



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

FC/PR

P.V. CEB 12
P.V. FI 30

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 1^{er} avril 2019

Ordre du jour :

1. Entrevue avec des représentants ministériels sur des questions d'ordre technique comptable en relation avec le budget de l'Etat et le compte général
2. Seulement pour les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 11 et 25 mars 2019
3. 7330 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017
- Rapporteuse : Madame Diane Adehm

- Adoption du projet de rapport
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor, M. Etienne Reuter, Directeur de l'Inspection générale des finances (IGF), M. Raymond Bausch, Inspection générale des finances (IGF), du Ministère des Finances

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roberto Traversini, membre de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Roy Reding, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget
M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, M. André Bauler, Président de la Commission des Finances et du Budget

*

1. Entrevue avec des représentants ministériels sur des questions d'ordre technique comptable en relation avec le budget de l'Etat et le compte général

Au cours de la réunion du 25 mars 2019, les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire ont formulé un certain nombre de questions ayant trait à la technique budgétaire. Les aspects ayant trait aux décisions politiques devront être rediscutés avec M. le Ministre.

Les représentants ministériels s'efforcent de fournir des réponses aux questions des députés.

1. La première question a trait au **budget pour ordre**. La Cour des comptes critique depuis de nombreuses années que le budget pour ordre n'est pas en équilibre et que le solde n'est pas reporté à l'exercice suivant. Est-il possible (d'un point de vue comptable) d'acquérir un équilibre ?

Un représentant ministériel répond qu'un équilibre est impossible à obtenir au niveau du budget pour ordre. L'Etat effectue des dépenses pour compte de tiers et les recettes n'arrivent que suite à des décomptes.

Les représentants gouvernementaux soulignent que les comptes sont transparents. Ils renvoient à la page 199 du projet de loi 7330. Les représentants ministériels expliquent que si les comptes relatifs aux différents projets étaient ramenés à zéro, il serait impossible de retracer les détails des dépenses et des recettes et de voir si un projet est rentable ou déficitaire.

- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que le Gouvernement propose dans le contexte du projet de budget pour 2019 (doc. parl. 7450 ; pp.31*-37*) des modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre le mode de présentation selon la méthode SEC2010 et la présentation selon la loi de 1999.

La ComExBu note que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 proposées dans le cadre du projet de budget pour 2019 auront également un impact sur le budget pour ordre.

La nouvelle approche prévoit notamment la reprise dans le budget courant de certains ministères de montants figurant auparavant au budget pour ordre. Il a été profité du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 pour créer un « compte des opérations financières » qui permettra de comparer plus aisément les chiffres d'un exercice à l'autre.

Deux autres propositions sont susceptibles de contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande lisibilité des chiffres budgétaires, à savoir

- un rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et l'intégration dans le budget des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds ;
- une nouvelle structuration du budget de l'Etat avec un budget des opérations financières.

Suite à une question de M. Gilles Roth (CSV) sur les recettes versées au fonds de dotation communale, le représentant gouvernemental renvoie au rapprochement des deux méthodes de présentation du budget et à l'inscription dans le budget d'un ministère de recettes ayant été auparavant versées dans un fonds.

2. Simplification de la procédure des transferts budgétaires: quelles latitudes sans modification de la législation ?

Il est renvoyé à la note jointe établie par les soins de l'Inspection générale des finances. La commission constate que la procédure est établie par une loi et que toute modification de la procédure nécessite la modification préalable de la législation afférente. Il n'est donc, à l'heure actuelle, pas possible d'ignorer les transferts inférieurs à une certaine somme. Le Gouvernement ne se voit pas en mesure de prendre de telles initiatives et souhaite respecter à la lettre la loi.

La commission parlementaire pourrait, au cours d'une future réunion, discuter sur une éventuelle modification de la législation et l'introduction éventuelle d'un montant en-dessous duquel un transfert budgétaire peut être effectué sans en informer la Chambre des Députés.

3. Qu'est-ce qui empêche le Gouvernement à présenter **une ventilation détaillée des recettes et dépenses des fonds spéciaux (notamment au niveau des fonds spéciaux mentionnés par la Cour des comptes dans son avis sur le compte général) ?**

La Cour des comptes signale qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait notamment défaut, en ce qui concerne :

- le Fonds pour les monuments historiques,
- le Fonds d'équipement sportif national,
- le Fonds pour la protection de l'environnement,
- le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture,
- le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille,
- le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le représentant ministériel explique qu'il est difficile, voire impossible de présenter tous les détails concernant les projets réalisés par le biais de ces fonds. Les projets sont en effet très complexes. La ComExBu prend acte des informations transmises par le Gouvernement. Le Gouvernement s'est néanmoins engagé à établir des versions abrégées afin de permettre au législateur d'avoir un meilleur aperçu sur les réalisations et dépenses des fonds spéciaux.

4. Annuités des emprunts publics : pratique légale dans les pays voisins, et notamment en Belgique ?

A partir de l'exercice 2015, le Gouvernement a régulièrement demandé l'autorisation de la Chambre des Députés d'émettre des emprunts à moyen et long terme (p.ex. art. 51 de la loi du 19 décembre 2014). Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est alors autorisé à

émettre des emprunts pour un montant global maximum de xxx millions d'euros au cours de l'année concernée **ainsi qu'au cours des années ultérieures**.

Le Gouvernement a ajouté cette partie de phrase dans un souci d'une plus grande sécurité juridique.

Depuis 2015, le Gouvernement dispose de l'autorisation portant sur 6 milliards d'euros. 2,8 milliards d'euros ont été utilisés ; 3,2 milliards d'euros restent disponibles, y compris le milliard d'euros figurant au projet de budget pour 2019. Le Gouvernement souhaite garder une certaine marge de manœuvre, tout en rendant attentif au fait que la gestion des fonds se fait dans une grande prudence.

La situation en Belgique

La Loi de Finances pour l'année budgétaire 2019 du 21 décembre 2018 stipule « Art. 12. § 1er. Pour couvrir, dans le cadre de la gestion de la dette publique, l'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses de l'année 2019, en ce compris les remboursements d'emprunts et les dépenses éventuelles résultant des opérations de gestion financière visées au § 3, 1°, ci-après, ou les déséquilibres passagers de trésorerie au cours de l'année budgétaire :

1° le Roi est autorisé à émettre des emprunts publics.

Lorsque le Roi a fixé un cadre général d'émission d'emprunts qui détermine les limites des pouvoirs qui peuvent être délégués, le Ministre des Finances peut être autorisé à émettre, au cours de l'année budgétaire, les emprunts qui entrent dans ce cadre.¹ ».

Il est rendu attentif au fait que la loi n'indique pas de somme. La loi est donc relativement vague. Selon le § 5 de l'article 12, «Le Ministre des Finances peut déléguer aux membres du personnel de l'Agence fédérale de la Dette qu'il désigne pour les tâches spécifiques prévues par lui :

a) le pouvoir de fixer, dans les limites prévues par le Roi et en fonction des besoins du Trésor, le montant et les conditions financières des émissions d'emprunts publics visés au § 1er, alinéa 1er, 1°, et alinéa 2, ainsi que les pouvoirs nécessaires à la bonne fin de ces émissions ; ».

La situation en France

La législation parle de « plafond de la variation nette » (« Ce programme de financement s'inscrit dans le cadre du projet de la loi de finances pour 2018 qui fixe à 71,1 Md€ le plafond de la variation nette. » ou bien « Ce programme de financement s'inscrit dans le cadre de la loi de finances pour 2019 qui fixe à 71,1 Md€ le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année et en valeur nominale, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an. »²

En 2019, le besoin de financement de l'Etat français s'établit à 236,6 Md€. Ce besoin sera couvert par les émissions à moyen et long terme et par une hausse des emprunts de court terme de 15,0 Md€.

Les représentants gouvernementaux rendent attentif au fait que les Etats semblent tous soucieux de garder une certaine marge de manœuvre en matière d'émission d'emprunts, notamment afin d'être capable de gérer des imprévus.

Discussion

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018122108&table_name=loi

² <https://www.aft.gouv.fr/fr/budget-etat>

Suite à une question de M. André Bauler (DP), rapporteur du projet de budget pour 2019 (doc. parl. 7450), les représentants ministériels se disent en mesure de lui fournir des données chiffrées sur le refinancement des emprunts.

M. Franz Fayot (LSAP) s'étonne de la manière de procéder du Gouvernement qui, par le biais des lois budgétaires consécutives, s'est donné plusieurs bases légales pour pouvoir émettre des emprunts. La représentante gouvernementale rend attentif au fait que le tableau distribué comporte déjà le milliard d'euros qui sera autorisé seulement par la loi budgétaire de 2019.

Ensemble avec d'autres membres de la commission, M. Sven Clement (Piraten) se demande pourquoi le Gouvernement se fait autoriser un nouvel emprunt, alors qu'il dispose encore d'une disponibilité de plus de deux milliards d'euros. Les représentants ministériels répondent que les emprunts des dernières années ont servi à refinancer des prêts anciens. L'idée générale est de garder les deux milliards comme marge de sécurité et d'émettre éventuellement un emprunt si le pays avait besoin de liquidités. Quand un pays dispose d'une marge de deux milliards d'euros, des mesures de refinancement peuvent se faire sans urgence. Actuellement, le Gouvernement prévoit que de nouvelles mesures de refinancement prendront effet en 2020.

M. Gilles Roth (CSV) note que le Conseil d'Etat n'a pas émis de remarque sur cette disposition qui demande à pouvoir émettre un emprunt au cours d'une année ultérieure à l'année sur laquelle porte la loi budgétaire. L'orateur ne partage pas la vue du Gouvernement qui estime que l'ajout de la partie de phrase « ainsi qu'au cours des années ultérieures » ne suffit pas. L'orateur renvoie à d'autres articles du projet de loi qui accordent des autorisations (p.ex. pour encaisser des contributions ou des taxes) limitées à un an.

L'orateur ne comprend en outre pas pourquoi le Gouvernement insiste sur cette nouvelle autorisation, alors qu'il dispose encore de liquidités pour plus de deux milliards d'euros. M. Roth est d'avis que la Chambre des Députés devrait être consultée quand le Gouvernement décide, au cours d'une année budgétaire, de tirer un emprunt.

M. Claude Wiseler (CSV) demande comment sera gérée la « nouvelle flexibilité » dont parlent les représentants du Gouvernement ? Mme la Directrice du Trésor préférerait que M. le Ministre réponde à cette question.

M. Wiseler estime que le tableau concernant les autorisations d'emprunter prévues dans les lois budgétaires, qui, depuis 2015, figure au projet de loi concernant le compte général, soit également inséré dans les projets de loi sur le budget annuel des recettes et des dépenses.

Qu'en est-il des autres emprunts que la Chambre a autorisés avant 2015 ? Les représentants gouvernementaux répondent qu'il faudrait clarifier cette question si et quand la situation se présente. Il est rappelé que le Ministre des Finances a, au cours des dernières années, régulièrement tenu au courant la Chambre des nouveaux événements (p.ex. avant l'émission obligataire sukuk).

M. Bodry (LSAP) ne peut pas se montrer satisfait de la manière dont le Parlement est tenu informé sur la situation d'endettement et les nouveaux emprunts. Il se demande si le Luxembourg ne ferait pas mieux de passer au système de l'autorisation limitée dans le temps sur base de l'endettement.

Suite à une question de Mme la Présidente-Rapporteuse, concernant la situation juridique, il est renvoyé à l'article 99 de la Constitution qui indique, entre autre qu', « Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. », alors que l'article 100 dit que « Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. - Les lois qui les

établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. » et fixe donc *expressis verbis* le caractère annuel de cette disposition.

5. OMT / solde structurel : Quelles méthode(s) de calcul sont appliquées ?

Il est prié de se référer à la note en annexe du présent procès-verbal.

2. (Seulement pour les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire) Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 11 et 25 mars 2019

Les projets de procès-verbal sont approuvés sans modification.

3. 7330 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017

Mme la Présidente-Rapporteure propose que le projet de rapport soit reformulé, notamment au niveau des conclusions et recommandations de la commission, afin de tenir compte des résultats de l'entrevue avec les représentants gouvernementaux.

Le projet de rapport sera ensuite envoyé par courrier électronique aux membres de la commission et sera soumis à approbation au cours de la prochaine réunion prévue pour vendredi, le 5 avril 2019 à 13.30 heures.

4. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce chapitre.

* * *

Luxembourg, le 25 avril 2019

La Secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle de
l'exécution budgétaire,
Diane Adehm

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler

Annexes :

- Note à l'attention de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Objet : Bases légales des transferts de crédit.
- Autorisations d'emprunter prévues dans les lois budgétaires depuis 2015
- Note à l'attention de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Objet : Explications sur l'Objectif à Moyen Terme (OMT) et le solde structurel.

Note

à l'attention de la Commission de Contrôle de l'Exécution budgétaire

Objet : Explications sur l'Objectif à Moyen Terme (OMT) et le solde structurel

1) Rappel du contexte européen : Le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) est un ensemble de règles visant à faire en sorte que les pays de l'Union européenne préservent des finances publiques saines et coordonnent leurs politiques budgétaires.

Une partie des règles du pacte de stabilité et de croissance visent à éviter que les politiques budgétaires ne prennent des orientations susceptibles de poser problème, tandis que d'autres doivent permettre de corriger les déficits budgétaires excessifs ou de réduire les dettes publiques trop élevées.

La phase préventive :

Les règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance lient les gouvernements de l'UE à leurs engagements à l'égard de politiques budgétaires saines et à la coordination en imposant à chacun le respect d'un objectif budgétaire appelé «**objectif budgétaire à moyen terme (OMT)**».

Ces objectifs de déficit (ou d'excédent) budgétaire sont définis en termes structurels, ce qui signifie qu'ils prennent en considération les fluctuations du cycle économique, mais pas les effets des mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires, c.-à-d. (voir annexe 1 pour le calcul précis) :

$\text{Solde structurel} > \text{OMT, avec Solde structurel} = \text{Solde nominal} - 0,462 * \text{Ecart de production}$

Les états membres qui ne respectent pas leur OMT doivent suivre une trajectoire d'ajustement conduisant à sa réalisation. Dans ce cas une **règle budgétaire limitant l'accroissement des dépenses** est imposée.

Pour les états membres qui respectent nettement l'OMT, la règle sur l'accroissement des dépenses n'est pas appliquée.

Tous les 3 ans, chaque Etat membre se fixe cet OMT, supérieur à un **OMT minimum calculé par la Commission**, et l'inscrit, ainsi que la trajectoire d'ajustement conduisant à sa réalisation, dans l'actualisation de son programme de stabilité. Cette actualisation, qui est soumise annuellement (en avril) à Bruxelles, constitue l'outil clé de la surveillance exercée par le Conseil de l'UE en complément aux notifications. L'OMT peut uniquement être révisé après une réforme majeure ou une crise importante.

L'OMT minimum calculé par la Commission est le solde moyen estimé pour la période 2020 à 2070 permettant le maintien de la dette brute publique sous 60% et permettant le financement d'un tiers des coûts de vieillissement (assurances de pension, de dépendance et de maladie) en tenant compte de la croissance du PIB, de l'emploi et de la population.

De manière simplifiée la formule de l'OMT s'écrit de la manière suivante (voir annexe 3 pour le calcul précis) :

$\text{OMT} = \text{solde stabilisant la dette inférieure à un niveau de 60\% du PIB}$
--

+ prise en compte d'un tiers des frais du vieillissement

+ effort de réduction de la dette (supérieure à 60%)

La phase corrective :

Dans le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) garantit la correction des déficits publics excessifs ou des dettes publiques trop élevées. Il s'agit d'une approche progressive visant à réduire les déficits et dettes excessifs.

Selon le traité de l'UE, un **déficit de plus de 3 % du PIB** est un déficit excessif. De même, selon le traité, la **dette publique est excessive lorsqu'elle dépasse 60 % du PIB** et ne diminue pas à un rythme adéquat (une diminution de la dette excédentaire de 5 % l'an en moyenne sur trois ans).

Suivi de l'application

Les pays qui ne respectent pas les règles des volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance risquent de se voir infliger des sanctions.

Pour les États membres qui ont adopté l'euro, ces sanctions peuvent prendre la forme d'avertissements et, en dernier ressort, de sanctions financières, dont des amendes pouvant aller jusqu'à :

0,2 % du PIB s'ils ne respectent pas les règles du volet préventif ou du volet correctif, ou

0,5 % du PIB s'ils enfreignent à plusieurs reprises les règles du volet correctif.

En outre, tous les États membres (à l'exception du Royaume-Uni) peuvent faire l'objet d'une suspension des engagements ou des paiements des Fonds structurels et d'investissement de l'UE (par exemple, le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche).

2) La situation du Luxembourg

Le Luxembourg respecte les critères de Maastricht (déficit public de moins de 3% du PIB et dette publique brute inférieure à 60% du PIB) et se trouve donc en phase préventive.

Sur base d'un OMT minimal de +0,5% calculé par la Commission en 2013, le Luxembourg s'est fixé en 2013 un OMT à +0,5% du PIB pour 2014 à 2016 qu'il a respecté.

Sur base d'un OMT minimal de -0,5% calculé par la Commission en 2016, le Luxembourg s'est fixé en 2016 un OMT à -0,5% du PIB pour 2017 à 2019 qu'il a respecté en 2017 et 2018 et prévoit de le respecter en 2019.

La Commission vient de déterminer un nouvel OMT minimal pour chaque Etat membre. Pour le Luxembourg cet OMT minimal se chiffre à +0,5% du PIB.

Le Gouvernement propose donc de fixer l'OMT à +0,5% du PIB pour 2019 à 2021.

Annexe 1 : Calcul du solde structurel (extrait du volume 2 du projet de loi budgétaire 2019)

Annexe 2 : Quelques méthodes de calcul pour le passage du solde nominal au solde structurel

Annexe 3 : Calcul de l'OMT (extrait du Vade Mecum on the Stability & Growth Pact 2018 Edition)

Annexe 4 : Base réglementaire : Règlement (CE) N°1466/97

Annexe 1

Calcul du solde structurel (texte extrait du volume 2 du projet de loi budgétaire 2019)

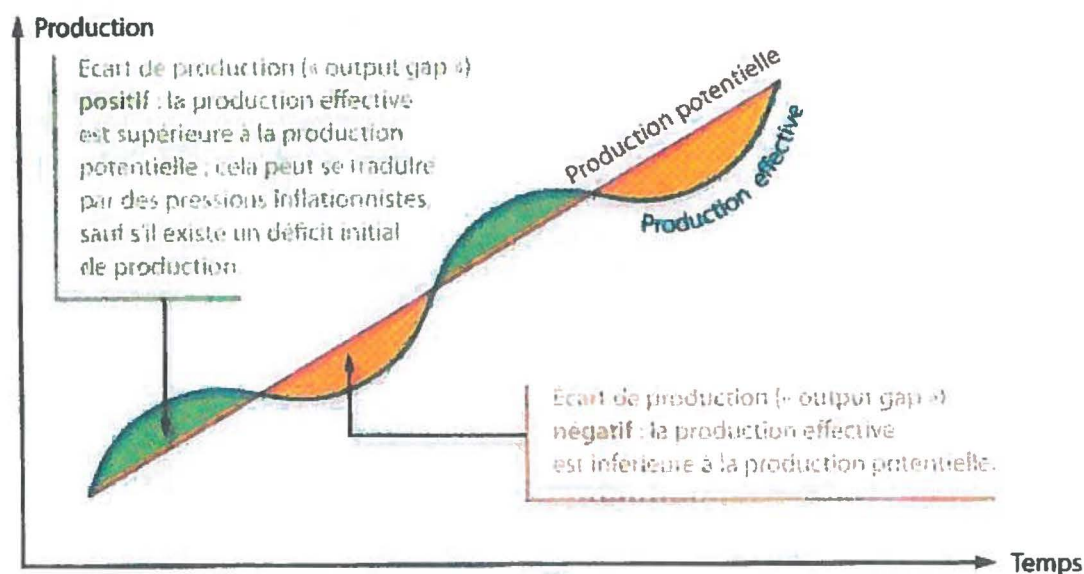
Pour ce qui est du mode de calcul du solde structurel, il convient de noter tout d'abord que le solde structurel peut être défini comme étant le solde public, corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels.

La notion de solde structurel repose en fait sur l'idée qu'il importe de prendre en considération l'impact de la conjoncture économique ainsi que les éléments exceptionnels afin de pouvoir apprécier la politique budgétaire d'un Etat membre.

Le solde public présente dès lors deux composantes à savoir :

- une composante conjoncturelle qui documente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes de l'ensemble de l'Administration publique,
- une composante structurelle qui représente ce que serait le solde public si l'économie fonctionnait à son niveau potentiel.

Le passage du solde « nominal » au solde « structurel » est basé sur une grandeur économique qui n'est pas observable en tant que telle et qui est dénommée « écart de production ». Cet écart mesure la différence entre la production réelle d'une économie et la production théorique qu'elle pourrait atteindre durablement en utilisant au mieux ses facteurs de production « capital » et « travail ».



(Source: Jean-Paul LEBEL, Adeline RICHET (dir.) (2012), Manuel de SES Terminale, Hachette Education, p. 42)

Il s'impose de relever que les prévisions au sujet de l'évolution du solde structurel de l'Administration publique se basent sur les calculs du STATEC utilisant la méthodologie de la Commission Européenne qui est commentée en détail dans l'annexe 7 du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle.

En résumé :

$\text{Solde structurel} = \text{Solde nominal} - 0,462 \times \text{Ecart de production}$
--

	2018*		2019		2020		2021		2022	
	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB
1) Solde nominal :										
Administration centrale.....	+121	+0,2%	-650	-1,1%	-515	-0,8%	-482	-0,7%	-44	-0,1%
Administrations locales.....	+334	+0,6%	+285	+0,5%	+340	+0,5%	+393	+0,6%	+335	+0,5%
Sécurité sociale	+1 059	+1,8%	+997	+1,6%	+1 051	+1,6%	+1 091	+1,6%	+1 158	+1,6%
Administration publique ..	+1 514	+2,6%	+632	+1,0%	+876	+1,4%	+1 002	+1,5%	+1 449	+2,0%
2) Solde structurel :										
Administration publique ..	-	+2,6%	-	+0,9%	-	+0,8%	-	+1,1%	-	+1,8%

Note : * compte provisoire

La trajectoire établie par le présent projet de loi, aboutit à un solde structurel de +0,9% en 2019, ce qui excède l'objectif budgétaire à moyen terme qui a été établi à -0,5% pour 2019. En 2020, le solde structurel passerait à +0,8%, pour remonter à +1,8% en 2022. De ce fait, le solde structurel pour la période 2020 à 2022, respecte le nouvel objectif à moyen terme fixé à +0,5%.

Annexe 2

Quelques méthodes de calcul pour le passage du solde nominal au solde structurel (extrait du volume 2, annexe 7, du projet de loi budgétaire 2019)

D'après le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire qui a été signé le 2 mars 2012 par 25 Etats membres de l'Union européenne et qui a été approuvé au Luxembourg par une loi du 29 mars 2013, les Etats signataires sont tenus d'introduire au plan national des règles budgétaires qui garantissent le respect de leurs objectifs budgétaires à moyen terme respectifs.

Ces règles ont été introduites dans la législation nationale au Luxembourg par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques qui dispose en son article 4 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 traité, ou converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation ». Cet article précise également que « le solde structurel est le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles, et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

Le solde structurel a donc pour finalité de déterminer le solde des administrations politiques en l'absence de toute répercussion liée au cycle économique et en l'absence des mesures ponctuelles et temporaires.

En vue de déterminer le solde structurel il importe donc d'évaluer l'incidence des variations de la conjoncture sur les soldes publics. L'écart de production est l'instrument qui permet d'évaluer la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

Dans une seconde étape il faut isoler l'impact des mesures ponctuelles et temporaires et ce tant au niveau des recettes que des dépenses publiques. En raison de leur nature exceptionnelle, ces mesures ne sont pas à considérer au niveau du solde structurel.

Le déficit structurel est devenu au fil des années et au fil des réformes un enjeu majeur pour les finances publiques. Pourtant les discussions et les interrogations sur la méthode de calcul persistent.

Ainsi qu'il est plus amplement décrit dans la 19e Actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC) du 27 avril 2018, l'équation de base pour passer du solde nominal au solde structurel s'écrit de la manière suivante

$$\text{Solde structurel} = \text{solde nominal} - 0,462^1 \times (\text{écart de production})$$

L'écart de production (en anglais : « output gap ») mesure la différence entre l'état réel de l'économie et un état théorique dans lequel une économie utiliserait au mieux ses facteurs de production (sans tensions sur les prix et les salaires). La formule pour déterminer l'écart de production s'écrit de la manière suivante :

$$\text{Ecart de production} = (\text{niveau réel du PIB} - \text{niveau potentiel du PIB}) / (\text{niveau potentiel du PIB})$$

Dans cette formule de l'écart de production, le niveau potentiel représente le niveau de production d'une économie quand celle-ci se trouve dans un état « normal », i.e. en utilisant au mieux les facteurs de production (travail et capital). Une des difficultés majeures de la méthodologie consiste dans ce que la croissance potentielle (« potential growth ») et, partant, l'écart de production sont deux variables qui ne sont pas observables et qui, partant, doivent être estimées à partir de méthodes statistiques et économétriques.

¹ Depuis janvier 2019, la valeur de 0,462 remplace la valeur de 0,445 comme nouvelle valeur de la semi-élasticité du solde nominal par rapport à l'écart de production calculé tel que calculé la Commission européenne et le « Output Gaps Working Group ». Cette révision a lieu tous les 6 ans et fait suite à une ré-estimation des élasticités individuelles des différentes catégories de recettes et de dépenses pour tous les Etats membres de l'UE. La procédure et les résultats de la ré-estimation sont expliqués en détail à la partie II, section 2, d'un rapport récemment publié par la Commission européenne et intitulé « 2018 Report on Public Finances in EMU » (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf). La prochaine actualisation interviendra d'ailleurs en 2025.

Compte tenu essentiellement de la volatilité de la croissance économique dans un petit pays comme le Luxembourg, tant au niveau des prévisions pour le futur que pour les données observées pour le passé, l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production se caractérise par un degré d'incertitude très élevé. Pour ces raisons, il peut être utile de ne pas se focaliser sur une seule méthode pour leur estimation.

Les méthodes pour déterminer le niveau potentiel du PIB consistent en fait à décomposer le PIB en ses composantes tendancielle et conjoncturelle. Le PIB potentiel est alors assimilé à la composante tendancielle ou structurelle :

- Une première méthode applique le filtre HP ou filtre de Hodrick-Prescott à la série du PIB en volume et permet ainsi d'obtenir une estimation du PIB potentiel et donc de l'écart de production. Le filtre de Hodrick-Prescott est une méthode de lissage statistique qui isole ainsi la composante conjoncturelle de l'activité.
- Une deuxième méthode utilise une simulation de la croissance potentielle sur base du modèle macro-économétrique Modux du STATEC qui se fonde sur une fonction de production Cobb-Douglas

$$Y = c \times L^a \times C^{(1-a)}$$

et qui a recours à des filtres Hodrick-Prescott (HP) . L'écart de production est la résultante de l'estimation de la croissance potentielle et de la prévision de la croissance réelle.

- La méthodologie de la COM a recours à une fonction de production du type Cobb-Douglas utilisant un filtre Kalman en tant que technique de lissage pour le calcul de la tendance en matière de productivité totale des facteurs.

La Commission laisse aux Etats membres le choix de la méthode de calcul du solde structurel, mais vérifie le respect des règles européennes en utilisant la méthodologie commune (méthodologie de la COM) développée par la Commission européenne (« output gap working group »).

En mars 2018 dans le cadre de la publication du Vade Mecum sur le pacte de stabilité et de croissance la Commission a donné les références précises sur l'implémentation de la méthodologie de la Commission utilisée pour vérifier le respect des règles européennes.

Ainsi avec l'aide du STATEC cette méthodologie a été appliquée aux prévisions macroéconomiques récentes du STATEC, afin de se rapprocher comme depuis octobre 2015 autant que possible des calculs de la Commission.

Les résultats suivants ont été obtenus et utilisés pour le calcul du solde structurel :

(en pourcentages par rapport au PIB potentiel)							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ecart de production	-1,1%	-0,1%	0,3%	1,1%	0,8%	0,4%	0,0%

Annexe 3

Calcul de l'OMT (extrait du Vade Mecum on the Stability & Growth Pact 2018 Edition)

The methodology used to compute country-specific lower bounds ensures that the requirements of the Pact are complied with in the following way:

(a) **The safety margin with respect to the 3% of GDP deficit limit:** For each Member State, the minimum value of the MTO that ensures that safety margin is assessed by taking into account past output volatility and the budgetary sensitivity to output fluctuations (i.e. the budgetary semi-elasticities as discussed in Box 1.4). The resulting value gives the minimum benchmark (MTO^{MB}). A Member State with a greater past output volatility and a larger budgetary sensitivity will need a more demanding MTO in order to ensure that the 3% limit is not breached during a normal economic cycle. By allowing sufficient margin with respect to the 3% limit, the operation of automatic stabilisers is ensured.

The calculation of the minimum benchmark is based on the representative output gap (ROG), multiplied by the budgetary semi-elasticity ϵ . The formula is as follows: $MTO^{MB} = -3 - \epsilon * ROG$. Annex 2 considers their calculation in more detail and gives the values of the minimum benchmark currently in use, as well as updated values to be used for 2019.

(b) **Sustainability or rapid progress towards sustainability:** For each Member State a minimum value for the MTO that ensures sustainability or rapid progress to sustainability taking into account implicit liabilities and debt (MTO^{ILD}) is computed. It is the minimum value that ensures the convergence of debt ratios towards prudent levels with due consideration to the economic and budgetary impact of ageing populations, and is the sum of three components.

$$MTO^{ILD} = \underbrace{Balance_{debt\ stabilising\ (60\%\ of\ GDP)}}_{(i)} + \underbrace{\alpha * Ageing\ Cost}_{(ii)} + \underbrace{Effort_{debt-reduction}}_{(iii)}$$

Component (i) represents the budgetary balance that would stabilise the debt ratio at 60% of GDP. It corresponds to the product of 60% with the forecast average nominal growth until 2060 as calculated by the Ageing Working Group (AWG).⁽³⁵⁾

Component (ii) represents the budgetary adjustment that would cover a fraction of the present value of the projected increase in age-related expenditure, where $\alpha=33\%$ and the ageing cost corresponds to the discounted value of the increase in the cost of ageing, calculated up to an infinite horizon.

