

Projet de loi

relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

Avis du Conseil d'État

(26 mars 2019)

Par dépêche du 5 mars 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 2019, 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 :

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) ;
- 6A. Propositions concernant le rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et la loi sur la comptabilité de l'État de 1999 ;
- 6B. 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 la période 2018 à 2019 et à +0,5 % du PIB pour la période 2020 à 2022. 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 2018 à 2022.

L'article 3 illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pourcents de PIB pour les années 2018 à 2022.

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. En pourcentage de PIB, la dette publique régressera de 21,4 % (2018) à 18,4 % (2022).

L'article 5 traite de l'évolution des recettes et des dépenses du budget de l'État pour les années 2018 à 2022. Pendant cette période, le budget total sera toujours en déficit, même si celui-ci, au regard des prévisions pour 2020 à 2022, aura tendance à se réduire, passant de -820 millions d'euros (projet de budget 2019) à respectivement -790 millions d'euros, -580 millions d'euros et -270 millions d'euros pour les prévisions 2020, 2021 et 2022, soit des chiffres supérieurs à ce qui fut indiqué dans la loi du 15 décembre 2017 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021.

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 10 ne contient cependant que des indications sommaires sur les recettes fiscales et leur impact sur les recettes de l'État.

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.

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

Les observations d'ordre légistique sont identiques à celles retenues dans l'avis du Conseil d'État du 28 novembre 2017 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021⁴.

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.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 26 mars 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes

⁴ Doc. parl. n° 7201⁷.