, ... ».

La loi de transposition du traité prévoit dans son article 3 que la programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année courante et les quatre années suivantes. Il y a dès lors lieu d'écrire à l'alinéa 2 :

« Pour la période 2016 - 2020, l'objectif budgétaire... »

Articles 2 à 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

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 2

Il convient de préciser l'unité de calcul pour la deuxième ligne du tableau : « en millions d'euros ».

² L'inventaire belge est consultable à l'adresse suivante :

http://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/chiffres/inventaire_depenses_fiscales_federales

Article 4

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes