

Projet de loi

relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024

Avis du Conseil d'État

(20 novembre 2020)

Par dépêche du 14 octobre 2020, 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 2021, 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 :

- 1° « Programme pluriannuel des recettes et des dépenses 2020-2024 » ;
- 2° « La situation financière des fonds spéciaux de l'État » ;
- 3° « Emprunts, prêts et lignes de crédit bénéficiant de la garantie financière de l'État » ;
- 4° « 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 le 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 » ;
- 11° « Lexique ».

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 16 novembre 2020.

Par dépêches du 20 novembre 2020, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été transmis au Conseil d'État.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

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 pour cent du produit intérieur brut (PIB) pour la période 2020 à 2024. D'après le tableau figurant à l'article 2, l'OMT n'est pas respecté sur toute la période de programmation. L'exposé des motifs précise, qu'en raison de l'activation par les ministres des Finances de l'Union européenne de la clause pour récession économique sévère prévue au Pacte de stabilité et de croissance suite aux conséquences économiques de la crise sanitaire de Covid-19, « le Gouvernement estime que les conditions sont désormais réunies pour invoquer la clause pour circonstances exceptionnelles prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques » et que « [c]onformément à cette clause, le Gouvernement est exempt de l'obligation de présenter dans le projet de budget 2021 des mesures pour rétablir la trajectoire vers l'OMT telle qu'elle aurait été en l'absence des déviations enregistrées en 2020 suite à la crise du COVID-19 ».

Le solde nominal des administrations publiques figurant au tableau de l'article 2 montre l'évolution progressive du solde dans un scénario de sortie de crise pour les années 2020 à 2024, qui s'appuie sur les estimations suivantes des auteurs du projet de loi :

- 1° Une décroissance des recettes de -5,5 pour cent pour l'année 2020 en raison des effets économiques de la crise sanitaire ;
- 2° Une croissance nette des recettes de l'ordre de +6,9 pour cent pour l'exercice 2021 ;

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

- 3° Une augmentation des dépenses de +16,4 pour cent pour l'année 2020, en lien avec les mesures prises pour lutter contre les effets de la crise sanitaire de Covid-19 ;
- 4° Une réduction des dépenses de l'administration publique de l'ordre de -2,5 pour cent en 2021 ;
- 5° Une augmentation des dépenses de +6,5 pour cent en moyenne annuelle pour la période 2020-2021.

L'article 3 illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pour cent du PIB pour les années 2020 à 2024.

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 continuellement sur toute la période 2020-2024 et dépassera le seuil de 30 pour cent du PIB dès l'exercice budgétaire 2022 pour atteindre 32,9 pour cent du PIB en 2024. L'exposé des motifs précise que s'il est fait abstraction « de la dette contractée en réponse à la crise liée à la pandémie du COVID-19 en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la loi du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19, la dette publique du Luxembourg se chiffrerait à 22,3 pour cent du PIB fin 2020 ». D'après les estimations du projet de loi, la dette publique hors Covid-19 s'établirait à 28,9 pour cent du PIB à la fin de la période de programmation.

L'article 5 traite de l'évolution des recettes et des dépenses du budget de l'État pour les années 2020 à 2024. Pour toute la période, le budget sera en déficit, même si celui-ci aura tendance à se réduire, passant de 2,36 milliards d'euros (budget 2021) à 1,42 milliard d'euros en 2024. Le tableau reprend pour l'année 2020 les données du budget voté, largement contredites par les prévisions reprises par le projet de loi. Comme l'a souligné le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, « dans le présent contexte d'une crise d'une ampleur inédite, aucune projection ou extrapolation ne permet d'offrir une guidance fiable. En fonction de l'évolution de la pandémie, des choix politiques et des indicateurs économiques, les chiffres avancés pour la période de 2022 à 2024 sont ainsi susceptibles de varier considérablement. La portée du présent projet de loi s'en retrouve fortement impactée ». Il s'y ajoute que traditionnellement les données de la loi de programmation sont établies à « politique constante », sans tenir compte et sans évaluer l'impact des décisions politiques nouvelles pourtant annoncées dans le programme gouvernemental. Au-delà de l'année prochaine, les projections n'ont qu'un caractère purement indicatif puisqu'elles résultent simplement d'une extrapolation « mécanique » sur la base des données actuellement disponibles qui sont à leur tour affectées d'une grande part d'incertitude.

