

Projet de loi

relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023

Avis du Conseil d'État

(12 novembre 2019)

Par dépêche du 16 octobre 2019, 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 2020, 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. Programme pluriannuel des recettes et des dépenses 2019-2023 ;
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 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 ;
10. Indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes ; et
11. Lexique.

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 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 ».

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 2019 et à +0,5 % du PIB pour la période 2020 à 2023. Ce taux permet que le solde nominal des administrations publiques figurant au tableau de l'article 2 respecte cet objectif budgétaire à moyen terme pour les années 2019 à 2023.

L'article 3 illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pourcents du PIB pour les années 2019 à 2023.

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, à l'exception de l'année 2023 par rapport à l'année 2022, mais restera largement en dessous de l'objectif de 30 % fixé par le Gouvernement. En pourcentage du PIB, la dette publique régressera de 20 % (2019) à 17,5% (2023).

L'article 5 traite de l'évolution des recettes et des dépenses du budget de l'État pour les années 2019 à 2023. Pour les années 2019 à 2022, le budget total sera toujours en déficit, même si celui-ci aura tendance à se réduire passant de -680 millions d'euros (projet de budget 2020), à respectivement -620 millions d'euros et -310 millions d'euros pour les prévisions 2021 et 2022 pour atteindre un équilibre selon les prévisions pour 2023.

Dans ses avis du 17 novembre 2015 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016² et du 15 novembre 2016 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020³ et repris par la suite⁴, 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 10 ne contient

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

² Doc. parl. n° 6900².

³ Doc. parl. n° 7051¹.

⁴ Voir en dernier lieu l'avis du Conseil d'État du 27 mars 2019(doc. parl. n° 7451²).

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 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Traditionnellement, le texte de l'article commence dans la même ligne.

Articles 1^{er} et 2

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

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 12 novembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu