

Projet de loi

relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

Avis du Conseil d'État

(28 novembre 2017)

Par dépêche du 12 octobre 2017, 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 2018, 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 dix 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. 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 la SEC2010 ;
7. Le passage des soldes nominaux aux soldes structurels ;
8. Comparaison des prévisions du STATEC par rapport à celles de la Commission européenne ;
9. Analyse de sensibilité ; et
10. Lexique.

Par dépêche du 17 novembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au Conseil d'État une série de trois amendements élaborés par le ministre des Finances. Ces amendements étaient accompagnés d'un commentaire, appelé « motivation », ainsi que du texte coordonné de la loi en projet.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 21 novembre 2017 ; celui de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 22 novembre 2017.

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, 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 ».

Les trois amendements gouvernementaux entendent tenir compte, dans les tableaux concernant le solde nominal des administrations publiques (article 2), les soldes nominaux et structurels de la trajectoire d'ajustement vers l'OMT (article 3) et l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du budget de l'État (article 5), de mesures prises par le Gouvernement et qui augmentent les dépenses de l'État d'une vingtaine de millions d'euros. Ces mesures ont fait l'objet d'amendements au projet de loi budgétaire pour l'exercice 2018.

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). Ce taux permet que le solde nominal des administrations publiques figurant au tableau de l'article 2 et modifié par l'amendement gouvernemental n° 1, respecte cet objectif budgétaire à moyen terme pour les années 2017 à 2021. Au cours des années 2020 et 2021, ce solde nominal s'élève même respectivement à 1,3 % (821 millions d'euros contre 847 millions d'euros dans le projet de loi initial) et 1,6 % (1.078 millions d'euros contre 1.104 millions d'euros dans le projet de loi initial).

L'article 3, modifié par l'amendement gouvernemental n° 2, illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pourcents de PIB pour les années 2017 à 2021.

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 en montants absolus, mais restera en dessous de l'objectif de 30 % fixé par le Gouvernement. Ce dernier souligne que, grâce à sa notation AAA, le Luxembourg profite de taux d'intérêts stables autour de 0,3 % et 0,4 %.

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

L'article 5, qui fait l'objet de l'amendement gouvernemental n° 3, traite de l'évolution des recettes et des dépenses du budget de l'État pour les années 2017 à 2021. Pendant cette période, le budget total sera toujours en déficit, même si celui-ci, au regard des prévisions pour 2019, 2020 et 2021, aura tendance à se réduire passant de -965,3 millions d'euros (projet de budget 2018), à respectivement -829,9 millions d'euros, -540,6 millions d'euros et -268,5 millions d'euros pour les prévisions 2019, 2020 et 2021.

L'annexe 9 contient une analyse de sensibilité qui évalue l'impact d'un éventuel choc, positif ou négatif, de 0,5 point de % du PIB, sur la dette publique et le solde nominal de l'administration publique et de l'administration centrale ainsi que pour les données macroéconomiques. Se pose la question de savoir si l'annexe 9 tient compte de l'impact cumulé d'un choc négatif de plus de 0,5 point de % du PIB sur plus d'une année budgétaire.

Dans ses avis du 18 novembre 2015 sur le budget des dépenses et des recettes de l'État pour 2016² et du 15 novembre 2016 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020³, le Conseil d'État avait souhaité que le Gouvernement indique, à 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 2 ne contient cependant que des indications sommaires sur les recettes fiscales et leur impact sur les recettes de l'État.

Examen des articles

Le texte du projet de loi sous examen, tel que modifié suite aux amendements gouvernementaux, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Le Conseil d'État constate cependant des incohérences entre le texte des amendements et le texte coordonné de la loi en projet sous revue. Ainsi, l'amendement n° 1 indique un pourcentage de 0,5 pour l'année 2018, alors que le texte coordonné élève ce pourcentage à 0,6. De même, l'amendement n° 2 parle d'un « Solde effectif » pour les administrations publiques, alors que le texte coordonné dit « Solde nominal ».

Observations d'ordre légistique

Observation générale

La forme abrégée « Art. » et le numéro d'article sont à faire figurer en caractères gras.

Articles 1^{er} et 2

Il convient d'écrire les termes « administrations publiques » avec une lettre « a » minuscule.

² Doc. parl. n° 6900².

³ Doc. parl. n° 7051¹.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 28 novembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes