

Projet de loi

relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028

Avis du Conseil d'État

(21 novembre 2024)

En vertu de l'arrêté du 9 octobre du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du 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 2025 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 neuf annexes intitulées comme suit :

- 1° « Programme pluriannuel des recettes et des dépenses 2024-2028 » ;
- 2° « L'évolution de 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° « La situation financière des services de l'État à gestion séparée (SEGS) » ;
- 5° « Le passage du solde administratif au solde d'après le SEC2010 » ;
- 6° « Le passage des soldes nominaux aux soldes structurels » ;
- 7° « Comparaison entre les prévisions de la Commission européenne et celles du STATEC » ;
- 8° « Indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes » ;
- 9° « Lexique ».

Les avis de la Chambre des salariés, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date des 15, 18 et 20 novembre 2024.

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, ci-après « 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, lettre 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 dans ce contexte qu'au courant de l'année 2024, le Conseil de l'Union européenne a adopté un dispositif législatif qui redéfinit le cadre de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne.

Les États membres sont ainsi tenus de présenter des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme. Ils combinent l'orientation budgétaire, les investissements et réformes prioritaires pour une période de cinq ans selon le premier plan budgétaire et structurel à moyen terme, ci-après « PBS », présenté par le Gouvernement en date du 15 octobre 2024. D'après ses auteurs, « [le PBS] devient le document de référence sur le plan européen pour les années à venir. Le PBS est à renouveler tous les cinq ans. Des rapports de progression annuels seront à présenter chaque année en avril ».² Le suivi des exigences du traité sur l'Union européenne en matière de déficits et de dettes publics se fera dorénavant principalement au moyen d'une trajectoire pluriannuelle des dépenses primaires nettes. Cette trajectoire spécifique à chaque État membre doit satisfaire à différents critères basés sur le niveau de déficit et de dette du pays concerné. Ces plans remplacent les programmes de stabilité/convergence ainsi que les plans nationaux de réforme. Une directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres fait notamment référence à un « cadre budgétaire à moyen terme, conçu comme un ensemble spécifique de procédures budgétaires nationales étendant l'horizon d'élaboration de la politique budgétaire au-delà du calendrier budgétaire annuel, y compris la définition de priorités stratégiques et d'objectifs budgétaires nationaux à moyen terme ». La transposition en droit national de ladite directive doit se faire pour le 31 décembre 2025 au plus tard.

L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques, ci-après « OMT », est fixé, d'après l'article 1^{er} de la loi en projet, à +0,0% du

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

² Plan budgétaire et structurel national à moyen terme, octobre 2024, p.1.

produit intérieur brut, ci-après « PIB », pour la période 2024 à 2028. Le Conseil d'État constate que, selon les données fournies par le Gouvernement³, les prévisions indiquent que le respect de l'OMT ne sera pas garanti sur toute la période de programmation, le solde structurel des administrations publiques étant évalué à - 0,2% pour l'exercice 2028.

D'après le tableau figurant à l'article 2, le solde budgétaire nominal est négatif sur toute la période de programmation. Il y a lieu de relever que, par rapport à la loi de programmation financière pluriannuelle précédente 2023-2027, les déficits de la période de programmation ont été revus à la baisse. Cette évolution positive s'explique essentiellement par une réévaluation à la hausse au niveau des recettes, les dépenses ayant également fait l'objet d'une révision à la hausse, mais dans des proportions moindres.

Le solde nominal des administrations publiques montre l'évolution progressive du solde dans un scénario de stabilisation puis d'amélioration pour les années 2026 à 2028.

L'article 3 illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pour cent du PIB pour les années 2024 à 2028. Le Conseil d'État relève des évolutions divergentes au niveau des trois secteurs des administrations publiques. L'administration centrale connaît un solde négatif sur toute la période. Ce solde négatif diminue durant la période de programmation : il passe de - 1,7% du PIB en 2024 à - 0,7% du PIB en 2027 et 2028. Selon les estimations du Gouvernement, les administrations locales connaissent un solde légèrement positif de l'ordre de 0,1% à 0,2% du PIB sur cette période. En ce qui concerne le secteur des administrations de sécurité sociale, il continue à générer un solde positif, mais avec une tendance très forte à la baisse. Le solde nominal passe, selon les prévisions, de + 1,1% du PIB à 0,0% du PIB en 2028. Cette évolution explique le non-respect de l'OMT en 2028.