Component (iii) represents a supplementary debt-reduction effort, specific to Member States with general government gross debt above 60% of GDP. It follows a continuous linear function:

$$Effort_{debt-reduction} = 0.024 * debt - 1.24$$

which ensures a supplementary effort of 0.2% of GDP when debt reaches 60%, while requiring a supplementary effort of 1.4% of GDP when the debt ratio attains 110% of GDP.

The resulting value of the MTO (up to one decimal) is then rounded to the most favourable ¼ of a percentage point.

(c) **Compliance with the -1% lower bound for euro area and ERM2 Member States:** Euro area and ERM2 Member States have the additional bound captured by the $MTO^{Euro/ERM2}$ component, where $MTO^{Euro/ERM2} = -1\%$ of GDP.

The three bounds on the MTO are then combined to yield country-specific greatest lower bound for the MTO, which corresponds to the lowest MTO that fulfils all the criteria defined above. It is known as the minimum MTO:⁽³⁶⁾

$$MTO^{mn} = \max (MTO^{ILD}, MTO^{MB}, MTO^{Euro/ERM2})$$

When Member States present their MTOs in their SCPs, they can adopt either an MTO equal to the minimum MTO yielded by the formula above or a more ambitious one if they feel circumstances call for it.

⁽³⁵⁾ The calculation is based on the real GDP forecast and an average inflation rate of 2%. Data sources are the latest available T+10 forecast and the AWG estimates beyond T+10. The Ageing Working Group in cooperation with the European Commission (DG ECFIN) revises their projections of GDP growth every three years. For the most recent projections see 2015 Ageing Report (Underlying Assumptions and Projection Methodologies).
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

Ce document constitue un outil de documentation et n'engage pas la responsabilité des institutions

► **B**

RÈGLEMENT (CE) N° 1466/97 DU CONSEIL

du 7 juillet 1997

relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

(JO L 209 du 2.8.1997, p. 1)

Modifié par:

		Journal officiel		
		n°	page	date
► <u>M1</u>	Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005	L 174	1	7.7.2005
► <u>M2</u>	Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011	L 306	12	23.11.2011



RÈGLEMENT (CE) N° 1466/97 DU CONSEIL

du 7 juillet 1997

relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le ►M2 traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ◄, et notamment son ►M2 article 121 paragraphe 5 ◄,

vu la proposition de la Commission ⁽¹⁾,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 C du traité ⁽²⁾,

- (1) considérant que le pacte de stabilité et de croissance est fondé sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable, génératrice d'emploi;
- (2) considérant que le pacte de stabilité et de croissance est constitué du présent règlement qui vise à renforcer la surveillance des positions budgétaires ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil ⁽³⁾ visant à accélérer et clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, et de la résolution du Conseil européen, du 17 juin 1997, relative au pacte de stabilité et de croissance ⁽⁴⁾ dans laquelle, conformément à l'article D du traité sur l'Union européenne, des orientations politiques fermes sont définies afin de mettre en œuvre le pacte de stabilité et de croissance d'une manière rigoureuse et rapide et, en particulier, de respecter l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, auquel tous les États membres ont souscrit, et de prendre les mesures budgétaires correctrices que les États membres jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité et de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible, par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme;
- (3) considérant que, pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 104 C du traité, d'éviter les déficits publics excessifs; que, aux termes du point 5 du protocole n° 11 du traité sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'article 104 C paragraphe 1 du traité ne s'applique pas au Royaume-Uni s'il ne passe pas à la troisième phase; que l'obligation visée à l'article 109 E paragraphe 4 du traité, qui prévoit que les États membres s'efforcent d'éviter les déficits publics excessifs, continuera de s'appliquer au Royaume-Uni;

⁽¹⁾ JO n° C 368 du 6.12.1996, p. 9.

⁽²⁾ Avis du Parlement européen du 28 novembre 1996 (JO n° C 380 du 16.12.1996, p. 28), position commune du Conseil du 14 avril 1997 (JO n° C 146 du 30.5.1997, p. 26) et décision du Parlement européen du 29 mai 1997 (JO n° C 182 du 16.6.1997).

⁽³⁾ Voir p. 6 du présent Journal officiel.

⁽⁴⁾ JO n° C 236 du 2.8.1997, p. 1.

▼B

- (4) considérant que le respect de l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire permettra aux États membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut;
- (5) considérant qu'il y a lieu de compléter la procédure de surveillance multilatérale prévue à ►M2 l'article 121 paragraphes 3 et 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ◄ par un système d'alerte rapide, en vertu duquel le Conseil avertira rapidement un État membre de la nécessité de prendre les mesures budgétaires correctrices indispensables en vue d'empêcher un déficit public de devenir excessif;
- (6) considérant que la procédure de surveillance multilatérale prévue à ►M2 l'article 121 paragraphes 3 et 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ◄ devrait, en outre, continuer de porter sur l'ensemble de l'évolution économique dans chacun des États membres et dans la Communauté, ainsi que sur la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations économiques visées à ►M2 l'article 121 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ◄; que, pour les besoins de la surveillance de cette évolution, il convient de présenter les informations sous forme de programmes de stabilité et de convergence;
- (7) considérant qu'il est nécessaire de mettre à profit l'expérience utile acquise grâce aux programmes de convergence au cours des deux premières phases de l'union économique et monétaire;
- (8) considérant que les États membres qui adoptent la monnaie unique, ci-après dénommés «États membres participants», auront, conformément à l'article 109 J du traité, réalisé un degré élevé de convergence durable et, en particulier, auront assuré le caractère durable de la situation de leurs finances publiques; que le maintien de positions budgétaires saines dans ces États membres sera nécessaire pour assurer la stabilité des prix et pour renforcer des conditions propices à une croissance soutenue de la production et de l'emploi; qu'il est nécessaire que les États membres participants présentent des programmes à moyen terme, ci-après dénommés «programmes de stabilité»; qu'il est nécessaire de définir les éléments principaux de ces programmes;
- (9) considérant que les États membres qui n'adoptent pas la monnaie unique, ci-après dénommés «États membres non participants», devront appliquer des politiques visant un degré élevé de convergence durable; qu'il est nécessaire que ces États membres présentent des programmes à moyen terme, ci-après dénommés «programmes de convergence»; qu'il est nécessaire de définir les principaux éléments de ces programmes de convergence;
- (10) considérant que, dans sa résolution du 16 juin 1997 sur l'établissement d'un mécanisme de taux de change pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire, le Conseil européen a défini des orientations politiques fermes en vertu desquelles un nouveau mécanisme de taux de change est établi pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire, ci-après dénommé «MTC 2»; que les monnaies des États membres non participants qui s'intégreront au MTC 2 auront un taux pivot par rapport à l'euro, qui servira de référence pour évaluer l'adéquation

▼B

de leurs politiques; que le MTC 2 contribuera aussi à protéger ces États membres et ceux ayant adopté l'euro contre des pressions injustifiées s'exerçant sur le marché des changes; que, pour permettre une surveillance appropriée par le Conseil, les États membres non participants qui ne s'intégreront pas au MTC 2 présenteront néanmoins, dans leurs programmes de convergence, des politiques axées sur la stabilité, évitant ainsi les distorsions des taux de change réels et les fluctuations excessives des taux de change nominaux;

- (11) considérant que la convergence durable des données économiques fondamentales est une condition préalable à la stabilité durable des taux de change;
- (12) considérant qu'il est nécessaire de fixer un calendrier pour la présentation des programmes de stabilité et des programmes de convergence, ainsi que pour leur actualisation;
- (13) considérant que, dans l'intérêt de la transparence et pour permettre au débat public de s'inscrire dans un contexte concret, il convient que les États membres rendent publics leurs programmes de stabilité et leurs programmes de convergence;
- (14) considérant que le Conseil, lorsqu'il examine et suit les programmes de stabilité et les programmes de convergence et, en particulier, leur objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement prévue qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, devrait tenir compte des caractéristiques conjoncturelles et structurelles pertinentes propres à l'économie de chaque État membre;
- (15) considérant que, à cet égard, une attention particulière devrait être accordée aux dérapages significatifs des positions budgétaires par rapport aux objectifs budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires; qu'il convient que le Conseil donne rapidement l'alerte pour empêcher qu'un déficit public existant dans un État membre ne devienne excessif; que, en cas de dérapage budgétaire persistant, il conviendra que le Conseil renforce sa recommandation et la rende publique; que, pour les États membres non participants, le Conseil peut adresser des recommandations sur les mesures à prendre pour donner effet à leurs programmes de convergence;
- (16) considérant que tant les programmes de convergence que les programmes de stabilité conduisent à la réalisation des conditions de la convergence économique visées à l'article 104 C du traité,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

SECTION 1

OBJET ET DÉFINITIONS

▼M2*Article premier*

Le présent règlement fixe les dispositions régissant le contenu, la présentation, l'examen et le suivi des programmes de stabilité et des programmes de convergence dans le cadre de la surveillance multilatérale exercée par le Conseil et la Commission en vue de prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et de promouvoir la surveillance et la coordination des politiques économiques en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union en matière de croissance et d'emploi.

▼M2

Article 2

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- a) «États membres participants»: les États membres dont la monnaie est l'euro;
- b) «États membres non participants»: les États membres autres que ceux dont la monnaie est l'euro.

SECTION 1 -bis

SEMESTRE EUROPÉEN POUR LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Article 2 -bis

1. Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres, le Conseil procède à une surveillance multilatérale, partie intégrante du semestre européen pour la coordination des politiques économiques, conformément aux objectifs et exigences du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Le semestre européen comprend:

- a) la formulation, et la surveillance de la mise en œuvre, des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (ci-après dénommées «grandes orientations des politiques économiques») conformément à l'article 121, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- b) la formulation, et l'examen de la mise en œuvre, des lignes directrices pour l'emploi qui doivent être prises en compte par les États membres conformément à l'article 148, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommées «lignes directrices pour l'emploi»);
- c) la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence des États membres en vertu du présent règlement;
- d) la présentation et l'évaluation des programmes de réforme nationaux des États membres accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi et élaborés conformément aux orientations et aux lignes directrices énoncées respectivement aux points a) et b) ainsi qu'aux orientations générales émises par la Commission et le Conseil européen à l'intention des États membres au début du cycle annuel de surveillance;
- e) la surveillance pour prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques en vertu du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ⁽¹⁾.

3. Au cours du semestre européen, afin de délivrer en temps utile un avis cohérent sur les politiques macrobudgétaires et macrostructurelles envisagées, le Conseil, après évaluation de ces programmes sur la base des recommandations de la Commission, transmet en principe des orientations aux États membres en faisant pleinement usage des instruments juridiques visés aux articles 121 et 148 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dans le présent règlement et le règlement (UE) n° 1176/2011.

⁽¹⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

▼ **M2**

Les États membres tiennent dûment compte des orientations qui leur sont transmises pour l'élaboration de leurs politiques économiques, de l'emploi et budgétaires avant toute prise de décision majeure concernant leurs budgets nationaux pour les années à venir. La Commission suit l'évolution de la situation.

Toute absence de réaction d'un État membre aux orientations reçues peut entraîner:

- a) de nouvelles recommandations visant à l'adoption de mesures spécifiques;
- b) un avertissement de la Commission au sens de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- c) des mesures en vertu du présent règlement, du règlement (CE) n° 1467/97 ou du règlement (UE) n° 1176/2011.

La mise en œuvre de ces mesures fait l'objet d'un suivi renforcé de la part de la Commission et peut comporter des missions de surveillance conformément à l'article 11 du présent règlement.

4. Le Parlement européen est dûment associé au semestre européen afin de renforcer la transparence de toutes les décisions adoptées, l'adhésion à ces décisions et la responsabilité à l'égard de ces décisions, notamment dans le cadre du dialogue économique mené conformément à l'article 2 *-bis ter* du présent règlement. Le comité économique et financier, le Comité de politique économique, le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale sont consultés dans le cadre du semestre européen, si nécessaire. Les parties prenantes concernées, en particulier les partenaires sociaux, sont associés dans le cadre du semestre européen, sur les principales questions politiques, le cas échéant, conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux systèmes juridiques et politiques nationaux.

Le président du Conseil et la Commission, conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et, le cas échéant, le président de l'Eurogroupe rendent compte chaque année des résultats de la surveillance multilatérale au Parlement européen et au Conseil européen. Ces rapports devraient faire partie intégrante du dialogue économique visé à l'article 2 *-bis ter* du présent règlement.

