

Projet de loi

relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

Avis du Conseil d'État

(15 novembre 2022)

Par dépêche du 12 octobre 2022, 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 2023, 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 2022-2026 » ;
- 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 entre les prévisions de la Commission européenne et celles du STATEC établies en été 2022, servant pour établir le budget de l'État 2023 » ;
- 9° « Analyse de sensibilité » ;
- 10° « Indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes » ;
- 11° « Lexique ».

Les avis des 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, 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 ».

L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques est fixé, d'après l'article 1^{er} de la loi en projet, à +0,0 % du produit intérieur brut (« PIB ») pour la période 2022 à 2026. Le Conseil d'État note toutefois que l'OMT minimal pour la période de 2023 à 2025 est déterminé pour les États membres par la Commission européenne notamment sur la base des projections du « Ageing Report » 2021². Selon le Conseil national des finances publiques (« CNFP »), « [l']OMT de 0,00% correspond ainsi à l'estimation préliminaire réalisée par le CNFP dans le cadre de son évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques en octobre 2021. Le CNFP note d'ailleurs qu'en avril 2022, l'IGSS a légèrement actualisé les prévisions des dépenses de pension sur la période allant jusqu'à l'année 2070 par rapport à celles présentées dans le Ageing Report 2021 de la [Commission européenne] de mai 2021 [...]. Le CNFP note une révision vers le bas des dépenses de pension en 2020 (de 1,2 point de %) contre une légère révision vers le haut en 2070 (de 0,5 point de %). Avec ces nouvelles prévisions qui intègrent le calcul de l'OMT minimal, le CNFP note que l'OMT minimal de 0,00% garde sa pertinence »³.

D'après le tableau figurant à l'article 2, le solde budgétaire nominal est négatif sur toute la période de programmation. Selon l'exposé des motifs, « [m]algré les éclaircissements qui s'annonçaient au tournant de l'année, la programmation budgétaire pluriannuelle s'inscrit de nouveau dans un contexte hautement incertain, marqué par une crise énergétique sans précédent et un conflit armé en Ukraine dont l'issue demeure imprévisible. En dépit des défis qui se présentent dans l'immédiat pour le pouvoir d'achat des ménages et pour la rentabilité et la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, le gouvernement poursuit résolument son action, telle que décrite dans l'accord de coalition, pour relever les défis structurels du pays et afin de poser les jalons pour une croissance durable et qualitative ». L'exposé

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

² « The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070) », publié sur le site internet de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en.

³ CNFP, « Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période de 2022 à 2026 », juin 2022, p. 57.

de motifs note également que « [a]lors que les règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance demeurent suspendues, et que partant l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») ne doit actuellement plus être considéré, la dette publique continuera de respecter la limite de 30% du PIB que le gouvernement a fixée dans l'accord de coalition et la trajectoire budgétaire devrait graduellement se redresser sur les années à venir ». Le Conseil d'État renvoie à ce sujet aux considérations générales de son avis distinct de ce jour sur le projet de loi concernant le budget 2023⁴.

Le solde nominal des administrations publiques figurant au tableau de l'article 2 montre l'évolution progressive du solde dans un scénario de dégradation puis de stabilisation pour les années 2022 à 2026, qui s'appuie sur les estimations suivantes des auteurs du projet de loi :

- 1° Une croissance des recettes de +6,6% pour l'année 2022, en raison de la légère reprise du premier trimestre 2022, et de +5,6% pour l'année 2023 ;
- 2° Une croissance annuelle moyenne des recettes de l'ordre de +4,9% pour les exercices 2024-2026 ;
- 3° Une évolution des dépenses de 9,5%, pour l'année 2022, et de 10,1%, pour l'année 2023, en raison des mesures prises afin de contrer les effets des crises économiques et énergétiques résultant de la guerre en Ukraine ;
- 4° Une augmentation des dépenses de +3,8% en moyenne annuelle pour la période 2024-2026.

L'article 3 illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pour cent du PIB pour les années 2022 à 2026.