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, se stabilisera puis diminuera sur la période 2024-2028. Selon l'exposé des motifs, « [a]u cours des dernières années, le niveau de la dette publique a été impacté par la mise en place de différents paquets de mesures (« Energiedesch », « Solidaritéitspak 1.0, 2.0 et 3.0 ») qui ont affecté le solde de l'Administration centrale et donc le besoin de financement du pays. Les mesures décidées en février 2024 visant à relancer le secteur de la construction immobilière ainsi que le dernier paquet de mesures fiscales « Entlaaschtungs-Pak », annoncé en juillet 2024 et ayant pour objectif de renforcer le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises, continueront à peser sur les finances publiques en 2025. [...] Alors qu'en termes absolus la dette continuerait d'augmenter de manière contrôlée, son évolution relative serait décroissante au fil des années. Grâce à la limitation de la progression des dépenses et à l'évolution favorable de l'activité économique au Luxembourg, qui aura des retombées positives au niveau des recettes fiscales, il est prévu que la dette en pourcentage du PIB se réduise au cours de la période sous revue ». Cette stabilité relative au niveau de la dette publique ne se répercute pas sur le plan de la charge de la dette dans le budget de l'État. L'évolution à la hausse des taux d'intérêt combinée au refinancement d'emprunts contractés à des

³ Tableau sur l'évolution du solde consolidé des trois secteurs des Administrations publiques 2023-2028, p.11.

conditions très favorables arrivés à maturité conduit à un accroissement considérable des dépenses de l'État qui, d'après le programme pluriannuel, passeraient en ce qui concerne les intérêts échus de la dette publique de 171,1 millions d'euros en 2024 à 442,3 millions d'euros en 2028, soit une augmentation de 158,5% en quatre ans. Les dépenses liées aux opérations financières passeraient de 0,56 milliard d'euros en 2024 à 2,22 milliards en 2027 avant de retomber à 1,01 milliard d'euros en 2028 en fonction du remboursement des emprunts venant à échéance.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État prend acte de l'intention du Gouvernement de maintenir, conformément à l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014, la fixation d'un OMT pour la période 2024-2028, reflétant « la volonté de conserver une certaine discipline budgétaire, en attendant la révision du cadre budgétaire national ». Il est fixé à + 0,0% du PIB, ce qui correspond au niveau retenu dans la dernière loi de programmation pluriannuelle. Le Conseil d'État estime utile de cadrer la politique budgétaire par la détermination d'objectifs quantitatifs afin d'assurer sur le long terme la soutenabilité des finances publiques. Au-delà de l'OMT qui se base sur le solde structurel des administrations publiques, la fixation de tels objectifs politiques est à envisager sur le plan de la dette publique et celui de la croissance de la dépense publique ou encore du taux des investissements publics.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

Cet article détermine l'évolution de la dette publique pour la période 2024 – 2028. Le Conseil d'État constate que le Gouvernement continue la pratique de ne pas adapter les chiffres des administrations locales et de la Sécurité sociale tout au long de la période visée. Cette technique d'évaluation risque, notamment en ce qui concerne les administrations locales, d'altérer l'exactitude des chiffres avancés dans la mesure où la dette de ce secteur n'a cessé de croître d'année en année. Le Conseil d'État réitère sa suggestion d'adopter une méthode d'estimation se rapprochant davantage de la réalité qu'une projection linéaire des données de l'année 2024. Les indications des plans pluriannuels de financement prévus à l'article 129*bis* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 devraient servir de base à ces prévisions. Le Conseil d'État rappelle que le cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne impose aux États membres de fonder leur programmation budgétaire sur des prévisions budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire le terme « aministrations » avec une lettre « a » initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 2, phrase liminaire.

Article 2

À la phrase liminaire, il convient d'écrire « la période 2024 à 2028 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 21 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes