

N° 6597³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(11.11.2013)

Le projet de loi sous avis a pour objet de renforcer le cadre légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques notamment par le biais de la mise en oeuvre de certaines obligations découlant 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. Le TSCG, traité intergouvernemental, a été signé par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne (UE), exception faite de la République Tchèque et du Royaume-Uni¹. Le TSCG a déjà fait l'objet d'une ratification dans la législation nationale par le biais de la loi du 29 mars 2013 portant approbation du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (UEM). Le projet de loi sous avis, quant à lui, devra permettre, au-delà de l'approbation formelle du TSCG, la mise en oeuvre concrète de certaines dispositions phares afférentes dans la législation nationale.

Au-delà de la mise en oeuvre du TSCG, le projet de loi propose certains ajustements au cadre budgétaire luxembourgeois suite à diverses législations européennes récentes relatives à la gouvernance des finances publiques et à la discipline budgétaire, connues notamment sous les désignations „Six-Pack“ et „Two-Pack“. Concrètement, le projet de loi sous avis prévoit de mettre en place:

- la **règle budgétaire** (dite „règle d'or“ ou encore „pacte budgétaire“) spécifiée à l'article 3, paragraphe 1er, lettre a) du TSCG et qui dispose que „(...) *la situation budgétaire des administrations publiques² d'une partie contractante (au TSCG) doit être en équilibre ou en excédent*“. Cette règle est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques³ correspond à l'objectif à moyen terme (ci-après, l'„OMT“)⁴ spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé (ci-après, le „PSC“)⁵, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB⁶;

1 Ainsi que la Croatie qui, à ce moment-là, n'avait pas encore adhéré à l'UE.

2 Par „administrations publiques“, il est fait référence, dans le contexte luxembourgeois, à l'administration centrale, aux administrations locales (communes et syndicats de communes) et aux administrations de sécurité sociale. Le caractère équilibré des finances publiques, au sens de la règle budgétaire, s'apprécie au niveau des finances publiques consolidées, c'est-à-dire le solde qui résulte de la juxtaposition des soldes partiels des différents agrégats (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale).

3 Le „solde structurel annuel des administrations publiques“ est le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires (article 3, paragraphe 3, lettre a) du TSCG).

4 Chaque Etat membre a un OMT concernant sa position budgétaire, défini en termes structurels. Les OMT varient selon les Etats membres: ils sont d'autant plus exigeants que le niveau de la dette et le coût estimé du vieillissement de la population sont élevés. Révisé à un rythme tri-annuel, l'OMT luxembourgeois se situe actuellement à +0,5% du PIB en termes structurels.

5 Adopté pour la première fois en 1997, puis révisé notamment en 2005, le PSC a pour objet d'encadrer les politiques budgétaires des pays qui font partie de l'Union économique et monétaire et de préciser les règles de discipline budgétaire que ces pays sont tenus de respecter. C'est dans le contexte du PSC que le gouvernement luxembourgeois doit mettre à jour, tous les ans, une présentation annuelle d'un programme de stabilité (dite „actualisation du programme de stabilité et de croissance“) qui sert de base au Conseil de l'UE en vue de la surveillance multilatérale des évolutions budgétaires des Etats membres. Le lecteur se référera à l'encadré inclus dans cet avis pour davantage de précisions.

6 L'article 3, paragraphe 1er, lettre d) expose encore que „*lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60% et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0% du produit intérieur brut aux prix du marché*“.

- un **cadre budgétaire à moyen terme**, „*crédible et efficace*⁷“, comprenant une programmation budgétaire à trois ans au moins, „*afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s’inscrit dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle*⁸“. Cette obligation résulte du paquet législatif européen dit „*Six-Pack*“; un ensemble de 5 règlements et d’une directive relatifs à la surveillance économique et à la gouvernance budgétaire dans les Etats membres⁹. Au Luxembourg, ce cadre budgétaire à moyen terme prendra la désignation de „**lois de programmation financière pluriannuelle**“ (ci-après, „LPPF“);
- une procédure budgétaire, dite des „**douzièmes provisoires**“, qui sera mise en vigueur si le budget de l’Etat n’était pas approuvé par la Chambre des Députés avant le premier janvier de l’exercice auquel le budget s’applique;
- la fixation d’un **objectif à moyen terme** (OMT) et d’une trajectoire d’ajustement propre à permettre sa réalisation, que le projet de loi prévoit de fixer dans le cadre des LPPF précitées;
- le **mécanisme de correction**, spécifié à l’article 3, paragraphe 1er, lettre e) du TSCG et qui est déclenché automatiquement lorsqu’un Etat signataire s’écarter de manière importante de son OMT ou de la trajectoire d’ajustement afférente;
- au niveau national, une institution chargée de la vérification du respect de la règle budgétaire et de la vérification du mécanisme de correction automatique, en l’occurrence la **Banque centrale du Luxembourg** (BCL);
- une **procédure contraignante** pour imposer à toutes les entités des administrations publiques (et notamment les administrations locales et les administrations relevant de la sécurité sociale) la communication d’informations concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (dépenses relatives au vieillissement, garanties, etc.), et les prises de participations dans les sociétés privées et publiques.

*

RESUME SYNTHETIQUE

La Chambre de Commerce se félicite de la mise en oeuvre, au niveau national, de plusieurs instruments importants en matière de discipline budgétaire issus du cadre européen afférent. Les concepts tels que la règle d’or budgétaire, la fixation d’un OMT et l’instauration d’un cadre budgétaire à moyen terme trouvent l’assentiment de la Chambre de Commerce et devraient contribuer à réorienter les finances publiques luxembourgeoises sur le chemin de l’équilibre et de la soutenabilité. La Chambre de Commerce invite, partant, les autorités publiques à utiliser la nouvelle gouvernance à bon escient. En ce sens, ce nouveau cadre doit permettre de fournir des glissières de sécurité permanentes à la politique budgétaire nationale.

Ainsi, le TSCG doit être considéré comme une avancée au service de la pérennité des finances publiques des Etats signataires et, partant, de la stabilité budgétaire et monétaire au sein de l’UEM. En effet, les instruments existant jusqu’à présent (et notamment le PSC), malgré leurs intentions, objectifs et finalités, n’ont pas pu éviter la „faillite virtuelle“ de plusieurs Etats membres de l’UEM. Au sein d’une telle Union économique et monétaire, il ne peut y avoir „indépendance“ et „autonomie“ d’un

7 Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

8 Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

9 Le „Six-Pack“ se compose des textes suivants:

- Règlement n° 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en oeuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.
- Règlement n° 1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d’exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.
- Règlement n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.
- Règlement n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.
- Règlement n° 1177/2011 du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.
- Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

pays qu'aussi longtemps que ses décisions et choix budgétaires ne menacent ou ne lèsent pas les intérêts des autres Etats membres et les intérêts de la monnaie unique. Le principe de solidarité au sein de l'UEM devrait constituer la meilleure garantie d'un „frein à l'endettement“, sans même qu'un Traité spécial ne doive formaliser et entériner juridiquement un tel principe. Le spectre de la perte de souveraineté budgétaire, et donc de la capacité d'autodétermination, est indépendant de l'entrée en vigueur TSCG. Or, la transposition de ce dernier peut contribuer à éviter une telle perte de souveraineté, et ce au cas où les Etats membres, comme le TSCG l'exige, mettent effectivement en oeuvre leurs trajectoires d'ajustement des finances publiques propres jusqu'à atteindre durablement l'équilibre budgétaire à moyen terme.

En guise de synthèse des points énoncés dans la partie „**considérations générales relatives aux concepts abordés par le projet de loi sous avis**“, la Chambre de Commerce se permet d'énoncer les principales recommandations suivantes:

- Un renforcement de la nature contraignante des dispositions phares du projet de loi (règle d'or, mécanisme de correction automatique) à travers l'adoption d'une loi spéciale à majorité renforcée, visant notamment à éviter que la loi budgétaire ordinaire puisse déroger à la loi devant découler du projet de loi sous avis;
- une définition dûment articulée de la notion de „solde structurel“, en suivant les recommandations afférentes des autorités européennes et de la BCL;
- une accélération du „*timing*“ d'adoption des LPFP pour que celles-ci puissent encadrer utilement les discussions budgétaires subséquentes¹⁰;
- une articulation plus fondée du plafond de dépenses, dont l'instauration est prévue dans le chef de l'administration centrale;
- la définition d'un OMT et d'une trajectoire d'ajustement ambitieux, prenant en compte la nécessité de dégager en permanence une force de frappe budgétaire et de pallier aux passifs implicites; la vitesse de consolidation de la trajectoire ne pouvant être inférieure à 0,5% du PIB conformément aux règles définies au niveau européen;
- la mise au point et la publication d'une note interprétative des „circonstances exceptionnelles“ permettant de dévier de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement;
- la définition d'une „règle d'or“, du moins temporairement, également dans le chef de l'administration centrale, en complément de celle définie au niveau des administrations publiques consolidées (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale);
- le maintien d'un cadre légal et réglementaire suffisamment contraignant permettant d'éviter à ce que les administrations locales et la sécurité sociale ne puissent contrecarrer les velléités de consolidation budgétaire définies et mises en oeuvre par l'administration centrale;
- sur base de la notion d'„écart important“ permettant de déclencher le mécanisme de correction automatique; définition d'un „seuil d'alerte“ à un niveau inférieur afin d'éviter d'atteindre l'„écart important“ précité en prenant des mesures de consolidation à un stade précoce;
- la définition d'une feuille de route pluriannuelle en cas d'„écart important“, en complément des mesures à prendre dans les projets de loi budgétaires successifs et telles que prévues par le projet de loi sous avis;
- la clarification du rôle du „Comité de prévision“ suite à l'intervention de la BCL au titre d'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires;
- l'instauration d'une procédure consultative permettant d'accompagner les travaux de la BCL au titre d'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires, notamment pour ce qui est de la définition de l'OMT, de la trajectoire d'ajustement, ainsi qu'en matière de prévisions macroéconomiques;

¹⁰ Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se doit de rappeler que les projets de loi budgétaires annuels ne présentent, traditionnellement, que des données rudimentaires pour ce qui est des finances communales. Ainsi, si au moment de la finalisation traditionnelle (au mois d'octobre) du projet de loi budgétaire, des données suffisamment étayées ne sont pas disponibles au niveau des communes pour l'année suivante, alors quelle sera la qualité des données communales pluriannuelles présentées dans le cadre de LPFP? Ces conclusions renforcent l'utilité de la réforme des finances communales envisagée par l'actuel programme gouvernemental.

- la création d'un „Comité macroéconomique et budgétaire“, constitué notamment de membres de la Chambre des Députés et des représentants externes nommés à cet effet, dont la Chambre de Commerce, et qui se réunirait régulièrement en amont et en aval de la finalisation des grandes échéances budgétaires (semestre européen, LPPF, projet de budget).

Le projet de loi sous avis, bien qu'il puisse être considéré comme un „pas dans la bonne direction“ n'est, aux yeux de la Chambre de Commerce, qu'un début d'une refonte intégrée de l'architecture budgétaire de l'Etat. La mise en place d'un pilotage budgétaire basé sur les missions primaires de l'Etat et sur des objectifs à atteindre doit être poursuivie dans les meilleurs délais. Les résultats en découlant sont à mesurer à travers une batterie d'indicateurs de performance. La Chambre de Commerce se serait en effet attendue à ce que le projet de loi sous avis comporte les premiers jalons de réforme à cette fin, notamment sur base des recommandations de l'OCDE¹¹ ou encore celles de la Chambre de Commerce¹², et ce d'autant plus que le gouvernement s'est engagé à examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques. Il convient particulièrement de remettre en question l'architecture dépassée par ministère, département, section et article en vigueur au Luxembourg et qui sous-tend le budget des recettes et des dépenses de l'Etat central. L'approche mise en oeuvre dans le processus budgétaire national ne livre, en effet, que des informations sur le coût d'un tel sous-domaine – en l'occurrence de tel ou tel crédit budgétaire – indépendamment des objectifs visés et des missions politiques poursuivies. Or, il faut que le budget de l'Etat soit plus qu'un tableau volumineux d'entrées et de sorties dans lequel des inefficiences quant à l'emploi des moyens financiers passent souvent inaperçus.

Ainsi, dans la partie „**Considérations générales au-delà des concepts abordés par le projet de loi sous avis**“, la Chambre de Commerce énonce les principales recommandations suivantes:

- L'abandon progressif de la notion administrative d'„Etat central“ en faveur du concept économique, reconnu à l'échelle européenne et sous-jacent au projet de loi sous avis, d'„administration centrale“;
- sur base d'une radiographie de l'ensemble des dépenses budgétaires, la refonte de l'architecture budgétaire, en passant d'une logique de „crédits budgétaires“ à une logique de définition de missions à accomplir par les autorités publiques. Une telle nouvelle gouvernance doit être flanquée par la fixation préalable d'objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être quantifiables et évalués *a posteriori* par des critères de performance;
- le passage à la nomenclature COFOG établie par les Nations unies („*Classification of the functions of government*“) pour ce qui est du pilotage des grands blocs de dépenses publiques dans le cadre des LPPF.

In fine, la Chambre de Commerce approuve l'introduction d'une nouvelle procédure d'envoi précoce, en l'occurrence pour le 15 octobre, du projet de loi budgétaire aux autorités européennes. Il s'agit, à ses yeux, d'une suite logique du semestre européen, permettant de surcroît aux instances européennes de vérifier si les Etats membres respectent l'esprit des recommandations qui leur sont adressées annuellement par le Conseil sur proposition de la Commission. Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, afin de respecter cette nouvelle procédure, le Luxembourg a besoin d'aboutir à un véritable changement de paradigme alors que les recommandations européennes énoncées à la fin du semestre européen sont souvent restées lettre morte¹³.

*

11 OCDE: „La procédure budgétaire au Luxembourg: analyse et recommandations“, novembre 2011.

12 Voir notamment:

- „Actualité & tendances n° 8 – Maîtrise des dépenses publiques: quelles options pour le Luxembourg?“, septembre 2008;
- avis budgétaires successifs de la Chambre de Commerce et en particulier l'encadré n° 4: „Pour une procédure budgétaire plus transparente, plus stratégique et mieux planifiée“ et le chapitre 4.2.2 de l'avis de la Chambre de Commerce du 14 novembre 2012 relatif au projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 intitulé „Budget de l'Etat 2013 – Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent!“

13 Voir, notamment, à ce sujet: „Actualité & tendances n° 13 – Revue à mi-parcours de la législature 2009-2014“, octobre 2012, édité par la Chambre de Commerce, ainsi que les avis budgétaires récents de la Chambre de Commerce, disponibles sur le site Internet de la Chambre de Commerce sous „Publications“ ou bien sur le site de la Chambre des Députés.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

NOTE CONCERNANT LA STRUCTURE DU PRESENT AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce propose, tout d'abord, une analyse exhaustive des dispositions phares du projet de loi sous avis. Par la suite, la Chambre de Commerce se permet d'élargir quelque peu l'horizon de discussion en avançant un ensemble de recommandations supplémentaires ayant trait notamment à l'architecture et à la gouvernance budgétaires, et dont l'implémentation s'avère indispensable, à ses yeux, afin de compléter la batterie d'outils, pour la plupart techniques, posée par le cadre européen en matière de discipline budgétaire. L'avis de la Chambre de Commerce est complété par un commentaire des articles et un bref aperçu historique, sous forme d'éclairage thématique, de la coordination des politiques budgétaires en Europe; présenté à la suite du présent résumé synthétique.

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0/+ ¹⁴
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	0
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	+/ ⁺⁺¹⁵

Appréciations: ++ : très favorable
 + : favorable
 0 : neutre
 - : défavorable
 -- : très défavorable
 n.a. : non applicable

*

LES ANTECEDENTS AU PROJET DE LOI SOUS AVIS: APERÇU SUCCINCT DE LA COORDINATION DES POLITIQUES BUDGETAIRES EN EUROPE

1. Le Traité sur l'Union européenne (dit „Traité de Maastricht“)

Approuvé en décembre 1991 lors du Conseil européen de Maastricht, signé en février 1992 et entré en vigueur début novembre 1993, le Traité sur l'Union européenne constitue le coup d'envoi de l'Union économique et monétaire (UEM) qui est devenue une réalité pour onze Etats membres de l'UE le 1er janvier 1999 avec l'introduction de l'euro en tant que monnaie unique. Il comporte un ensemble de critères économiques appelés „critères de convergence“, instaurant une coordination renforcée des politiques économiques et visant à réduire l'inflation, garantir la stabilité des prix, des taux d'intérêts et des cours de change, de même qu'à limiter les déficits et la dette publique des Etats, et dont le respect

¹⁴ En cas de mise en oeuvre des recommandations de la Chambre de Commerce énoncées dans le cadre du présent avis; la viabilité à long terme des finances publiques étant un critère déterminant pour ce qui est de la compétitivité et de l'attractivité du Luxembourg afin de préserver les activités économiques en place et d'attirer de nouveaux investissements et créneaux économiques et des ressources humaines qualifiées.

¹⁵ En cas de mise en oeuvre des recommandations de la Chambre de Commerce énoncées dans le cadre du présent avis.

s'impose aux Etats membres qui veulent se qualifier pour participer à la troisième phase de l'UEM (introduction de l'euro). Les critères de référence sont notamment le plafonnement à 3% pour le rapport entre le déficit des administrations publiques et le PIB et la limitation à 60% du rapport entre la dette brute des administrations publiques et le PIB.¹⁶

2. Le „Pacte européen de stabilité et de croissance“ (PSC)

Afin de garantir la stabilité macroéconomique de l'UE, les Etats membres ont adopté, lors du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997, un „Pacte de stabilité et de croissance“ (PSC), qui constitue un engagement politique sur le contrôle des déficits publics et la convergence des politiques économiques. Se composant d'une résolution et de deux règlements¹⁷, le PSC:

- oblige les Etats membres de présenter annuellement un programme de stabilité au Conseil de l'UE („Conseil des ministres“) et à la Commission servant de base pour le Conseil de l'UE en vue de la surveillance multilatérale des évolutions budgétaires des Etats membres afin de prévenir l'apparition de déficits excessifs au niveau des administrations publiques (volet *préventif*);
- leur impose d'avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires, à moins de connaître une grave récession;
- précise et met en oeuvre la procédure concernant les déficits excessifs: sanctions allant jusqu'à une amende de 0,2 à 0,5% du PIB de l'Etat en question si le déficit excessif n'est pas comblé (volet *dissuasif*).

3. La réforme du PSC de 2005

Partant du constat que l'efficacité du PSC était faible, notamment dû aux réticences de décider, dans les faits, de sanctions contre un Etat membre ayant un déficit public supérieur à 3% du PIB¹⁸, ainsi qu'à l'absence d'incitation des Etats à réduire leur déficit structurel en période de croissance forte du PIB, le PSC a été réformé sous Présidence luxembourgeoise en mars 2005.¹⁹ Désormais, il accorde une importance renforcée à l'évolution de la dette et à la mise en oeuvre de politiques structurelles visant à renforcer la viabilité à long terme des finances publiques. Les conditions du PSC ont cependant été assouplies sur plusieurs points tels que l'instauration de „facteurs pertinents“ permettant à un pays d'échapper à une procédure de déficit excessif et l'allongement des délais dans les procédures de déficit excessif²⁰. Les mesures phares du PSC révisé sont:

- les valeurs de 3% et de 60% pour les ratios du déficit et de la dette restent inchangées mais les Etats membres pourront s'en écarter temporairement en cas de réformes structurelles ayant un impact positif sur les finances publiques à long terme;
- introduction du concept de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) spécifique à chaque Etat membre: ces derniers sont tenus de présenter tous les ans dans les programmes de stabilité et de croissance des explications sur leur politique budgétaire et des prévisions budgétaires pour l'année en cours et pour les trois années suivantes. Les Etats n'ayant pas encore atteint leur OMT sont tenus de présenter, dans le programme de stabilité, le détail des ajustements qu'ils se proposent d'effectuer pour atteindre l'objectif en question;
- instauration de la procédure d'alerte précoce: en cas de dérapage significatif des finances publiques par rapport à l'objectif de l'équilibre budgétaire à moyen terme, le Conseil de l'UE peut inviter l'Etat membre concerné à procéder aux ajustements nécessaires sous peine de sanctions en cas de non-respect (amende plafonnée à 0,5% du PIB).

¹⁶ Aux termes de l'article 126 de la version consolidée du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du Protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs.

¹⁷ Règlements (CE) n° 1467/97 et n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997.

¹⁸ Ce qui était le cas pour onze Etats membres de l'UE à 25 en 2003.

¹⁹ Règlement (CE) du Conseil n° 1055/2005.

²⁰ Deux ans contre un an auparavant.

Le „semestre européen“

Entériné sur son principe par le Conseil européen de juin 2010, ce dispositif, adopté formellement en septembre 2010, est un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'UE. Il oblige, chaque année au printemps, les Etats membres à présenter simultanément à la Commission leur programme de stabilité ou de convergence et leur programme national de réformes (PNR) dans le cadre, respectivement, de la concertation des politiques budgétaires et de la stratégie „Europe 2020“²¹, afin qu'une coordination *ex ante* puisse avoir lieu avant le démarrage des différentes procédures budgétaires nationales. Ainsi, le semestre européen vise à garantir des finances publiques saines, favoriser la croissance, et prévenir l'occurrence de déséquilibres macroéconomiques dans les Etats membres et dans l'UE.

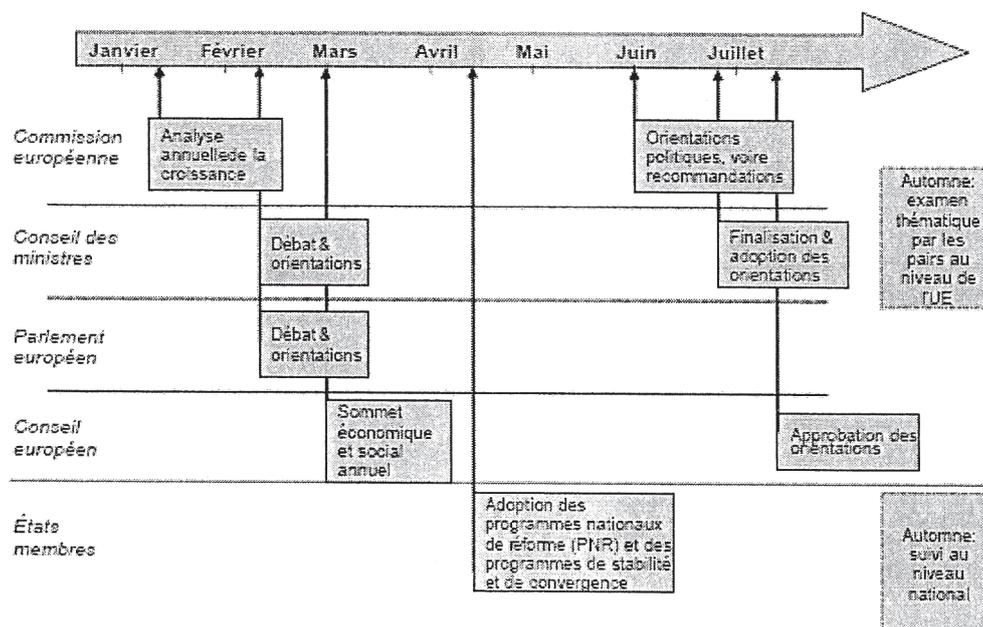
Le schéma ci-après se propose de résumer les principales étapes du semestre européen²²:

- Le semestre européen commence par l'adoption par la Commission européenne de son **examen annuel de la croissance**, qui fixe les priorités de l'UE en matière de relance de la croissance et de création d'emplois pour l'année à venir;
- en **mars**, les chefs d'Etat et de gouvernement s'appuient sur cet examen pour formuler les lignes directrices de l'UE concernant les politiques nationales. Le Conseil européen, réuni lors du sommet de printemps, s'appuie sur cette analyse et propose notamment des orientations sur les réformes structurelles en matière budgétaire et macroéconomique;
- en **avril**, les Etats membres présentent leurs programmes de stabilité ou de convergence, qui visent à garantir la viabilité de leurs finances publiques, ainsi que les réformes et les mesures destinées à progresser sur la voie d'une croissance intelligente, durable et inclusive, dans des domaines tels que l'emploi, la recherche, l'innovation, l'énergie et l'inclusion sociale (PNR);
- en **mai/juin**, la Commission européenne évalue ces programmes et, si nécessaire, adresse des recommandations propres à chaque pays;
- enfin, fin **juin** ou début **juillet**, le Conseil de l'UE adopte formellement les recommandations par pays.

21 L'UE a fixé cinq objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2020 en matière d'emploi, d'innovation, d'éducation, d'inclusion sociale et d'énergie (ainsi que de lutte contre le changement climatique). Chaque Etat membre a adopté ses propres objectifs nationaux dans chacun de ces domaines. Des actions concrètes menées aux niveaux européen et national (communiqué tous les ans *via* le Plan national de réforme“ sous-tendent la stratégie.

22 Source pour l'énumération et le schéma ci-après: Site Internet de la Commission européenne sous http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_fr.htm.

Semestre européen de coordination des politiques économiques



Source: Commission européenne

Réformes suite à la crise économique et financière

Sur fond de crise économique et financière et au vu du fait que depuis 2009 les déficits budgétaires des Etats européens ont littéralement gonflé, outrepassant pour la plupart de loin les critères de convergence, le Conseil européen a approuvé le 8 novembre 2011 un nouvel ensemble de règles dénommé par la suite „Six-Pack“ (cinq règlements et une directive), qui a été suivi par l'adoption en mars 2013 de deux autres règlements complémentaires dénommés „Two-Pack“. Les Etats membres de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni et de la République Tchèque, ont par ailleurs conclu en mars 2012 un nouveau Traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), entré en vigueur le 1er janvier 2013.

– Le „Six-pack“

Le paquet sur la gouvernance économique, le „Six-pack“, est entré en vigueur le 13 décembre 2011. Il vise à renforcer les règles du PSC grâce à un contrôle accru à un stade précoce. Les règles accordent une plus grande importance à la réduction de la dette (et non seulement au déficit), introduisent de nouveaux contrôles en matière de déséquilibres macroéconomiques au sein de l'UE, et fixent des normes afin d'assurer une collecte correcte et indépendante de statistiques, ces données étant essentielles pour une prise de décision budgétaire saine et le contrôle des budgets. Parmi les mesures phares du „Six-Pack“ il y a lieu de citer que :

- le volet préventif du PSC a été renforcé *via* l'introduction de limites pour la croissance annuelle des dépenses publiques ainsi que des sanctions en cas de déviation majeure dans le cadre de l'exécution budgétaire;
- la procédure de déficit excessif pourra désormais conduire à des sanctions financières à moins qu'une majorité qualifiée inversée ne se prononce contre²³;

²³ Une majorité qualifiée sera nécessaire au Conseil, non plus pour lancer une procédure de déficit excessif contre un pays, mais pour la bloquer. En effet, dans le cas d'un Etat membre de la zone euro, le Conseil de l'UE décidera d'une sanction financière sur la base d'une recommandation de la Commission européenne à moins qu'une majorité qualifiée d'Etats membres se prononcent contre.

- la dette publique peut désormais faire l'objet d'une procédure de déficit excessif. En l'occurrence, en cas de dépassement du seuil de 60% du PIB, l'Etat membre sera soumis à la procédure du déficit excessif s'il ne réduit pas d'un vingtième par an (sur une moyenne de trois ans) l'écart entre son endettement et la valeur de référence de 60%, même si le solde public annuel se situe en dessous du seuil de 3% du PIB.

– *Le „Two-pack“*

Les réformes introduites par le „Six-pack“ ayant imposé de nouvelles règles budgétaires aux Etats membres, le „Two-pack“, entré en vigueur le 30 mai 2013, ne fixe quant à lui aucune nouvelle exigence mais concerne la coordination du PSC. Dans le cadre du semestre européen, les deux règlements faisant partie du „Two-Pack“²⁴ visent à encadrer encore davantage le processus d'élaboration des budgets nationaux en prévoyant notamment la transmission des projets de budget nationaux pour l'exercice suivant à la Commission européenne jusqu'au 15 octobre de chaque année, qui, elle, examinera chaque projet de budget et formulera un avis y afférent pour le 30 novembre au plus tard.

Aussi, le „Two-pack“ fixe-t-il des règles et des procédures explicites pour la surveillance renforcée de tout pays de la zone euro en difficulté, notamment ceux souhaitant bénéficier d'une assistance financière.

– *Le TSCG*

Signé le 2 mars 2012 par 25 des 27 Etats membres de l'UE et entré en vigueur le 1er janvier 2013, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'UEM vise à contraindre les Etats de la zone euro à financer leurs dépenses par leurs recettes et donc à limiter le recours à l'emprunt.

La grande nouveauté par rapport au „Six-pack“ étant l'institution d'une règle d'or budgétaire nationale qui engage les Etats signataires à avoir des comptes publics en équilibre ou en excédent sur l'ensemble d'un cycle économique. Il prévoit ainsi que le déficit structurel ne devra pas dépasser 0,5% du PIB sous peine de sanctions financières venant du Conseil de l'UE, décidées selon la règle de la „majorité qualifiée inversée“.

*

CONSIDERATIONS GENERALES RELATIVES AUX CONCEPTS INTRODUITS PAR LE PROJET DE LOI SOUS AVIS

1. Concernant le statut juridique du projet de loi sous avis

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la règle budgétaire – en vertu de laquelle le solde structurel annuel des administrations publiques doit correspondre à l'OMT, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché – constitue l'élément central du TSCG, tout comme la définition d'un mécanisme de correction déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ces dispositions sont prévues à l'article 3, paragraphe 1er du TSCG.

Cette analyse de la Chambre de Commerce semble dûment partagée par les auteurs du TSCG, dont l'article 3, paragraphe 2 énonce que les dispositions prévues au paragraphe 1er du même article devraient être mises en oeuvre au moyen „(...) de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles“. En janvier 2012, le Premier Ministre avait évoqué dans ce contexte qu'il ne „souhaitait pas que cette règle soit inscrite dans la Constitution luxembourgeoise, mais dans

²⁴ Règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro.

Règlement concernant n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.

*un texte de loi spéciale qui ne pourra être modifié qu'à la majorité des deux tiers de la Chambre des Députés*²⁵“.

Néanmoins, le projet de loi sous avis ne revêt ni un caractère constitutionnel, tel que recommandé par le TSCG, ni d'ailleurs le statut d'une „loi spéciale à majorité renforcée“. L'exposé des motifs et le commentaire des articles sont, pour le reste, parfaitement muets à l'égard d'un statut particulier que pourrait ou devrait revêtir la loi issue du projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce regrette profondément une telle manière de procéder qu'elle juge contradictoire par rapport à l'esprit du TSCG. Si elle ne revendique pas que la loi issue du projet de loi sous avis doit nécessairement revêtir un caractère constitutionnel, elle milite toutefois pour un vote à majorité renforcée, quitte à scinder le projet de loi en deux projets dont le premier transposerait la règle d'or budgétaire et le mécanisme de correction afférent (à adopter à majorité renforcée). Le second projet de loi, quant à lui, comporterait les dispositions résiduelles, pouvant être adoptées à la majorité simple. Il convient d'assortir la règle d'or et le mécanisme de correction d'un caractère permanent. En l'occurrence, des concepts phares tels que l'atteinte de l'OMT, l'évitement de déficits publics structurels et l'obligation d'assortir le mécanisme de correction d'une certaine automaticité, ne peuvent être soumis aux aléas électoraux mais doivent, au contraire, constituer des „glissières de sécurité“ permanentes de la politique budgétaire luxembourgeoise, indépendamment des considérations politiques du moment.

De surcroît, la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence même d'introduire, par voie légale, une règle d'or budgétaire et un mécanisme de correction afférent si un texte légal situé au même niveau dans la hiérarchie des normes pourrait y déroger. Une telle incongruité est également soulevée par la Commission européenne: „le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire²⁶“. Pour cette raison, la Commission européenne indique sans équivoque que „le mécanisme de correction est ancré dans le droit national au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon²⁷“.

L'exposé des motifs évoque bien que „certaines adaptations de notre cadre budgétaire sont d'ores et déjà prévues au présent projet de loi (relevé des dépenses fiscales, publicité des évaluations des prévisions macroéconomiques, extension du cadre budgétaire pluriannuel, etc.)“ mais ne va pas plus loin que de dire que „conformément à ses engagements européens, le Gouvernement luxembourgeois prendra, d'ici la fin de l'année en cours, toutes les mesures ponctuelles qui s'imposent pour adapter ses cadres budgétaires aux exigences de la Directive²⁸, laissant ainsi planer le doute sur l'implémentation des dispositions contraignantes et permanentes requises pendant le processus budgétaire national.

2. Concernant les lois de programmation financière pluriannuelle (LPFP)

Quant aux LPFP à proprement parler

Par le biais d'une transposition des chapitres IV („règles budgétaires chiffrées“) et V („cadres budgétaires à moyen terme“) de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (qui fait partie du „Six-Pack“), les auteurs du projet de loi sous avis entendent poser la base légale de l'introduction, dans le contexte national, d'un nouvel instrument de planification budgétaire à moyen terme, les soi-disant „lois de programmation financière pluriannuelle“ (LPFP). „S'étendant sur la même période que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité et de croissance²⁹, la loi de programmation financière pluriannuelle

²⁵ Source: www.gouvernement.lu: „Jean-Claude Juncker a détaillé la position du gouvernement sur le traité international sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire“; 26 janvier 2012.

²⁶ Communication de la Commission: „Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire“, COM(2012) 342 final, 20 juin 2012.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Source: Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

²⁹ A titre d'exemple, la LPFP votée en 2014 couvrirait ainsi la période de 2014 à 2017.

*a pour vocation de constituer le fondement de cette actualisation du programme de stabilité et de croissance*³⁰.

L'article 3 du projet de loi sous avis concerne les LPFP. Y seront notamment prévues la définition de l'OMT et la trajectoire propre à permettre sa réalisation, l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux et structurels annuels par sous-secteur des administrations publiques. Pour ce qui est de l'administration centrale, les LPFP doivent par ailleurs prévoir un plafond des dépenses dans son giron (voir le point 3 ci-après). *In fine*, un certain nombre d'annexes explicatives, dûment prévues par l'article 3, paragraphe (5) du projet de loi sous avis, doivent impérativement accompagner les LPFP, permettant notamment d'explicitier le passage des soldes nominaux aux soldes structurels, des projections à moyen terme pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes ainsi qu'une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques³¹.

La Chambre de Commerce salue expressément l'introduction d'un cadre budgétaire à moyen terme; un dispositif qu'elle a d'ailleurs régulièrement revendiqué dans ses avis budgétaires. La Chambre de Commerce se félicite notamment que les LPFP doivent comprendre une annexe permettant d'explicitier le passage des soldes budgétaires nominaux aux soldes structurels. Pour rappel, ce sont les soldes structurels qui permettent d'établir si les administrations publiques présentent, ou non, une situation budgétaire équilibrée, respectant les prémisses de la règle d'or. Jusqu'à présent, la Chambre de Commerce a régulièrement dû critiquer le manque de transparence à l'égard de la détermination, par les autorités luxembourgeoises, du solde structurel. Les auteurs de la 14e actualisation du programme de stabilité et de croissance, par exemple, se sont bornés à indiquer qu'aujourd'hui, „*la méthodologie utilisée dans le PSC*³² *pour le calcul du solde structurel se base sur une méthodologie du STATEC (...) qui a été développée bien avant l'adoption du „Pacte budgétaire“. Cette méthodologie utilise un paramétrage quelque peu différent de la méthodologie commune telle que mise en oeuvre par la Commission européenne*³³“.

En d'autres termes, la „méthode luxembourgeoise“ diverge de la méthode européenne. Qui plus est, le passage du solde nominal au solde structurel n'est actuellement pas explicité ou documenté dans les actualisations du programme de stabilité et de croissance. Lors de la consultation de la plus récente actualisation afférente, à savoir la 14e actualisation, mise à jour en avril 2013, le lecteur doit donc accepter qu'en 2013 (+0,7%) et en 2014 (+0,6%), le Luxembourg atteint son OMT, fixé à +0,5%. Concomitamment, l'administration publique affiche un déficit consolidé (nominal) de respectivement -0,7% (2013) et -0,6% (2014); l'administration centrale affichant même des soldes à -2,2% (2013) et -1,8% (2014). Grâce à l'introduction de l'obligation de présenter le passage du solde nominal au solde structurel au niveau désagrégé (administration centrale, administrations locales et sécurité sociale), les performances budgétaires luxembourgeoises gagneraient manifestement en transparence. Encore faut-il que les calculs afférents soient suffisamment articulés, détaillés et explicités pour permettre une analyse critique et que soient clairement expliquées les différences et les raisons pour lesquelles les autorités nationales choisissent de dévier par rapport à la méthode européenne.

Quant au „timing“ sous-jacent à l'adoption des LPFP

D'après les auteurs du projet de loi sous avis et „*dans un souci de cohérence*“, „*(...) la loi de programmation financière sera déposée à la Chambre des Députés au courant du mois d'octobre pour être votée conjointement avec le projet de budget*³⁴“. Plusieurs remarques s'imposent à ce stade:

- Au-delà du commentaire d'article effectué par les auteurs du projet de loi tel que cité ci-avant, l'article 3 du projet de loi, relatif aux LPFP, ne prévoit aucune échéance quant à leur adoption;

30 Source: Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

31 Voir également dans le commentaire des articles *infra*.

32 L'acronyme „PSC“ fait référence, ici, au „programme de stabilité et de croissance“ mis à jour par les autorités luxembourgeoises (et non pas au Pacte de stabilité et de croissance; instrument de gouvernance défini sur le plan européen et dont une des principales émanations est, précisément, l'actualisation annuelle d'un programme de stabilité et de croissance par les Etats membres).

33 Source: „14e Actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2013-2016“, 24 avril 2013.

34 Source: Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

- d’après le même commentaire d’article, „il va par ailleurs sans dire que le projet de budget annuel de l’Etat ainsi que ses annexes doivent être cohérents avec cette programmation financière et expliquer les écarts éventuels“.

La Chambre de Commerce s’interroge quant à la possibilité d’assurer cette cohérence à partir du moment où il s’agit de deux processus législatifs concomitants? Elle s’interroge s’il ne serait pas approprié d’accélérer la procédure d’adoption des LPFP; en la déposant en amont, et non pas simultanément, au projet de budget pour l’année suivante? En l’occurrence, la plus récente LPFP ne doit-elle pas être considérée comme le cadre à l’intérieur duquel le budget de l’Etat pour l’année subséquente doit évoluer? Aux yeux de la Chambre de Commerce, les LPFP doivent précisément, en suite logique de l’actualisation du programme de stabilité et de croissance en avril, délimiter avec précision les choix budgétaires, en général, et ceux de l’administration centrale, en particulier (étant donné l’introduction d’un plafond des dépenses dans son giron).

Ainsi, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi de prévoir une date de dépôt du projet de loi de LPFP dans l’article 3. La date devrait être suffisamment précoce afin de permettre un vote de la LPFP idéalement avant le dépôt du projet de budget pour l’année successive (nécessitant un dépôt du projet de LPFP avant l’été); permettant aux auteurs du projet de loi budgétaire et aux différents ministères et administrations sollicités dans ce processus de délimiter leurs choix et priorités budgétaires en connaissance de cause et tout en évitant que ne soit dépassé le plafond des dépenses de l’administration centrale (voir ci-après).

3. Concernant le plafond des dépenses de l’administration centrale

D’après les dispositions prévues à l’article 3, paragraphe (4) du projet de loi sous avis, „les 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“.

Si la Chambre de Commerce salue cette manière de procéder, qui, *in fine*, revient à instaurer un plafond de dépenses de l’administration centrale, elle s’interroge toutefois comment cette disposition pourra-t-elle être mise en oeuvre en pratique. Ce questionnement revêt une importance particulière eu égard au réflexe, désormais traditionnel, des auteurs des projets de loi budgétaires annuels d’invoquer une grande „rigidité“ des dépenses de l’administration centrale³⁵ afin notamment de tenter d’expliquer une évolution néfaste des dépenses ou la subsistance d’un déficit structurel.

Il en résulte, afin qu’elle puisse assortir ses effets sur le terrain, que la disposition prévue à l’article 3, paragraphe (4) du projet de loi sous avis doit être accompagnée d’un important travail d’inventaire et de réforme eu égard aux rigidités sous-jacentes aux dépenses budgétaires.

En l’occurrence, qu’advierait-il si le plafond des dépenses de l’administration centrale était atteint? Les projets de loi budgétaires successifs ou les LPFP prévoiraient-ils, dans ce cas, des automatismes tels que la baisse des frais de fonctionnement de l’administration publique, la réduction de divers transferts sociaux ou de différentes allocations, de baisses de subsides et de subventions ou encore des coupes à opérer à maints transferts de revenus? Une telle manière de procéder, qui reviendrait à procéder, de plein droit, à des dérogations législatives, réglementaires ou conventionnelles si une certaine condition est rencontrée (en l’occurrence l’atteinte du plafond de dépenses), est-elle légalement possible, voire même envisageable? Ou bien est-il envisagé, en cas de dépassement du plafond, de réduire exclusivement les dépenses „discrétionnaires“, à savoir celles qui ne se fondent pas sur un texte légal ou une convention?

Aux yeux de la Chambre de Commerce, pour éviter que la notion de „plafond des dépenses de l’administration centrale“ ne soit d’emblée vidée de sa substance, il faudrait davantage préciser la disposition en question.

³⁵ Ainsi, d’après les auteurs du projet de loi budgétaire pour l’exercice 2013: „La dégradation de la situation économique a également renforcé le poids de la rigidité à la baisse des dépenses publiques et le fait qu’une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance „autonome“ et indépendante de l’évolution du cycle économique“. Ou encore, d’après l’exposé des motifs du projet de loi budgétaire 2012: „La progression de 7,5% du total des dépenses de l’Etat entre 2011 et 2012, doit être appréciée à la lumière du fait qu’au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l’Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles“.

4. Concernant la définition de l'objectif à moyen terme (OMT) et de la trajectoire propre à permettre sa réalisation

Aux yeux de la Chambre de Commerce, un défaut majeur de l'encadrement européen – qu'il s'agisse du „Six-Pack“ ou encore du TSCG – réside dans le fait que la définition, à proprement parler, de l'OMT et de la trajectoire propre à permettre sa réalisation, relève *in fine* des Etats membres. Ainsi, d'après l'article 3, paragraphe 1er du projet de loi, „l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation financière pluriannuelle“.

Ainsi, les Etats membres sont appelés à faire un double choix, à savoir la définition même de „leur“ OMT, ainsi que le choix relatif à la „trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation“. Aux yeux de la Chambre de Commerce, et afin de ne pas vider d'emblée de substance l'enjeu même de la discipline budgétaire, il ne peut y avoir, en aucun cas, d'OMT insuffisamment ambitieux, ni de trajectoire d'ajustement trop modeste.

Les latitudes des Etats membres en matière de définition de leur OMT sont quelque peu encadrés par le règlement n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (faisant partie intégrante du „Six-Pack“). Ainsi, les OMT doivent être définis en termes structurels. Par ailleurs, les OMT varient selon les Etats membres: ils sont d'autant plus exigeants que le niveau de la dette et le coût estimé du vieillissement de la population sont élevés - un enjeu fondamental pour le Grand-Duché de Luxembourg³⁶.

De surcroît, d'après le règlement n° 1175/2011, les OMT doivent se situer, pour les Etats membres qui ont adopté l'euro, au-dessus de -1% du PIB. Il est à noter que le TSCG a, *de facto*, renforcé cette cible, en fixant un plafond de -0,5% du PIB en termes de solde structurel. L'OMT d'un Etat peut être revu lorsqu'une réforme structurelle majeure est mise en oeuvre ou bien tous les trois ans, à l'occasion de la publication de projections permettant une actualisation du coût estimé du vieillissement de la population.

Conformément aux dispositions du règlement modifié (CE) n° 1466/1997 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, l'OMT doit être fixé à un niveau qui garantit la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers la soutenabilité, tout en autorisant une marge de manoeuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics.

Le considérant n° 18 du règlement n° 1175/2011 précité estime par ailleurs que „l'obligation d'atteindre et de tenir l'objectif budgétaire à moyen terme doit être mise en application par la définition de principes applicables à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Ces principes devraient garantir, notamment, l'affectation des recettes exceptionnelles, à savoir les recettes supérieures à ce que l'on peut normalement espérer de la croissance économique, à la réduction de la dette“. Cette disposition revêt une importance particulière dans le contexte luxembourgeois, sachant qu'environ 30% des recettes fiscales de l'administration centrale présentent un caractère volatile et/ou sont assorties d'un rendement incertain³⁷ (taxe d'abonnement, TVA sur le commerce électronique, rendement fiscal du secteur financier, rendement fiscal sur différents produits soumis à accises).

Ainsi, en synthèse, l'OMT luxembourgeois doit assurer une marge de manoeuvre budgétaire permanente, notamment en permettant à l'Etat de poursuivre une politique d'investissements publics

³⁶ Voir, par exemple, à ce sujet la publication récente de la Commission européenne: „Financial Sustainability Report 2012“: „[Luxembourg] is at medium sustainability risk in the medium-term and at high risk in the long-term perspectives, respectively, mainly due to the budgetary impact of ageing costs. Luxembourg needs to implement long-term sustainability enhancing policies equivalent to a permanent improvement of 9.7 [percentage points] of GDP in the primary balance to close the fiscal gap according to the [financial sustainability] indicator. Under a no-policy change assumption, the debt ratio would increase to 30.8% of GDP in 2020 and 65.5% in 2030. The 2012 Ageing Report shows a projected increase in total age-related public expenditure of 12 pp. of GDP over the years 2010-2060. The Luxembourgish sustainability gap mainly reflects the very high long-term cost of ageing (+8.5 pp. of GDP), which is driven by an increase in pensions (+6.4 pp.) and health-care and long-term care (+2.1 pp.)“

³⁷ Pour plus de détails, voir l'avis budgétaire 2012 de la Chambre de Commerce: „Encadré n° 7 – Quelles recettes budgétaires pour alimenter un fonds souverain?“, novembre 2011.

ambitieuse, contribuer à assurer la soutenabilité des finances publiques, permettre la disponibilité de fonds suffisant afin de palier à des situations de crise et prendre en compte les passifs implicites issus du vieillissement démographique.

L'OMT luxembourgeois est actuellement fixé +0,5%, et ce à travers la 14e actualisation de PSC, conformément aux conclusions afférentes du Conseil européen de mars 2005. Or, plusieurs commentateurs, dont notamment la Chambre de Commerce et la Banque centrale du Luxembourg (BCL), ont estimé et commenté à plusieurs reprises que cet OMT risque de s'avérer insuffisant, notamment eu égard à l'absence de soutenabilité à long terme de la sécurité sociale, ceci malgré la récente „réforme“ de l'assurance pension. La BCL, par exemple, a estimé que l'OMT nécessaire afin d'assurer la pérennité du modèle social se situe à au moins 1,15%, soit plus du double de l'objectif gouvernemental³⁸. Dans ses recommandations émises en 2012 suite au semestre européen, la Commission européenne a également estimé que la cible de +0,5% ne pouvait „(...) être considéré(e) comme satisfaisant(e) (...)“³⁹.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la détermination de l'OMT luxembourgeois doit être dûment documentée et explicitée dans les LPPF annuelles. Etant donné que, d'après les dispositions de l'article 7 du projet de loi sous avis, la BCL est instituée „organe indépendant chargé de la surveillance au niveau national“ du respect des règles énoncées aux articles 2 à 4⁴⁰ du projet de loi sous avis et de l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques, il incomberait aux autorités de s'inspirer de près des recommandations de la BCL en termes de définition de l'OMT et de „trajectoire propre à permettre sa réalisation“. Les calculs indépendants afférents tiennent compte de l'ensemble des points précités et devraient être considérés dans le cadre de la détermination de l'OMT⁴¹.

Pour ce qui est de la „trajectoire (d'ajustement) permettant la réalisation de l'OMT“, force est de constater que, là aussi, les règles de gouvernance budgétaire définies au niveau européen, et notamment le „Six-Pack“ et le TSCG, n'apportent ni une définition formelle, ni une appréciation de la „vitesse“ à laquelle les Etats membres doivent tendre vers leurs OMT respectifs. Certes, l'article 3 du TSCG dispose que „le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays“ (article 3, paragraphe 1er, lettre b), mais au moment de la rédaction du présent avis, cette „proposition“ de la Commission n'a pas encore été publiée.

In fine, la trajectoire d'ajustement revêt un caractère quelque peu malléable, le „Six-Pack“ (à travers le règlement n° 1175/2011) et le TSCG se bornant à énoncer, de manière redondante, que les progrès réalisés en direction de l'OMT et le respect de cet objectif font l'objet d'une „évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes“. Ceci paraît regrettable dans la mesure où, si la trajectoire d'ajustement est définie de manière trop modeste, là encore, la „règle d'or“ budgétaire risque d'être vidée de sa substance. S'il est ajouté à ce constat le fait que l'article 3, paragraphe 3) du TSCG permet une déviation par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement en cas de „circonstances exceptionnelles“⁴², il en résulte qu'il existe plusieurs „échappatoires“ afin de revoir à la baisse la teneur de l'effort de consolidation budgétaire. Ceci risque, le cas échéant, de ralentir, voire même de contre-carrer, l'esprit même du PSC, du „Six-Pack“ et du TSCG. Ainsi, malgré l'„inflation“ de dispositions réglementaires et de recommandations au niveau européen qui vont, *grosso modo*, dans le même sens, les Etats membres doivent *in fine* prendre leurs propres responsabilités afin que la pérennisation des finances publiques ne soit pas une coquille vide.

38 Source: Banque centrale du Luxembourg, „Bulletin 2012-1“, mars 2012.

39 Source: Conseil de l'Union européenne, „Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015“, juillet 2012.

40 A savoir les dispositions relatives à la „règle d'or“ budgétaire et aux LPPF.

41 Sans préjudice aux remarques exposées dans la partie 7 ci-dessous („concernant l'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires“) et relatives notamment à la nécessité d'instituer une procédure consultative permettant de soutenir la BCL dans les démarches qui lui incombent au titre d'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires.

42 „Les „circonstances exceptionnelles“ font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme“.

Ainsi conviendrait-il notamment de publier, au niveau national, une note interprétative de ce qu'il est entendu par „circonstances exceptionnelles“, et dont l'occurrence permettrait une déviation par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement. Le simple renvoi aux dispositions afférentes du TSCG n'est pas suffisant afin de délimiter clairement les cas de figure couverts. Pour le reste, la Chambre de Commerce invite les autorités à définir une trajectoire d'ajustement ambitieuse dans le cadre de la première LPFP luxembourgeoise. Ceci est d'autant plus indiqué qu'en sachant qu'en 2015 et en 2016, le Luxembourg – sous l'effet notamment de la disparition progressive des recettes de TVA sur le commerce électronique – violerait son OMT⁴³ (fixé à +0,5%) en affichant des soldes structurels atteignant respectivement -0,3% en 2015 (écart de 0,8% par rapport à l'OMT, soit un écart de quelque 400 millions EUR) et -1,1% en 2016 (violation de 1,6%, soit l'équivalent de 825 millions EUR).

Une indication importante par rapport au „rythme“ de la trajectoire d'ajustement est par ailleurs donnée par l'article 1er, paragraphe 8, 2e alinéa du règlement n° 1175/2011 précité et qui énonce que „lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'Etat membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5% du PIB, à titre de référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme“. Un rythme de consolidation de 0,5% du PIB équivalait à un ordre de grandeur de quelque 225 millions EUR au Luxembourg. Ce rythme de consolidation est à considérer comme étant la borne inférieure de l'effort de consolidation au Grand-Duché, sachant singulièrement que l'excédent momentané de la sécurité sociale (voir prochain point) permet, en apparence, à l'administration publique luxembourgeoise de renouer avec un solde budgétaire nominal plus favorable qu'en absence de „subventionnement“ des piètres performances budgétaires de l'administration centrale par l'excédent chimérique de la sécurité sociale.

Quoi qu'il en soit, une vitesse de consolidation minimale a bien été définie pour ce qui est de l'évaluation des efforts de consolidation des Etats membres par les institutions européennes. Il serait logique, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'introduire au moins le même seuil au niveau de l'article 6, paragraphe 1er, du projet de loi sous avis⁴⁴ par le biais d'une reformulation adéquate des dispositions afférentes; tout en sachant qu'il s'avère d'ores et déjà insatisfaisant dû à la nature inquiétante et structurelle du déficit de l'administration centrale luxembourgeoise.

5. Concernant la „règle d'or“ budgétaire

La Chambre de Commerce se félicite de la transposition, en droit national, des dispositions du TSCG selon lesquelles les finances publiques doivent être en équilibre en termes structurels; la situation d'équilibre étant définie par rapport à l'objectif à moyen terme (OMT). Etant donné que l'OMT correspond actuellement à un excédent de 0,5%, il en ressort que les finances publiques luxembourgeoises ne sont „à l'équilibre“ que pour autant qu'elles engrangent, en réalité, un excédent structurel de 0,5% (sans préjudice au caractère minimaliste de cette cible aux yeux notamment de la Chambre de Commerce, de la Commission européenne et de la BCL).

Or, outre l'introduction de la „règle d'or“ se greffant sur les finances publiques consolidées (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale), la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne faudrait pas également prévoir une règle de déficit spécifique, applicable uniquement dans le chef de l'administration centrale.

Il s'agit du niveau de pouvoir dont la Chambre des Députés a la mainmise la plus directe et, de surcroît, c'est le niveau d'administration qui fait office d'interlocuteur des autorités européennes. *In fine*, il s'agit du niveau d'administration qui – à l'heure actuelle et avant prise en compte d'engagements implicites – fait apparaître le besoin de financement structurel le plus inquiétant. En effet, sur la période de 2009 à 2012, les comptes de l'administration centrale ont fait apparaître un déficit moyen de l'ordre de 1.050 millions EUR par an. Depuis 2002 et dans le giron de l'administration centrale, un seul exercice (à savoir 2007) n'a pas été clôturé dans le rouge. A politique (significativement) inchangée, cette

43 D'après les chiffres évoqués dans la 14e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2013-2016 (avril 2013).

44 „Si les comptes annuels du secteur des administrations publiques présentent un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement, et sauf dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 3 paragraphe 3) du traité, le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle“.

situation ne s'améliorera guère à moyen terme, la 14e actualisation du programme de stabilité et de croissance (avril 2013) tablant sur des déficits annuels, sur la période de 2013 à 2016, compris entre 875 millions EUR et 1.136 millions EUR (ca. 2% par rapport au PIB). La dégradation est nette en fin de période couverte par le PSC, et ce sous toile de fonds de la disparition progressive du rendement de TVA sur le commerce électronique à partir de 2015⁴⁵.

L'idée qui consisterait à prévoir un règle spécifique dans le chef de l'administration centrale découle d'ailleurs, aux yeux de la Chambre de Commerce, de l'article 5 du projet de loi sous avis, qui énonce simplement que „*la sécurité sociale et les administrations locales contribuent au respect des règles énoncées aux articles 2 à 4, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées*“. Ainsi est-il sous-entendu, et le commentaire d'article accompagnant le projet de loi sous avis le confirme, que les autres sous-secteurs des administrations publiques „participent“ „*aux efforts de consolidation budgétaire (...) nécessaire(s) pour aboutir à une répartition équilibrée de ceux-ci*“⁴⁶. Cette disposition, insérée à l'article 5 du projet de loi, vise „*une optique de sécurité juridique et à l'instar de la législation d'autres pays (France, Autriche) de lui donner une base légale*“.

Ainsi, l'article 5 du projet de loi et le commentaire y relatif reconnaissent que l'effort le plus substantiel doit provenir de l'administration centrale. C'est également l'administration centrale qui relève „*contrairement (aux) administrations locales et (à) la Sécurité, de l'emprise exclusive du Gouvernement*“⁴⁷. In fine, c'est la seule administration qui verra ses dépenses encadrées par l'introduction d'un plafond; ce qui renforce davantage l'utilité de prévoir une règle d'or spécifique à son niveau.

Au vu de ce qui précède, l'administration centrale devrait faire sienne – à son niveau – la règle d'or. La condition minimale afin d'y parvenir serait de fixer, du moins temporairement, au niveau de ladite administration, un objectif budgétaire en matière de solde structurel ne pouvant pas dépasser l'OMT applicable dans le chef des administrations publiques consolidées; assorti de surcroît d'une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché. Etant donné que sur le plan européen, l'analyse se greffe, à titre exclusif, sur le niveau consolidé des finances publiques (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale), la définition, au niveau luxembourgeois, d'une cible budgétaire propre au niveau de l'administration centrale pourrait se réaliser indépendamment de la pression des pairs à l'échelle européenne et pourrait, de surcroît, être assortie d'une „trajectoire permettant sa réalisation“ fixée à un niveau exclusivement luxembourgeois.

Il s'agirait, dès lors, d'introduire un niveau de sécurité supplémentaire dans le pilotage des finances publiques luxembourgeoises qui, in fine, reviendrait à étendre l'application de la règle d'or générale au niveau central du pouvoir; ce qui permettrait singulièrement d'éviter que les objectifs budgétaires des administrations publiques consolidées ne soient rencontrés que pour autant que d'autres sous-secteurs ne „compensent“ tout ou partie du déficit structurel engrangé par l'administration centrale. A cette fin, la Chambre de Commerce propose d'instaurer une règle de déficit supplémentaire dans le chef de l'Administration centrale. Cette règle d'or pourrait, dans un stade initial, être limitée dans le temps et faire l'objet d'une réévaluation à l'horizon 2020.

Pour le reste, et conformément à la recommandation de la Commission citée ci-avant, la Chambre de Commerce invite les autorités nationales à garantir le maintien d'un cadre légal suffisamment contraignant permettant d'éviter que les administrations locales et la sécurité sociale ne puissent pas contrecarrer les efforts de consolidation budgétaire du Luxembourg. A cette fin, la loi communale et le Code de la sécurité sociale – textes définis par le législateur – doivent prévoir suffisamment de „garde-fous“ afin de limiter l'occurrence de déficits et le gonflement de la dette à leurs niveaux respectifs.

45 Le rendement de TVA sur le commerce électronique passerait ainsi de 860 millions EUR en 2014 à 214 millions EUR en 2015. Source: „14e Actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2013-2016“, 24 avril 2013.

46 La Commission européenne est dûment consciente du dilemme en vertu duquel l'administration centrale est „responsable“ du respect des règles européennes en matière de discipline budgétaire, tout en n'ayant pas une mainmise parfaite sur les comportements et agissements des autres sous-secteurs des administrations publiques: „Toutefois, des mesures de sauvegarde suffisantes doivent faire en sorte que le comportement de sous-secteurs de l'administration ne mette pas en péril la réalisation des objectifs budgétaires de l'Etat, dont l'administration centrale doit répondre devant les autorités de l'UE“. Source: Communication de la Commission: „Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire“, COM(2012) 342 final, 20 juin 2012.

47 Source: Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

Le secteur communal voit traditionnellement une situation proche de l'équilibre, alors que la sécurité sociale continue, momentanément, à dégager un surplus. Or, cet excédent non structurel fond à une vitesse préoccupante⁴⁸. Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, le surplus en question contribue à „embellir“ le solde des administrations publiques consolidées de l'ordre de 1 à 1,5 point de pourcentage, relativement au PIB, par an.

6. Concernant le mécanisme de correction en cas d'écart constaté

Selon les dispositions de l'article 6, paragraphe 1er du projet de loi sous avis, „*si les comptes annuels du secteur des administrations publiques présentent un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement, et sauf dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 3 paragraphe 3) du traité, le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle*“.

L'écart est considéré comme „important“, d'après le paragraphe (2) du même article 6, s'il est supérieur ou égal à 0,5% du PIB aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25% du PIB en moyenne sur deux années consécutives. La Chambre de Commerce note que les seuils de matérialité ainsi retenus correspondent aux critères définis par le règlement n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et grâce auquel la Commission et le Conseil effectuent la surveillance multilatérale des positions budgétaires des Etats membres.

Ainsi, sur base de la valeur atteinte par le PIB nominal en 2012, le mécanisme de correction serait déclenché en cas d'une violation de l'OMT ou de la trajectoire de l'ordre de 225 millions EUR (sur un an), voire 112,5 millions EUR (d'affilée sur deux ans). Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces seuils de matérialité paraissent pertinents, tout en étant cohérents avec les dispositions du „Six-Pack“.

Toutefois, aux yeux de la Chambre de Commerce et au-delà de la définition de la notion d'écart „important“, il pourrait s'avérer utile de réfléchir à l'introduction d'un „seuil d'alerte“ qui se situerait en deçà du seuil de matérialité de l'„écart important“ et qui viserait à empêcher à ce que l'écart puisse être considéré comme important dans un avenir plus ou moins proche. Ce „seuil d'alerte“ ne doit pas nécessairement, aux yeux de la Chambre de Commerce, être codifié dans l'article 6 du projet de loi sous avis, mais pourrait servir d'avertissement aux autorités établissant les projets de budgets et les inciter à inclure des mesures de consolidation ou de réduction des dépenses budgétaires à un stade précoce et avant que ne soit déclenché le mécanisme de correction automatique.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce n'estime pas que les auteurs du projet de loi sous avis, de par les dispositions prévues au 1er paragraphe de l'article 6, respectent entièrement les injonctions de la Commission avancées dans son document „Principes communs aux mécanismes de correction budgétaire⁴⁹“. Ce document, énoncé de façon explicite par l'article 3 du TSCG⁵⁰ décrit, sous la partie „principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire“ que „(...) le mécanisme de correction assure le respect d'objectifs budgétaires essentiels définis avant l'apparition de l'écart important, évitant ainsi toute déviation durable par rapport aux objectifs budgétaires généraux définis avant l'apparition de l'écart important. Dès que la correction est engagée, l'Etat membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction“.

48 L'excédent s'est établi, par exemple, à 888 millions EUR en 2007 et à 1.082 millions EUR en 2008 (sous toile de fond d'un taux de création d'emplois très important), mais n'a atteint que 623 millions EUR en 2010. Il s'établira prévisiblement à 597 millions EUR en 2014, à 537 millions en 2015 et à 459 millions EUR en 2016 (soit 58% en dessous du pic historique de 2008). Source: Comptabilité nationale (2007 à 2010); 14e actualisation du PSC (2014 à 2016).

49 Communication de la Commission: „Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire COM(2012) 342 final, 20 juin 2012.

50 Voir article 3, paragraphe 2 du TSCG: „(...) Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), [de l'article 3] sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1“.

Si l'introduction du „seuil d'alerte“ précité permettrait de répondre à la nécessité d'éviter toute déviation „avant l'apparition de l'écart important“, il n'en est pas moins que le fait „d'inscrire au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire“ semble insuffisant afin de répondre à la nécessité d'adopter „un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction“.

En effet, il s'agirait dès lors de définir une feuille de route pluriannuelle, un „plan de correction contraignant“, afin de réorienter les finances publiques sur le sentier de la durabilité. Un projet de loi budgétaire, par définition une loi annuelle, ne saurait guère, vu son caractère annuel, prévoir un tel plan de consolidation pluriannuel⁵¹. De surcroît, des „mesures de consolidation“, présentées comme telles dans un projet de budget, peuvent induire en erreur dans la mesure où d'autres dépenses peuvent augmenter ou d'autres recettes peuvent diminuer. La Chambre de Commerce a par ailleurs régulièrement dû critiquer des mesures de consolidation „virtuelles“ qui, en réalité, se sont souvent avérées être de simples dépenses supplémentaires évitées ou de renonciation à des dépenses non encore „acquises“ dans le processus budgétaire, en lieu et place de vraies mesures de réduction du niveau spontané et absolu des dépenses. Ainsi, la Chambre de Commerce recommande vivement aux auteurs du projet de loi sous avis, en cas d'écart important par rapport à l'OMT, de compléter la prise de mesures de consolidation individuelles par la définition de plans d'équilibrage des finances publiques structurels et pluriannuels.

In fine, la Chambre de Commerce invite le gouvernement à réfléchir sur l'introduction d'un deuxième seuil de matérialité, plus réduit, qui sortirait ses effets en cas de définition d'un OMT nul ou négatif. Le paragraphe (2) de l'article 6 pourrait ainsi être complété comme suit: „si l'objectif à moyen terme tel que défini par la loi de programmation financière pluriannuelle est égal à 0 ou s'il est négatif, l'écart serait à considérer comme important s'il est supérieur ou égal à 0,25% du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée“.

7. Concernant l'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires

Quant au choix de l'organe afférent et la nature de ses injonctions

Conformément aux dispositions afférentes du TSCG et au paquet législatif dit „Two-Pack“⁵², chaque Etat membre doit habiliter une institution indépendante au niveau national, chargée notamment de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du TSCG, qui comprend notamment la „règle d'or“ budgétaire et l'introduction d'un mécanisme de correction automatique.

A cette fin, l'article 7 du projet de loi sous avis charge la Banque centrale du Luxembourg (BCL), „sans préjudice de ses missions définies par la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg“⁵³:

- de la surveillance au niveau national du respect des règles énoncées aux articles 2 à 4 du projet de loi (transposition de la „règle d'or“ budgétaire; définition de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement; plafond des dépenses de l'administration centrale; introduction, contenu et annexes à la LPFP (cf. commentaire de l'article concernant l'article 3, paragraphe 5 plus loin dans le texte); calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels, etc.), ainsi que de l'application du mécanisme de correction défini à l'article 6;

⁵¹ Sans préjudice au constat que la loi budgétaire étant une loi „ordinaire“ pourrait théoriquement prévoir des plans de consolidation pluriannuels.

⁵² Entré en vigueur le 30 mai 2013, le paquet législatif, dit „Two-Pack“, complète et renforce le „Six-Pack“ en améliorant la gouvernance économique de la zone euro et la discipline budgétaire et permet d'imposer des sanctions plus efficaces et plus rapides aux pays qui ne respectent pas les objectifs en matière de déficits publics et de dette publique.

Le „Two-Pack“ s'articule autour de deux règlements:

- le règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro;
- le règlement n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.

⁵³ Article 7, paragraphe 1er du projet de loi sous avis.

- de l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques⁵⁴;
- de toutes autres évaluations découlant du paragraphe (2) de l'article 5 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (qui fait partie intégrante du „Two-Pack“).

La BCL doit rendre ces constats et évaluations publiques, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Elle estime par ailleurs que la BCL est effectivement bien outillée afin de faire fonction d'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires et du mécanisme de correction, avec toutefois un certain nombre de remarques qui s'imposent.

Selon la Commission européenne, „*si les autorités budgétaires sont chargées d'assurer le respect des mécanismes de correction, les institutions de surveillance nationales jouent un rôle déterminant pour accroître la crédibilité et la transparence*⁵⁵“. Par ailleurs, „*le principe „se conformer ou s'expliquer“ – en vertu duquel les Etats membres concernés doivent suivre l'avis de ces organismes de surveillance ou expliquer pourquoi ils s'en écartent – ferait en sorte que les évaluations ne puissent être ignorées, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives politiques des autorités budgétaires*⁵⁶“. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la tonalité de ces propos ne laisse planer aucun doute quant à la nature résolument contraignante des constats et évaluations de l'organe indépendant et donc de la BCL.

De par l'indépendance de la BCL par rapport aux autorités publiques, reconnue expressément par le cadre légal régissant son activité et par le Traité sur le fonctionnement de l'UE, celle-ci est sans doute habilitée plus que toute autre organisation d'agir comme organe chargé du suivi technique des règles budgétaires (respect de la règle d'or, détermination du solde structurel, appréciation quant à la prise en compte suffisante des passifs implicites dans le cadre de l'OMT, etc.). Or, de par le renvoi effectué à l'article 7 (constitution de la BCL en tant qu'organe indépendant) à l'article 3 (teneur des LPFP) du projet de loi, la BCL se voit également dotée de compétences ayant trait non pas à des considérations ou à des constats et évaluations techniques ou méthodologiques, mais à des considérations qui revêtent un caractère potentiellement politique („*description des politiques ayant un impact sur les finances publiques*“; „*évaluation de l'effet que les politiques sont susceptibles d'avoir*“, etc.⁵⁷). La Chambre de Commerce s'interroge si le mandat de la BCL, vu sa mission de contribuer à la mise en œuvre de la politique monétaire et, par corollaire, sa nécessaire et stricte indépendance vis-à-vis des autorités budgétaires, lui permet de se prononcer sur le bien-fondé ou l'utilité de politiques publiques, voire d'émettre des avis publics à cet égard.

En même temps, force est de constater que la BCL est appelée à assumer son rôle (technique) d'organe chargé du suivi des règles budgétaires indépendamment de quelconque avis extérieur et en l'absence de quelconque processus consultatif. Ainsi, si la Chambre de Commerce peut approuver la désignation de la BCL au titre d'organe indépendant „officiel“, chargé du suivi des règles budgétaires, elle recommande toutefois que les autorités publiques fassent par ailleurs appel à d'autres institutions indépendantes, comme la Cour des comptes, les Chambres professionnelles et le Conseil économique et social, notamment pour ce qui est de l'évaluation de l'OMT, de la trajectoire d'ajustement, ainsi qu'en matière de prévisions macroéconomiques; et ce de manière consultative. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la Chambre de Commerce, partenaire dans la procédure législative et règle-

54 La directive 2011/85/UE précitée invite, dans ce contexte, les Etats membres à veiller „à ce que leur programmation budgétaire soit fondée sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour“. Cette mise en garde, si elle peut couler de source, revêt toute son importance étant donné la „surestimation“ récurrente du contexte conjoncturel par les auteurs des derniers projets de loi budgétaires, dûment documentée par la Chambre de Commerce dans ses avis afférents.

55 Communication de la Commission: „Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire“, COM(2012) 342 final, 20 juin 2012.

56 *Ibidem*.

57 Cf. notamment l'article 4, paragraphe (5), 3e et 4e tirets.

mentaire conformément à la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, est dotée de prérogatives spécifiques pour ce qui est du processus budgétaire⁵⁸.

Une procédure consultative se justifierait sans doute déjà en amont (avant la publication de l'avis public de la BCL relatif à ses recommandations et attentes en matière d'OMT, de trajectoire d'ajustement et des prévisions macroéconomiques), mais avant tout en aval (consultation sur base de projets de calculs et de recommandations dûment établis). La Chambre de Commerce se déclare d'ores et déjà prête à accompagner les discussions afférentes.

Finalement, la Chambre de Commerce constate que l'article 7 du projet de loi sous avis reste muet par rapport au délai dans lequel le gouvernement doit fournir à l'organe indépendant ses projets de prévisions macroéconomiques et budgétaires, ainsi qu'en relation avec le délai de réponse de ce dernier. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il faut de préciser ces points par voie réglementaire.

Pour l'institution d'un Comité macroéconomique et budgétaire

Au-delà de l'instauration d'une procédure consultative formelle permettant d'accompagner la BCL dans son rôle „d'arbitre“ des finances publiques luxembourgeoises, la Chambre de Commerce recommande par ailleurs la création d'une plateforme structurée d'échange et de débat dûment articulée, fonctionnant au sein même de la Chambre des Députés.

Ainsi, de par la création d'un „Comité macroéconomique et budgétaire“, constitué de représentants des Commissions pertinentes de la Chambre des Députés et des représentants externes dûment nommés à cet effet, dont la Chambre de Commerce, et qui se réunirait régulièrement en amont et en aval de la finalisation des grandes échéances budgétaires (semestre européen, LPPF, projet de budget), le pilotage et la gouvernance des finances publiques luxembourgeoises, et de la gestion budgétaire en général, pourraient sans doute être améliorés et les finances publiques pourraient faire l'objet d'une concertation plus étroite.

Quant à l'articulation avec les missions du „Comité de prévision“

A la lecture des dispositions relatives aux missions de l'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires, la Chambre de Commerce s'interroge sur les prérogatives futures du soi-disant „Comité de prévision“, organe mis en place en 2010 et composé de représentants du Ministère des finances (Inspection générale des finances, Trésorerie de l'Etat), de l'administration des contributions directes, de l'administration de l'enregistrement et des domaines, de l'administration des douanes et accises, du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, du ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, du STATEC, de l'IGSS et de la CSSF⁵⁹.

L'objectif dudit Comité de prévision est de rassembler toutes les données pertinentes en matière de finances publiques et d'établir des prévisions pour le gouvernement⁶⁰. Cet organe, peu transparent dans la mesure où ses avis ne font pas l'objet d'une publication systématique, et organe „officieux“ dans la mesure où son institution, sa composition et ses missions n'ont pas fait l'objet d'une quelconque codification dans un texte légal ou réglementaire, continuera-t-il d'exister et se bornera-t-il à préparer des prévisions et des recommandations „pour le gouvernement“ devant par la suite être soumis à l'avis de la BCL? Ou bien, le gouvernement prévoit-il d'arrêter les travaux du Comité de prévision, étant donné l'introduction d'une instance de vérification „officielle“ des prévisions macroéconomiques effectuées par ses soins?

*

58 L'article 2 de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce dispose ainsi notamment que „pour toutes les lois et tous les projets de règlement grand-ducal et ministériel qui concernent principalement les professions ressortissant de la Chambre de Commerce, l'avis de la Chambre de Commerce doit être demandé. Elle donne également son avis sur le budget de l'Etat à soumettre aux délibérations de la Chambre des Députés et présente ses observations à la Chambre des Députés sur l'emploi des crédits du budget de l'Etat alloués pour les exercices écoulés dans l'intérêt du commerce, de l'industrie, des finances et des services et donne son avis sur les nouvelles allocations à proposer pour l'exercice suivant“.

59 Source: www.gouvernement.lu: „Présentation des prévisions en matière de finances publiques pour les années 2011-2015 21 mars 2012.“

60 *Ibidem*.

**CONSIDERATIONS GENERALES AU-DELA DES CONCEPTS PREVUS
PAR LE PROJET DE LOI SOUS AVIS**

8. Concernant le concept d'„administration centrale“ dans le contexte luxembourgeois

Quant aux notions d'„Etat central“ et d'„administration centrale“

La notion luxembourgeoise d'„Etat central“ correspond aux définitions de la comptabilité budgétaire traditionnelle luxembourgeoise et est, par conséquent, régie par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Si la notion d'Etat central n'est *a priori* pas sans intérêt du point de vue politique, elle présente néanmoins plusieurs limites sérieuses auxquelles remédie le système de comptabilité européenne SEC (SEC pour „Système Européen des Comptes économiques intégrés“). A côté de quelques différences méthodologiques, la notion d'administration centrale, au sens du SEC, constitue en effet un ensemble beaucoup plus vaste que celle d'Etat central selon la définition luxembourgeoise. C'est, de surcroît, la notion d'administration centrale qui constitue, à côté des administrations locales et de l'administration de la sécurité sociale, une des trois sous-entités constituant le terme fédérateur d'„administration publique“, au sens européen du terme⁶¹. Contrairement à la comptabilité traditionnelle, la comptabilité aux normes SEC s'insère harmonieusement dans ce cadre plus vaste que constitue la comptabilité nationale.

Outre les recettes et les dépenses des ministères, départements et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat central tel qu'établi conformément à la législation sur la comptabilité de l'Etat (Maison grand-ducale, Parlement, Justice, Ministères et administrations gouvernementales), l'administration centrale comprend également les recettes et les dépenses réelles (par opposition aux simples dotations budgétaires) des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des établissements publics qui font partie de son périmètre, des fondations⁶² et certains GIE, des institutions de l'Etat, ainsi que les recettes et les dépenses des services de l'Etat à gestion séparée⁶³.