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 graduellement sur toute la période 2022-2026, sans dépasser le seuil de 30 % du PIB, pour atteindre 29,5% du PIB en 2026. D'après les estimations du projet de loi, la dette publique hors Covid-19 s'établirait à 23,5 % du PIB à la fin de la période de programmation. Selon l'exposé des motifs, « [l]es prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2023-2026 se basent sur l'imputation mécanique des déficits de l'Administration centrale à partir de 2023, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous revue. En même temps, certaines modifications y ont été apportées pour incorporer des évolutions connues, dont le versement à l'assurance maladie de la dotation exceptionnelle octroyée à cette dernière en 2020. Finalement, l'effet purement comptable sur le déficit de l'Administration centrale en 2023 lié à l'acquisition d'un satellite a été neutralisé. L'endettement des Administrations locales est supposé rester constant sur toute la période et la trajectoire de dette publique présuppose l'absence de recettes ou de dépenses exceptionnelles liées à des cessions ou des prises de participation par l'État. »

L'article 5 traite de l'évolution des recettes et des dépenses du budget de l'État pour les années 2022 à 2026. Pour toute la période, le budget sera en déficit, avec une aggravation de celui-ci à 2,58 milliards d'euros (projet de budget 2023) et sa stabilisation progressive pour atteindre 1,88 milliard d'euros en 2026. Dans ses avis du 17 novembre 2015 sur le budget des

⁴ Doc. parl. n° 8080.

recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016⁵ et du 15 novembre 2016 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020⁶, 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.

Le Conseil d'État se doit de relever qu'un certain nombre d'incertitudes continuent de peser sur la fiabilité des projections macroéconomiques et des finances publiques qui sous-tendent le projet de loi sous examen, comme celle d'un possible bouleversement des marchés financiers et de l'économie réelle par une détérioration marquée des perspectives d'inflation, une hypothèse analysée par le STATEC comme scénario alternatif dans le cadre de l'examen des prévisions macro-économiques de 2022 à 2026. Il s'y ajoute de nombreuses inconnues liées aux effets néfastes de la guerre en Ukraine et de ses effets géopolitiques et socio-économiques dans les mois à venir. Des répercussions négatives plus profondes que celles envisagées par le scénario retenu par le Gouvernement, et que celles retenues par le STATEC dans le scénario défavorable⁷ ne peuvent être exclues. Le Conseil d'État recommande une approche prudente et renvoie aux recommandations formulées par le Conseil de l'Union européenne dans son avis du 23 mai 2022 sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022⁸, ainsi qu'à ses observations formulées dans son avis de ce jour sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023⁹.

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

⁵ Doc. parl. n° 6900².

⁶ Doc. parl. n° 7051¹.

⁷ Cf. l'annexe 9 au projet de loi (Analyse de sensibilité) (page 465 du fascicule).

⁸ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022 (SWD (2022) FR 618 final, SWD (2022) 640 final).

⁹ Doc. parl. n° 8080.

scénario macroéconomique actualisé et cohérent au moment du dépôt du projet de LPFP à la Chambre des députés »¹⁰. Le Conseil d'État réitère son interrogation formulée dans son avis du 14 novembre 2021 sur le projet de loi relatif à la programmation pluriannuelle pour la période 2021-2025¹¹ au sujet de la révision du 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.

Examen des articles

Article 1^{er}

D'après le libellé de l'article 1^{er}, l'OMT est fixé à +0,0 % du PIB pour l'ensemble de la période 2022 à 2026. Or, il résulte des explications fournies à l'exposé des motifs du projet de loi sous avis¹² que « [p]our la période 2020-2022, le Luxembourg avait fixé son OMT à +0,5% du PIB ». Ce n'est qu'à partir de 2023 que le Luxembourg s'aligne sur le nouvel OMT minimal calculé par la Commission européenne en fixant son OMT à 0,0 % du PIB pour la nouvelle période de 2023-2025.

Le Conseil d'État demande que l'article 1^{er}, alinéa 2, soit reformulé en conséquence, la loi ne pouvant en l'occurrence pas modifier *ex post* l'OMT fixé pour l'année 2022. Il suggère qu'un nouvel alinéa 2 soit inséré à la disposition sous avis et que l'alinéa 3 (actuellement alinéa 2 du projet de loi) soit modifié, comme suit :

« Pour l'année 2022, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut.

Pour la période 2023 à 2026, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,0 pour cent du produit intérieur brut. »

Articles 2 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 2022-2026. Il demande de reformuler l'article 5 du projet de loi pour le rendre conforme aux exigences de la loi précitée du

¹⁰ Cf. Rapport du Conseil national des finances publiques « Évaluation des finances publiques » de novembre 2017, page 4.

¹¹ Avis du Conseil d'État n° 60.797 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (doc. parl. n° 7879⁴, p.4).

¹² Doc. parl. n°8081, p.35*.

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 2017¹³.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 15 novembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz

¹³ *idem*, page 9.