

N° 6597¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013

PROJET DE LOI**relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(10.10.2013)

Par dépêche du 22 juillet 2013, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „*dans les meilleurs délais*“ bien évidemment, l’avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l’intitulé.

*

1. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi vise à introduire différentes règles budgétaires européennes en transposant en droit national certaines dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire (ci-après le „TSCG“) signé le 2 mars 2012 à Bruxelles par 25 Etats membres de l’Union européenne (tous sauf la République tchèque et le Royaume-Uni). Le TSCG a été approuvé par le vote de sa loi de ratification du 29 mars 2013, qui fut publiée au Mémorial A – N° 62 du 4 avril 2013.

Le projet de loi sous avis prévoit de renforcer l’encadrement légal du domaine des finances publiques nationales en mettant en place:

- la règle budgétaire qui est spécifiée à l’article 3 du TSCG et qui impose aux Etats signataires l’obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit structurellement „*en équilibre ou en excédent*“;
- la fixation d’un objectif à moyen terme et une trajectoire permettant de l’atteindre, que le projet de loi prévoit de fixer dans le cadre de lois de programmation financière pluriannuelle;
- le mécanisme de correction qui est déclenché automatiquement lorsqu’un Etat signataire du TSCG s’écarter de manière importante de son objectif budgétaire à moyen terme ou de sa trajectoire d’ajustement;
- au niveau national, une institution qui sera chargée de la vérification du respect de la règle budgétaire et de l’application du mécanisme de correction automatique;
- un cadre budgétaire à moyen terme, crédible et efficace, comprenant une programmation budgétaire à trois ans au moins, „*afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s’inscrive dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle*“ (Six-Pack);
- une procédure budgétaire lorsque le budget de l’Etat n’est pas approuvé par la Chambre des députés avant le 1er janvier de l’année à laquelle le budget s’applique;
- une procédure contraignante pour imposer à toutes les entités des administrations publiques la communication d’informations concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (garanties, etc.) et les prises de participation dans les sociétés privées et publiques.

En résumé, le projet de loi vise donc à renforcer de manière substantielle le cadre européen de surveillance multilatérale des finances publiques nationales, et ce bien au-delà des règles du Pacte de stabilité (3% de déficit public, 60% de dette publique, etc.). Le TSCG prévoit un nouveau „*Pacte*

budgétaire“ visant une coordination renforcée des politiques économiques des Etats membres. Sa principale disposition se résume dans l’obligation que le budget des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent, faute de quoi un mécanisme de correction peut être activé. Le projet de loi sous avis vise à transposer dans la législation nationale ces nouvelles règles, qui doivent entrer en vigueur au 1er janvier 2014, échéance obligatoire aux termes entre autres du „*Pacte budgétaire*“.

Le TSCG impose l’intervention d’institutions indépendantes chargées de vérifier le respect de ces règles. Le projet de loi prévoit de confier ces missions à la Banque Centrale du Luxembourg.

En outre, le projet met en place une procédure d’exception (traditionnellement qualifiée de „*procédure des douzièmes provisoires*“) dans l’hypothèse où le budget ne serait pas approuvé avant la fin de l’année.

*

2. REMARQUES GENERALES

1. Après le Traité de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) réformé à maintes reprises, le TSCG constitue le dernier en date des instruments mis en oeuvre par les Etats membres de l’Union européenne en vue de renforcer la discipline budgétaire. S’agissant d’un traité interétatique et non pas d’un traité modifiant les traités de l’Union européenne, le TSCG relève d’une nature juridique inédite. La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que ce traité a passé outre, lors de son élaboration, le contrôle démocratique qui devrait caractériser toute réforme de l’Union, notamment en n’impliquant pas pleinement le Parlement européen et en ignorant les partenaires sociaux.

2. Quoique le TSCG précise *expressis verbis* de vouloir respecter les prérogatives des parlements nationaux, il importe de préciser que l’introduction par le projet sous avis d’un mécanisme de correction automatique et son contrôle par une institution internationale empiètent sérieusement sur le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés, voire sur celui du gouvernement, auteur et exécutant du projet de loi sur le budget des recettes et des dépenses de l’Etat. La Chambre des fonctionnaires et employés publics insiste qu’au niveau du processus de l’adoption du budget, ces domaines soient régis par le droit national, et elle s’oppose dès lors fermement à une dévolution de telles attributions, relevant des prérogatives législative et exécutive, à des institutions internationales.

3. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait sienne la considération des auteurs du TSCG portant sur „*la nécessité pour les gouvernements de maintenir des finances publiques saines et soutenables et de prévenir tout déficit public excessif (...) pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble*“. Pourtant, l’introduction de telles règles spécifiques revient à instaurer un carcan budgétaire imposant aux Etats membres un quasi-équilibre des finances publiques et empêchant les gouvernements de mener en temps de crise aiguë des politiques budgétaires anticycliques, orientées rigoureusement vers la stabilisation macroéconomique et la protection des couches de population vulnérables. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s’inquiète que les dispositions projetées enferment davantage les Etats membres dans une politique d’austérité et de rigueur engendrant notamment des hausses supplémentaires de chômage.

4. Pour le reste, la politique budgétaire luxembourgeoise, fort vertueuse au plan international, ne sera pas impactée dans la pratique par ces mesures. Il est donc d’autant plus louable que le gouvernement ait refusé à l’époque d’intégrer les modifications projetées dans la Constitution du Grand-Duché. En général, les innombrables nouveaux calculs annuels qu’elles prescrivent désormais et la multiplication des études justificatives formelles à rédiger ne vont certainement pas dans le sens de la simplification administrative constamment prônée par les politiciens.

Le Luxembourg n’est manifestement pas concerné par les excès budgétaires à gérer par le biais des nouvelles procédures, comme en témoigne son respect strict des deux principaux „*critères de Maastricht*“ depuis l’année 2000:

| | <i>déficit maximal</i> (limite: - 3,0%) | <i>dette publique</i> (limite: 60% PIB) |
|-------------------|--|--|
| 2000 | + 6,0% | 6,4% |
| 2001 | + 6,1% | 6,5% |
| 2002 | + 2,1% | 6,5% |
| 2003 | + 0,5% | 6,1% |
| 2004 | - 1,2% | 6,3% |
| 2005 | + 0,0% | 6,1% |
| 2006 | + 1,4% | 6,7% |
| 2007 | + 3,7% | 6,7% |
| 2008 ¹ | + 3,2% | 14,4% |
| 2009 ¹ | - 0,8% | 15,3% |
| 2010 ¹ | - 0,9% | 19,2% |
| 2011 ¹ | - 0,2% | 18,3% |
| 2012 ¹ | - 0,8% | 20,8% |

*

3. EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Aux termes de l'article 100 de la loi du 8 juin 1999 – que le projet sous avis se propose de modifier sur plusieurs points – il peut y être fait référence „*sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi (...) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat“* “. L'intitulé du projet sous avis est donc à compléter en ce sens sub a).

Chapitre 1er – Champ d'application

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas de commentaires à faire quant à la division, dans le cadre budgétaire européen, des administrations publiques en sous-secteurs (administration centrale, communes et institutions de sécurité sociale).

Chapitre 2 – Cadre budgétaire à moyen terme

Dans son article 2, le projet de loi dispose que „*la situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif d'équilibre des comptes*“, sans pour autant reprendre tel quel son texte de référence défini à l'article 3 paragraphe 1er du TSCG, aux termes duquel „*la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent*“.

Selon le commentaire de l'article 2, „*cette règle (définie à l'article 3 du TSCG) est considérée comme étant respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif² à moyen terme*“. Le solde structurel est défini comme étant le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles et des mesures ponctuelles ou temporaires.

1 Pour les années 2008 à 2012, les pourcentages relatifs à la dette publique comprennent l'emprunt effectué pour l'opération du sauvetage bancaire, compensé du côté des actifs par la participation que l'Etat détient en contrepartie dans la BGL et la BIL.

2 Défini dans le cadre des programmes de stabilité, l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) pour le Luxembourg est fixé à + 0,5% du PIB en termes structurels pour les trois années à venir. En général, les OMT doivent respecter la limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB, ou de 1% du PIB pour les Etats membres dont le taux d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la formule pour calculer ce solde n'est pas détaillée davantage, alors que le projet sous avis donne une base légale à l'association de la sécurité sociale et des communes au respect de l'„*objectif d'équilibre des comptes*“.

Quant aux explications sur la méthode³ du calcul, le projet de loi renvoie à une loi de programmation financière annuelle à venir, et dont le projet serait déposé, dans un souci de cohérence, au mois d'octobre 2013 pour être voté conjointement avec le prochain projet de budget.

Couvrant la même période que celle régie par l'actualisation subséquente du PSC, cette loi de programmation financière annuelle constituera en fait son fondement. En outre, elle fixera alors l'objectif budgétaire à moyen terme ainsi qu'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. En raison d'autres informations clés (comme le plafond des dépenses de l'administration centrale, l'évolution de la dette publique, etc.), le commentaire des articles du projet de loi souligne à juste titre que le projet de budget annuel ainsi que ses annexes doivent être en accord avec cette programmation financière et expliquer le cas échéant les écarts éventuels.

Partant, sous réserve du vote du projet de loi de programmation financière ensemble avec le prochain projet de budget, les responsables politiques seront obligés, au moment de l'évaluation du budget 2014, de fixer en parallèle les dépenses maximales de l'administration centrale pour les années 2015 et 2016, nécessitant d'un coup la définition, du moins sommaire, de la politique sociale et fiscale à mener dans les trois années à venir.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le gouvernement s'instaure ainsi lui-même une sorte de „*carcan budgétaire et politique*“ se basant sur des estimations de dépenses et surtout de recettes hasardeuses. D'autant plus qu'on connaît, de par les expériences du passé, le caractère aléatoire des prévisions macroéconomiques sur lesquelles ces estimations se fondent.

La question se pose aussi de savoir par quels moyens les communes peuvent être „*encouragées*“ (voire forcées) à participer aux efforts de consolidation budgétaire nationale.

Chapitre 3 – Mécanisme de correction en cas d'écart constaté

Le TSCG impose l'inscription dans les législations nationales d'un mécanisme de correction déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour l'Etat luxembourgeois de mettre en oeuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. De tels écarts ou risques d'écarts sont constatés sur base des soldes budgétaires portant sur l'exercice écoulé que le gouvernement communique à la Commission européenne au 1er avril et au 1er octobre de chaque année. Le „*Pacte budgétaire*“ permet néanmoins aux Etats membres de s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en cas de circonstances exceptionnelles.

Au cas où il y aurait lieu de décider des mesures de correction, celles-ci ne seraient pas appliquées de suite d'après le projet de loi, mais inscrites au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir. En guise d'exemple, pour l'exercice 2016, le gouvernement devra prendre des mesures de correction au plus tard lors du constat de l'écart en octobre 2017 (au moment de la notification à Bruxelles du solde budgétaire de l'administration publique de l'année budgétaire précédente). Elles seraient alors inscrites dans le projet de budget pour l'exercice à venir, c'est-à-dire l'année 2018, projet qui est déposé normalement en octobre de l'année 2017.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se félicite qu'au moins au niveau de l'application ainsi prévue du mécanisme de correction au Luxembourg, les prérogatives du Parlement sont respectées. Pour le reste, ce mode de fonctionnement inspiré de la législation française permet d'éviter de mettre en oeuvre des mesures de manière inutile et prématurée dans le cas d'un redressement conjoncturel inattendu.

³ Il est utile de mentionner que le „*Pacte budgétaire*“ n'impose pas aux Etats membres d'avoir recours à une méthodologie précise.

Chapitre 4 – Surveillance de l'application des règles par une autorité indépendante et coordination des prévisions macroéconomiques

Ce chapitre érige la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) en l'organisme indépendant au sens du TSCG investi de la mission de surveiller le respect de la règle budgétaire (énoncée au chapitre 2) et l'application du mécanisme de correction (défini au chapitre précédent) ou encore d'évaluer des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques.

Connaissant les pensées et tendances néolibérales et ultraconservatrices propagées par un ex-dirigeant de la BCL dans le passé récent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se permet d'avoir des doutes quant au caractère „*indépendant*“ et impartial de la BCL.

Chapitre 5 – Transparence, statistiques et coordination en matière de finances publiques

Ce chapitre met en oeuvre des obligations en matière de transparence, statistiques et coordination et concerne, entre autres, la publication régulière de données budgétaires ou la détermination de la responsabilité des institutions pour la production des prévisions.

Ce chapitre n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Chapitre 6 – Modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat

Il est toujours possible que le projet de budget des recettes et des dépenses soit déposé tardivement ou que les discussions budgétaires s'éternisent, de sorte que le budget pour l'exercice subséquent ne soit pas voté pour le 31 décembre.

Avec la fin prématurée du gouvernement et les élections anticipées du 20 octobre prochain, et étant donné l'obligation du respect du nouveau cadre budgétaire européen énoncée dans le projet de loi, cela risque particulièrement d'être le cas pour le projet de budget 2014.

L'article 9 met en place la procédure d'exception dite „*des douzièmes provisoires*“ dans l'hypothèse où le budget ne serait effectivement pas approuvé avant la fin de l'année. Si ce cas de figure devait se présenter, la disposition proposée prévoit que le gouvernement présenterait un projet de loi spéciale. Il est précisé que dans ce cas, le budget de l'exercice (voté ultérieurement) doit inclure „*les recettes perçues ainsi que les dépenses engagées au cours de cette période et liquidées au cours de l'exercice*“.

En outre, le projet de loi propose d'ajouter en annexes au projet de budget l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses des administrations publiques pour l'année en cours, l'année à laquelle le budget se rapporte et les quatre années subséquentes, complétant ainsi le programme pluriannuel des dépenses en capital de l'Etat qui y figure déjà actuellement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics soulève que les nombreuses obligations supplémentaires découlant de ce nouveau cadre budgétaire européen rendent le processus d'élaboration (suivant un calendrier très rigoureux) et d'adoption du budget encore plus long et plus compliqué qu'il ne l'est déjà à l'heure actuelle. Il y a fort à parier que cette complexité accrue des décisions budgétaires décourage encore davantage bon nombre de parlementaires à se familiariser avec la matière et à exercer leur mission légale avec assiduité.

Concernant le personnel de l'Inspection générale des finances en charge de la préparation du projet de budget, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le projet de loi sous avis adapte l'effectif du cadre légal de cet organisme afin qu'il puisse exécuter ses nombreuses nouvelles missions supplémentaires comme il se doit. Elle rappelle toutefois dans ce contexte une nouvelle fois que le „*gonflement des effectifs*“ reproché en permanence au secteur public découle uniquement de décisions politiques du genre et n'est aucunement imputable au personnel lui-même!

A noter d'ailleurs que ce ne sera pas uniquement l'IGF qui subira un surcroît de travail, mais toute l'administration, y compris le secteur communal!

4. CONCLUSIONS

Le projet de loi sous avis n'est que la suite logique de l'approbation (par un vote à la majorité qualifiée pour des raisons de sécurité juridique) du TSCG au printemps 2013. Indépendamment des nombreuses dispositions déjà inscrites depuis des années dans les traités ou dans des règlements approuvés, et notamment l'objectif d'une dette inférieure à 60% du PIB et d'un déficit public inférieur à 3% du PIB, les dispositions prévues dans le projet de loi sous avis renforcent davantage et de manière substantielle le droit de regard des institutions européennes (Commission et Conseil) sur la politique budgétaire, voire fiscale nationale. Ceci dit, en signant et en votant le traité de Maastricht et en adoptant une monnaie unique (strictement incompatible à terme avec la possibilité permanente de déficits illimités), les parlements et gouvernements nationaux avaient à l'époque, sciemment et définitivement, cédé leur droit de fixer l'ampleur de leurs déficits publics à un niveau supérieur aux normes convenues. A part ce point précis, la souveraineté budgétaire des parlements nationaux doit rester de toute évidence entière et inviolable.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate *in fine* que les instruments contraignants déjà en place depuis longtemps (PSC, semestre européen, „Six-Pack“, etc.), y compris les possibles sanctions en cas de non-respect de ces engagements, n'ont guère contribué jusqu'à présent à endiguer les déficits et les dettes publics, surtout au niveau des „grandes“ nations européennes, pour lesquelles de telles dispositions relèvent plutôt de „l'art pour l'art“. Il est fort probable qu'il en sera de même après l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

En plus, le texte convenu fait semblant de vouloir renforcer la discipline budgétaire, alors qu'il ne s'y emploie que très marginalement à propos d'aspects mineurs et qu'en réalité il cimenterait plutôt la non-application des textes et l'impunité qui s'est installée depuis une douzaine d'années.

Pour que les règles s'appliquent efficacement, le constat par la Commission d'une infraction aux règles fixées ne devrait pas pouvoir être renversé et invalidé par le Conseil Ecofin, dont les membres sont pratiquement tous „coupables“ en ce qui concerne leurs finances publiques (jusqu'en 2011, 23 pays sur 27 étaient en infraction, soit tous sauf l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg et la Suède). Si l'on avait voulu prévoir la possibilité d'une inversion du verdict de la Commission, on aurait par exemple pu faire entrer en jeu les parlements nationaux, en prévoyant que le blâme européen pour un Etat membre ne puisse être levé que par une majorité de 80% de ses élus.

Pire, ces règles et les sanctions annoncées en cas de non-respect mettent en danger le modèle social européen en fournissant le cas échéant à certains gouvernements un „bon“ prétexte pour décider des politiques économiques procycliques qui aggravent la crise actuelle en empêchant des politiques de relance de la croissance et de lutte contre le chômage.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 octobre 2013.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