Standardisée au niveau européen, la comptabilité aux normes SEC se prête par ailleurs mieux que la comptabilité budgétaire luxembourgeoise aux comparaisons internationales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle seule cette comptabilité est prise en compte pour la surveillance multilatérale des politiques budgétaires au sein de l'UE. Toute analyse économique se doit par conséquent de privilégier le concept d'administration centrale.

Quant à la nécessité d'abandonner progressivement la notion d'Etat central

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de loi sous avis consacre la présentation économique de la situation financière des administrations publiques, en faisant spécifiquement référence au SEC et au concept d'„administration centrale“. En effet, son champ d'application, prévu à l'article 1er, énonce qu'au „sens de la présente loi, le terme „administrations publiques“ désigne, suivant les définitions du système européen des comptes nationaux et régionaux, le secteur des administrations publiques comportant les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations locales et de la Sécurité sociale“. Le commentaire de l'article 1er par les auteurs du projet de loi rappelle que „ce cadre se réfère à un ensemble plus vaste que celui qui est délimité par le budget de l'Etat, tel qu'il est établi, d'après les règles de la comptabilité publique“.

Dans ses avis budgétaires, la Chambre de Commerce attire régulièrement l'attention des autorités publiques sur l'anachronisme que constitue la notion d'„Etat central“ au sens luxembourgeois. Ce n'est qu'avec difficulté, et au bout d'un long et épineux calcul de passage d'une notion à l'autre, qu'une réconciliation peut être faite entre l'Etat central luxembourgeois et l'administration centrale au sens européen. De nombreuses recettes et dépenses échappent partiellement, voire complètement, au giron de l'Etat central. Le déficit de l'administration centrale (-1.292,3 millions EUR en 2013 d'après le

61 A noter que la notion d'administration publique comprend par ailleurs les „administrations d'Etats fédérés“ (sans objet pour le Luxembourg).

62 Par exemple: les Centres de Recherche Publics, le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, l'Office national du Tourisme, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, etc.

63 Par exemple: les lycées classiques et lycées techniques, l'administration de la navigation aérienne, les restaurants scolaires, etc.

projet de budget 2013) dépasse, depuis plusieurs années, significativement celui de l'Etat central (-720,6 millions EUR). Ainsi, bien qu'elle soit au coeur des projets de loi budgétaires successifs, la notion administrative d'Etat central revêt, *in fine*, aucune signification particulière; étant donné qu'un passage obligatoire doit être fait de l'Etat central à l'administration centrale. Si, pour des raisons évidentes d'efficacité dans le cadre de l'établissement du budget de l'Etat, cette dualité doit, en tout cas, être remise en question; il n'en est pas moins que le projet de loi sous avis contribue encore à renforcer le caractère superfétatoire de la notion d'Etat central.

Ainsi, la Chambre de Commerce recommande aux autorités, dans le cadre d'une refonte intégrale de l'architecture budgétaire (voir *infra*), d'abandonner complètement le concept d'Etat central et de recentrer, de la sorte, les discussions et les prévisions budgétaires sur la seule notion, internationalement reconnue et économiquement plus parlante et pertinente, d'administration centrale.

La Chambre de Commerce est consciente des défis en matière de gouvernance pouvant résulter d'une telle approche, étant donné que, formellement, la Chambre des Députés n'est en mesure de voter que le budget de l'Etat central. Or, qu'en est-il de l'utilité, pour la Chambre des Députés, de porter un vote sur un „agrégat étatique“ qui ne revêt une signification réelle. En effet, c'est l'administration centrale qui représente le Grand-Duché au niveau européen, qui fait apparaître le déficit structurel le plus inquiétant et, partant, qui a le plus de chances de donner lieu au déclenchement du mécanisme de correction automatique. Ainsi, il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce qu'un important remaniement doit être effectué quant à la gouvernance et à l'architecture budgétaires, par le biais d'une refonte appropriée de la loi du juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

9. Pour une refonte de l'architecture budgétaire

Le projet de loi sous avis se propose de mettre en oeuvre certaines dispositions du TSCG dans la législation nationale, de même que certaines obligations issues de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres; directive faisant partie intégrante du „Six-Pack“. Ainsi, le projet de loi sous avis permet certes de renforcer le contexte légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques, et notamment pour ce qui est de la prévention de dérapages budgétaires, sans pour autant réformer l'architecture et la gouvernance budgétaires en tant que telles.

Faisant écho à ses avis budgétaires successifs, la Chambre de Commerce estime que l'architecture budgétaire mise en oeuvre au Luxembourg est particulièrement vétuste et inadaptée à la réalisation de gains d'efficacité, ce qui rend d'ailleurs difficile toute consolidation budgétaire crédible, avisée et durable. Partant de ce constat, elle doit être modernisée, et ce singulièrement en implémentant au plus vite les recommandations de la Chambre de Commerce⁶⁴ et de l'OCDE (novembre 2011⁶⁵) en matière d'architecture budgétaire.

En faisant de surcroît le lien avec le point précédent (Etat central par opposition à l'administration centrale) la Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion, à maintes reprises, de soulever non seulement la question de la pertinence d'une telle situation bicéphale, mais d'insister avant tout sur l'importance d'une refonte totale de l'architecture budgétaire luxembourgeoise, davantage en ligne avec les considérations économiques et axée sur des objectifs à atteindre, des moyens d'action à déployer et des indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats des politiques publiques mis en oeuvre.

Il convient particulièrement de remettre en question l'architecture dépassée par ministère, département, section et article en vigueur au Luxembourg et qui sous-tend le budget des recettes et des dépenses de l'Etat central. L'approche mise en oeuvre dans le processus budgétaire national ne livre, en effet, que des informations sur le coût d'un tel sous-domaine – en l'occurrence de tel ou tel crédit budgétaire – indépendamment des objectifs visés et des missions politiques poursuivies. Or, il faut que le budget de l'Etat soit plus qu'un tableau volumineux d'entrées et de sorties dans lequel des ineffi-

64 Voir notamment:

- „Actualité & tendances n° 8 – Maîtrise des dépenses publiques: quelles options pour le Luxembourg?“, septembre 2008;
- avis budgétaires successifs de la Chambre de Commerce et en particulier l'encadré n° 4: „Pour une procédure budgétaire plus transparente, plus stratégique et mieux planifiée“ et le chapitre 4.2.2 de l'avis de la Chambre de Commerce du 14 novembre 2012 relatif au projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 intitulé „Budget de l'Etat 2013 – Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent!“.

65 OCDE: „La procédure budgétaire au Luxembourg: analyse et recommandations“, 2011.

ciences quant à l'emploi des moyens financiers passent souvent inaperçus. Le budget de l'Etat s'apparente aujourd'hui à une simple comptabilité „de caisse“, qui n'insuffle guère une dynamique de performance et d'atteinte d'objectifs aux différents départements ministériels. Une telle architecture mène à des rigidités dans le processus budgétaire. Elle ne responsabilise et n'incite pas les différents départements à atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs prédéfinis, ni d'ailleurs ne livre-t-elle des clés permettant de mesurer les progrès réalisés dans tel ou tel domaine politique à travers les dépenses engagées. A l'instar de l'avis du Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD): *„der gesamte Budgetprozess und die dahinter stehenden fachspezifischen Entscheidungen sowie Anreizsysteme sind auf die Befriedigung von Ausgabenwünschen ausgerichtet, die kurzfristig bestimmte Probleme lösen mögen, deren Langfristeffekte aber überhaupt nicht gewürdigt werden und deren langfristige Finanzierbarkeit nicht geprüft wird“*⁶⁶.

La réalisation d'une radiographie de l'ensemble des crédits budgétaires s'impose en tant que point de départ à la refonte de l'architecture budgétaire. Suite à cette radiographie intégrale des crédits budgétaires, le document budgétaire successif pourra être établi „à base zéro“. Par „budget à base zéro“, il est communément fait référence à une technique budgétaire qui consiste à procéder à l'allocation des ressources financières la plus efficace possible en ne prenant pas pour „acquis“ les crédits budgétaires des exercices antérieurs, mais en repensant et en rejustifiant en permanence chacune des dépenses budgétaires. La technique en question s'oppose radicalement à la procédure classique d'établissement d'un budget qui consiste à considérer donc comme „acquis“ celui de l'année précédente et à procéder à des ajustements sur base des crédits budgétaires antérieurs (par exemple en indexant un crédit budgétaire donné ou en l'ajustant à la hausse ou à la baisse). L'approche budgétaire „à base zéro“ permet en outre, aux yeux de la Chambre de Commerce, de mieux répondre à l'esprit européen en matière de gestion budgétaire et pour pouvoir piloter les finances publiques à moyen terme (cf. lien avec les LPPF).

Le projet de loi sous avis, bien qu'il puisse être considéré comme un „pas dans la bonne direction“ n'est, aux yeux de la Chambre de Commerce, qu'au début d'une refonte intégrée de l'architecture budgétaire. La mise en place d'un pilotage grâce à des objectifs à atteindre à travers des moyens mis en oeuvre (des dépenses budgétaires mais pas uniquement) et mesuré grâce à une batterie d'indicateurs de performance, au lieu d'une organisation administrative par ministère, administration et département, doit être poursuivie dans les meilleurs délais.

La Chambre de Commerce se serait attendue à ce que le projet de loi sous avis comporte les premiers jalons de réforme à cette fin, notamment sur base des recommandations de l'OCDE ou encore celles des Chambres professionnelles patronales, et ce d'autant plus que le gouvernement s'est engagé, d'„examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques“⁶⁷ au cours de la législature qui s'achève. La Chambre de Commerce renvoie à son dernier avis budgétaire qui comporte notamment un éclairage thématique⁶⁸ au sujet des principales recommandations d'action de l'OCDE et la Chambre de Commerce. Un passage en revue de ces pistes de réflexion dépasserait le cadre du présent avis.

10. Pour un passage à la nomenclature COFOG pour le pilotage des grands blocs de dépenses

En y juxtaposant des indicateurs de résultats appropriés, la nomenclature dite „*Classification of the functions of government*“ (COFOG), établie par les Nations Unies, permet de comparer le coût des principaux champs politiques, en termes absolus ou bien par habitant⁶⁹. Cette classification distingue les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accomplissent les administrations publiques.

66 CSDD: „Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen“, septembre 2008.

67 „Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre“, 29 juillet 2009.

68 Encadré n° 4: Pour une procédure budgétaire plus transparente, plus stratégique et mieux planifiée.

69 Les 10 fonctions essentielles qu'un Etat est appelé à assurer d'après la classification COFOG sont les suivantes: services généraux des administrations publiques; défense; ordre et sécurité publics; affaires économiques; protection de l'environnement; logements et équipements collectifs; santé; loisirs, culture et culte; enseignement et protection sociale. Ces dix fonctions essentielles sont subdivisées de manière plus fine par la suite.

Au niveau luxembourgeois, l'exploitation des données quantitatives sous-jacentes à l'analyse COFOG permet de mettre en avant d'importants gisements d'efficience. En effet, le Luxembourg dépense nettement plus que la moyenne d'un échantillon de pays pertinent dans la plupart des domaines relevant de l'administration publique, tel qu'il ressort des analyses récurrentes mises à jour annuellement par la Chambre de Commerce dans ses avis budgétaires suite à la publication par ses soins, en septembre 2008, d'un bulletin économique spécifique dans la série „Actualité & tendances“ baptisé: „Maîtrise des dépenses publiques: quelles options pour le Luxembourg?“. Ces gisements d'efficience doivent être graduellement exploités *via* une feuille de route pluriannuelle. Or, la condition *sine qua non*, voire le point de départ, d'une telle feuille de route est la mise en oeuvre d'une refonte de l'architecture budgétaire, telle que revendiquée ci-dessus.

En lien donc avec ses attentes décrites ci-avant (budgétisation par objectif, approche budgétaire „à base zéro“), la Chambre de Commerce recommande aux autorités publiques de faire systématiquement appel à la méthodologie COFOG pour ce qui est de l'articulation et du pilotage de la politique budgétaire nationale. Une telle façon de procéder permettrait, en outre, d'opérationnaliser la teneur de l'article 3, paragraphe (5), 2^e tiret à 4^e tiret du projet de loi sous avis qui énoncent, respectivement, que les LPPF sont accompagnées d'annexes explicatives présentant notamment: „*les projections, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale. Un règlement grand-ducal peut préciser la structure de ces projections*“; la description des politiques „*(...) ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants*“ ainsi qu'une évaluation de l'effet que „*(...) les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques*“ (voir aussi le commentaire des articles ci-après).

11. Remarque concernant la mise en oeuvre du „Two-Pack“

Entré en vigueur le 30 mai 2013, le paquet législatif dit „Two-Pack“ doit notamment permettre d'accroître l'encadrement du processus d'élaboration des budgets nationaux. Aux termes du règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro, les Etats membres doivent rendre public, chaque année, „*le projet de budget pour l'année suivante de l'administration centrale et les principaux paramètres des projets de budget de tous les autres sous-secteurs des administrations publiques (...) au plus tard le 15 octobre*⁷⁰“. A cette fin, „*les Etats membres soumettent à la Commission et à l'Euro-groupe chaque année, et au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire pour l'année suivante. Ce projet (...) est cohérent avec les recommandations qui leur sont adressées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et, le cas échéant, avec les recommandations qui leur sont adressées dans le contexte du cycle annuel de surveillance (...)*⁷¹“.

La Chambre de Commerce approuve l'introduction de cette nouvelle procédure d'envoi précoce du projet de loi budgétaire aux autorités européennes avant que ne soit voté ledit projet. Il s'agit, à ses yeux, d'une suite logique du semestre européen, permettant de surcroît aux instances européennes de vérifier si les Etats membres respectent l'esprit des recommandations qui leur sont adressées annuellement par le Conseil sur proposition de la Commission. Aux yeux de la Chambre de Commerce, afin de respecter cette nouvelle procédure, la Luxembourg a besoin d'aboutir à un véritable changement de paradigme. En effet, les recommandations européennes énoncées à la fin du semestre européen sont souvent restées lettre morte jusqu'à présent⁷².

Sur base des expériences acquises au fil des dernières années, la Chambre de Commerce estime que l'échéance du 15 octobre doit, en temps normaux, pouvoir être respectée par les autorités luxembourgeoises, le projet de budget étant traditionnellement déposé fin septembre/début octobre à la Chambre des Députés. Or, pour ce qui est de l'année 2013 en cours et suite à l'organisation d'élections législatives anticipées en date du 20 octobre 2013, la Chambre de Commerce s'interroge si le Luxembourg

⁷⁰ Article 3, paragraphe 2 du règlement n° 473/2013.

⁷¹ Article 6, paragraphe 1er du règlement n° 473/2013.

⁷² Voir, notamment, à ce sujet: „Actualité & tendances n° 13 – Revue à mi-parcours de la législature 2009-2014“, octobre 2012, édité par la Chambre de Commerce.

pourra respecter les exigences afférentes du règlement n° 473/2013, et ce notamment eu égard à diverses annonces, dans les médias, qu'il incombera au gouvernement issu des élections anticipées de déposer un projet de loi budgétaire pour l'année 2014. La Chambre de Commerce regrette que les auteurs n'aient pas jugé utile de commenter ce point spécifique dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis. En tout état de cause, le Luxembourg n'aura d'autre choix que de publier des informations budgétaires suffisamment étayées⁷³ en date du 15 octobre – même si ces dernières n'adopteraient pas la forme d'un „projet de loi budgétaire“ traditionnel – et de les rendre publiques conformément aux dispositions du règlement précité. La Chambre de Commerce suivra les discussions afférentes avec grand intérêt.

En effet, les autorités luxembourgeoises ne pourront guère se prévaloir de la procédure d'exception, prévue à l'article 4, paragraphe 3 du règlement n° 473/2013 énonçant que „*les Etats membres disposent de procédures budgétaires provisoires à appliquer si, pour des raisons objectives indépendantes de la volonté des pouvoirs publics, le budget n'est pas adopté ou arrêté et rendu public pour le 31 décembre*“. En effet, cette procédure d'exception ne s'applique qu'aux budgets adoptés (article 4, paragraphe 3), et non pas aux obligations concernant les projets de budget (article 4, paragraphe 2).

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2 et l'article 4

L'article 2 du projet de loi sous avis se propose de transposer la règle d'or budgétaire prévue dans le TSCG en droit luxembourgeois par simple renvoi à l'article 3 du TSCG: „*la situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif d'équilibre des comptes tel qu'il est défini à l'article 3 paragraphe 1 du [TSCG] ...*“.

L'article 4, paragraphe 1er du projet de loi, quant à lui, dispose que: „*le solde structurel annuel des administrations publiques est au moins égal à l'objectif à moyen terme tel que défini à l'article 3 du [TSCG] ou converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation*“.

La Chambre de Commerce estime que ces propos revêtent un caractère redondant et recommande, partant, aux auteurs du projet de loi sous avis de fusionner les deux articles dans un article unique et de l'assortir, de surcroît, d'une référence au solde structurel de l'administration centrale.

L'article en question (nouvel article 2) pourrait être libellé de la manière suivante (les ajoutées de la Chambre de Commerce sont soulignées):

„**Art. 2.** (1) *Conformément à l'article 3 paragraphe 1 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, dénommé „traité“ ci-après;*

- a) *la situation budgétaire des administrations publiques est en équilibre ou en excédent;*
- b) *la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques est au moins égal à l'objectif à moyen terme tel que défini à l'article 3 du traité, ou converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché.*

(2) *Le solde structurel est le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles, et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires. Le passage du solde nominal au solde structurel se base sur le schéma de calcul prévu dans l'annexe I.*

(3) *Sans préjudice au respect des dispositions énoncées au point a) du paragraphe (1), l'administration centrale veillera à conserver un solde structurel annuel ne pouvant dépasser l'objectif à moyen terme précité, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché.*

⁷³ L'article 6, paragraphe 3 du règlement n° 473/2013 prévoit les informations que doit contenir le plan budgétaire à soumettre pour le 15 octobre.

Pour ce qui est de la détermination du solde structurel (point (2) dans l'article reformulé ci-dessus) – dont la première phrase correspond à l'actuel article 4, paragraphe (2) du projet de loi sous avis, la deuxième phrase relevant d'une ajoute effectuée par la Chambre de Commerce – il faudrait que la disposition en question renvoie à une annexe technique comportant un schéma de calcul prédéterminé, faisant partie intégrante du projet de loi sous avis. Cette annexe devrait se greffer sur l'ensemble des enseignements pouvant être retirés des règles actuellement en vigueur au niveau européen (PSC réformé, „Six-Pack“, „Two-Pack“) et peut utilement se greffer sur des publications techniques pertinentes, par exemple le chapitre 2 du document de la Commission européenne dit „*Report on Public finances in EMU 2013*“, qui propose notamment un schéma de calcul pour passer du solde nominal au solde corrigé des variations conjoncturelles. La BCL devrait être consultée aux fins de la codification de cette annexe technique.

En effet, il ne peut y avoir des interprétations divergentes ou „politiques“ pour ce qui est de la détermination du solde structurel, sous risque de vider de substance la règle d'or budgétaire basée, précisément, sur le solde structurel. Cette mise en garde s'impose avant tout eu égard au fait que la détermination du solde structurel „à la luxembourgeoise“ dévie, à l'heure actuelle, de la méthode mise en oeuvre par les autorités européennes sans que les autorités nationales n'explicitent en détail les écarts afférents (voir également sous „concernant les lois de programmation financière pluriannuelle (LPPF)“ ci-dessus).

Concernant l'article 3, paragraphe (3)

Les dispositions afférentes du projet de loi sous avis prévoient l'obligation, dans le cadre des LPPF, de présenter les soldes nominaux et structurels par sous-secteur des administrations publiques (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale). La Chambre de Commerce salue cette manière de procéder, tout en invitant les autorités à en tirer systématiquement les enseignements qui s'imposent.

Pour ce qui est de la sécurité sociale, et au-delà de la simple détermination des soldes structurel et nominal, la Chambre de Commerce rappelle que, conformément aux dispositions européennes y relatives, doivent être pris en compte les passifs implicites liés au vieillissement. En effet, l'obligation de considérer lesdits passifs résulte directement d'une disposition du règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, qui fait partie intégrante du „Six-pack“ et qui dispose, dans son article 1er, paragraphe 6, lettre b), point a bis) que les programmes de stabilité et de croissance des Etats membres doivent contenir „des informations relatives aux passifs implicites liés au vieillissement et aux engagements conditionnels, comme les garanties publiques, susceptibles d'avoir une incidence majeure sur les comptes des administrations publiques“. Dans un souci de cohérence d'ensemble, la Chambre de Commerce estime que les informations relatives aux passifs implicites doivent également être reprises au niveau de LPPF.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce demeure pour le moins dubitative quant à la qualité des données relatives aux soldes structurel et nominal pour ce qui est des administrations locales. En effet, dans ses avis budgétaires successifs, la Chambre de Commerce ne pouvait que regretter que les données budgétaires relatives aux communes fussent aussi peu fournies. Dans de telles circonstances, il est, à ses yeux, matériellement impossible de juger des équilibres budgétaires du secteur communal ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des administrations locales. Les projets de loi budgétaires annuels ne présentent, traditionnellement, que des données pour le moins rudimentaires pour ce qui est des finances communales. Ainsi, si au moment de la finalisation traditionnelle du projet de loi budgétaire (en octobre) des données suffisamment étayées ne sont pas disponibles au niveau des administrations locales pour l'année suivante, alors quelle sera la qualité de données communales pluriannuelles présentées dans le cadre de LPPF? Ces conclusions renforcent l'utilité de la réforme des finances communales envisagée par l'actuel programme gouvernemental.

Concernant l'article 3, paragraphe (5)

L'article 3, paragraphe (5) prévoit que la LPPF doit être accompagnée de plusieurs annexes. Au niveau du 2e tiret, il est évoqué qu'une annexe donnée doit présenter „les projections, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations

de sécurité sociale. Un règlement grand-ducal peut préciser la structure de ces projections“. Conformément au 3e tiret, une annexe doit prévoir la description „des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l’ajustement permet d’atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées“.

S’il est vrai que ces dispositions relèvent d’une transcription littérale de l’article 9, paragraphe 2, lettres b) et c) de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, il n’est pas moins que des notions essentielles telles que „poste majeur“, „davantage de précisions“ ou encore „poste de dépense et de recette important“ doivent impérativement être définis afin d’éviter qu’il ne s’agisse de concept malléable et sujet à des interprétations potentiellement divergentes (dans l’espace ou dans le temps). Le règlement grand-ducal annoncé par l’article 3, paragraphe (5), qui malencontreusement n’a pas été soumis à l’avis de la Chambre de Commerce concomitamment au projet de loi sous avis, devra dès lors préciser ces concepts.

Qui plus est, quelle interprétation les auteurs du projet de loi sous avis souhaitent-ils donner au concept de „description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques“? Ne conviendrait-il pas de définir un seuil de matérialité quant à l’opportunité, ou non, de commenter, par le biais d’une annexe, une politique donnée ayant un impact sur les finances publiques?

Concernant l’article 9

En „transposant“ l’article 3, paragraphe 3 du règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l’évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro, le paragraphe 1er de l’article 9 se propose d’introduire, dans la législation luxembourgeoise, la procédure dite des „douzièmes provisoires“, qui s’appliquerait au cas où le budget n’ait pas été voté avant le premier janvier de l’exercice auquel il s’applique.

L’article 9, paragraphe 1er se borne à encadrer ladite procédure, étant donné que, à partir du moment où elle est censée s’appliquer, le gouvernement doit présenter un projet de loi spécifique. Ce n’est ainsi que la teneur de ce projet de loi spécifique qui est encadrée par l’article 9, paragraphe 1er. En l’occurrence, dans ce cas de figure, le „Gouvernement présente un projet de loi l’autorisant à:

- a) percevoir les impôts existant au 31 décembre de l’année précédant l’exercice;
- b) rendre applicables pour un ou plusieurs mois d’autres dispositions du projet de loi budgétaire;
- c) effectuer, pendant la même période, les dépenses prévues au projet de budget jusqu’à concurrence d’un montant global proportionnel à cette période“.

Hormis la disposition prévue sous a), la teneur de l’article 9, paragraphe 1er part du principe qu’il existe un „projet de loi budgétaire“. Or, qu’en serait-il si aucun projet de loi budgétaire consensuel n’a pu être mis au point? Ne serait-il pas prudent de prévoir, au cas où le projet de loi budgétaire faisait défaut, que les „autres dispositions“, et notamment les dépenses pouvant être effectuées, se greffent simplement sur les dépenses réellement effectuées au titre de l’année antérieure, jusqu’à concurrence d’un montant global proportionnel?

Indépendamment de cette remarque de fond, la Chambre de Commerce insiste pour que soit sollicité son avis à l’occasion de chaque cas de figure d’application de la procédure des „douzièmes provisoires“.

Concernant l’article 10

Les dispositions de cet article permettraient d’augmenter les effectifs au sein de l’Inspection générale des finances pour un coût budgétaire annuel total de quelque 398.000 EUR, soit le coût de quatre inspecteurs des finances supplémentaires. Etant donné l’important déficit structurel auquel doit faire face l’administration centrale, la Chambre de Commerce s’interroge si le besoin de recrutement invoqué ne pourrait pas être comblé à travers un recours à la mobilité interne et/ou par une meilleure organisation interne, propice à la réalisation de gains de productivité, au sein de l’administration publique luxembourgeoise actuellement en place.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d’approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