Le Conseil d'État exprime ses doutes quant à la réalité de la projection macroéconomique et des finances publiques qui sous-tendent le projet de loi sous examen. Il ne peut être exclu que la suite répétée de vagues d'infections causées par la pandémie de Covid-19, entraînant de nouvelles restrictions et éventuellement des mesures de confinements, ait des répercussions négatives plus profondes que celles envisagées par le scénario retenu par le Gouvernement, sans nécessairement atteindre le niveau calculé

par le STATEC dans le scénario défavorable². Beaucoup dépendra de la diffusion généralisée rapide d'un vaccin contre le Covid-19 et d'une stratégie de sortie de crise. Le Conseil d'État note que le Gouvernement n'entend pas à ce stade présenter des mesures précises visant à corriger à moyen terme les écarts significatifs projetés par rapport à l'OMT. Il est vrai que pour les années 2020 et 2021, la clause dérogatoire générale est applicable et que jusqu'à présent la Commission européenne n'a pas proposé de calendrier précis pour la trajectoire d'ajustement. Le Conseil d'État estime cependant prudent de ne pas abandonner implicitement l'objectif d'endettement de 30 pour cent du PIB et renouer, une fois la crise surmontée, avec une politique de finances publiques tendant vers l'équilibre budgétaire.

La programmation pluriannuelle est censée apporter une plus grande transparence et une meilleure prévisibilité de l'évolution des finances publiques et ceci au-delà du budget annuel considéré. Cet exercice difficile est soumis évidemment à de fortes incertitudes et cadre assez mal avec le calendrier du semestre européen. Il fait, en partie, double-emploi avec les travaux sur les actualisations annuelles du pacte de stabilité et de croissance, dont les données doivent être transmises à la Commission européenne fin avril. Dans son évaluation des finances publiques de novembre 2017, le Conseil national des finances publiques a pris position sur cette question de calendrier : « Le CNFP rappelle que la dimension pluriannuelle de l'organisation des finances publiques découle de la loi du 12 juillet 2014. La LPFP a été introduite comme instrument national pour définir les orientations budgétaires pluriannuelles, y compris la fixation de l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »). Dans ce cadre, le CNFP continue à recommander le « découplage » du volet pluriannuel et du budget annuel et l'avancement de la LPFP au printemps de chaque année. Une telle mesure permettrait une meilleure utilisation de l'outil stratégique qu'est le cadre budgétaire à moyen terme et permettrait de se focaliser entièrement sur le projet de budget pour l'année à venir dans la deuxième moitié de l'année. Par ailleurs, l'avancement de la LPFP au printemps permettrait un meilleur alignement avec le calendrier de travail du futur « Comité économique et financier national » qui pourrait veiller à ce que la programmation budgétaire pluriannuelle se base sur un scénario macroéconomique actualisé et cohérent au moment du dépôt du projet de LPFP à la Chambre des députés »³. Le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de revoir le calendrier de la programmation financière pluriannuelle, de sorte que celle-ci inclue également l'actualisation du pacte de stabilité et de croissance. Au-delà d'une harmonisation des données chiffrées, cette façon de procéder permettrait un débat public et parlementaire centré uniquement sur l'évolution des finances publiques à moyen terme, suivi d'un vote à la Chambre des députés.

² Cf. l'annexe 9 au projet de loi (Analyse de sensibilité) (page 439 du fascicule).

³ Cf. Rapport du Conseil national des finances publiques « Évaluation des finances publiques » de novembre 2017 (page 4)

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

D'après l'article 3, paragraphe 4, de la loi précitée du 12 juillet 2014, « [l]es orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale. » Le Conseil d'État constate que le montant maximal des dépenses n'est pas expressément fixé dans le projet de loi qui se borne à « arrêter » l'évolution des recettes et des dépenses pour les différents exercices de la période 2020-2024. Il demande de reformuler l'article 5 du projet de loi pour le rendre conforme aux exigences de la loi précitée du 12 juillet 2014. Cette proposition prend sa source dans une critique formulée à plusieurs reprises par le Conseil national des finances publiques et notamment dans son évaluation des finances publiques de novembre 2017⁴.

Observation d'ordre légistique

Articles 1^{er} et 2

S'agissant de termes génériques, 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 20 novembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu

⁴ Cf. Rapport du Conseil national des finances publiques « Évaluation des finances publiques » de novembre 2017 (page 9).