SECTION 1 *-BIS bis***DIALOGUE ÉCONOMIQUE***Article 2 -bis ter*

1. Afin de renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, le Conseil et la Commission, et pour accroître la transparence et la responsabilité, la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à se présenter devant elle afin d'examiner:

- a) les informations que lui a fournies le Conseil sur les grandes orientations de politiques économiques, conformément à l'article 121, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- b) les orientations générales adressées aux États membres émises par la Commission au début du cycle annuel de surveillance;
- c) les éventuelles conclusions auxquelles est parvenu le Conseil européen sur les orientations pour les politiques économiques dans le cadre du semestre européen;

▼M2

- d) les résultats de la surveillance multilatérale exercée en vertu du présent règlement;
- e) toutes conclusions auxquelles est parvenu le Conseil européen sur les orientations pour la surveillance multilatérale et les résultats de celle-ci;
- f) tout réexamen de l'exercice de la surveillance multilatérale à la fin du semestre européen;
- g) les recommandations adressées par le Conseil aux États membres conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en cas d'écart important, et le rapport adressé par le Conseil au Conseil européen, tel que défini à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 10, paragraphe 2, du présent règlement.

2. Le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations et propositions de la Commission ou expliquer publiquement sa position.

3. La commission compétente du Parlement européen peut offrir la possibilité de participer à un échange de vues à l'État membre qui fait l'objet de la recommandation du Conseil, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, ou de l'article 10, paragraphe 2.

4. Le Conseil et la Commission informent régulièrement le Parlement européen de l'application du présent règlement.

▼M1SECTION 1 *bis***OBJECTIFS BUDGÉTAIRES À MOYEN TERME****▼M2***Article 2 bis*

Chaque État membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. Les objectifs budgétaires à moyen terme garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics.

Compte tenu de ces facteurs, pour les États membres participants et pour les États membres participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

L'objectif budgétaire à moyen terme est revu tous les trois ans. L'objectif budgétaire à moyen terme d'un État membre peut être revu à nouveau en cas de mise en œuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques.

▼ M2

Le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme fait partie intégrante des cadres budgétaires nationaux à moyen terme, conformément au chapitre IV de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ⁽¹⁾.

▼ B

SECTION 2

PROGRAMMES DE STABILITÉ

Article 3▼ M2

1. Chaque État membre participant présente au Conseil et à la Commission les informations nécessaires à l'exercice périodique de la surveillance multilatérale visée à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sous la forme d'un programme de stabilité qui fournit une base essentielle à la soutenabilité des finances publiques qui est propice à la stabilité des prix, à une croissance forte, durable et génératrice d'emploi.

▼ B

2. Un programme de stabilité fournit les informations suivantes:

▼ M2

- a) l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif concernant le solde des administrations publiques en pourcentage du PIB, l'évolution prévisible du ratio d'endettement public, la trajectoire de croissance prévue pour les dépenses publiques, y compris l'allocation correspondante pour la formation brute de capital fixe, compte tenu en particulier des conditions et des critères pour déterminer la croissance des dépenses au titre de l'article 5, paragraphe 1, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, et une évaluation chiffrée des mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes;
- a *bis*) 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;
- a *ter*) des informations sur la cohérence du programme de stabilité avec les grandes orientations des politiques économiques et le programme de réforme national;
- b) les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de stabilité, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du PIB en termes réels, l'emploi et l'inflation;
- c) une évaluation quantitative des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, comprenant une analyse coûts/bénéfices des réformes structurelles majeures qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle durable;
- d) une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette;

▼ B

⁽¹⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 41.

▼M1

- e) le cas échéant, les raisons d'un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

▼M2

2 *bis*. Le programme de stabilité se fonde sur le scénario macrobudgétaire le plus plausible ou sur un scénario plus prudent. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont comparées avec les prévisions les plus récentes de la Commission et, le cas échéant, celles d'autres organes indépendants. Des écarts considérables entre le scénario macrobudgétaire choisi et les prévisions de la Commission sont décrits et expliqués, notamment si le niveau ou la croissance des hypothèses extérieures s'écarte de manière significative des valeurs retenues par la Commission dans ses prévisions.

La nature exacte des informations figurant au paragraphe 2, points a), a *bis*), b), c) et d), s'inscrit dans un cadre harmonisé établi par la Commission en coopération avec les États membres.

3. Les informations concernant l'évolution du solde des administrations publiques et du ratio d'endettement public, la croissance des dépenses publiques, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, les mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes, quantifiées comme il convient, ainsi que les principales hypothèses économiques visées au paragraphe 2, points a) et b), sont établies sur une base annuelle et couvrent, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes.

4. Chaque programme contient des informations relatives à son statut dans le cadre des procédures nationales, notamment s'il a été présenté au parlement national et si le parlement national a eu la possibilité de débattre de l'avis du Conseil sur le programme précédent ou, le cas échéant, d'une éventuelle recommandation ou d'un éventuel avertissement, et si le programme a reçu l'approbation du parlement.

Article 4

1. Les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois.
2. Les États membres rendent publics leurs programmes de stabilité.

Article 5

1. Sur la base des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, et dans le cadre de la surveillance multilatérale prévue à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil examine les objectifs budgétaires à moyen terme présentés par les États membres concernés dans leurs programmes de stabilité, évalue si les hypothèses économiques sur lesquelles se fonde le programme sont plausibles, si la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme est appropriée, y compris l'examen de la trajectoire d'accompagnement pour le ratio d'endettement, et si les mesures mises en œuvre ou envisagées pour respecter ladite trajectoire d'ajustement sont suffisantes pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme sur l'ensemble du cycle.

▼ M2

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'État 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. Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB. Le Conseil et la Commission examinent également si un effort d'ajustement plus important est consenti en période de conjoncture économique favorable, alors que l'effort peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable. Il est tenu compte, en particulier, des recettes ou des manques à gagner exceptionnels.

Pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. À cette fin, le Conseil et la Commission évaluent si la trajectoire d'accroissement des dépenses publiques, combinée avec les effets des mesures prises ou prévues en matière de recettes, respecte les conditions suivantes:

- a) pour les États membres qui ont atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes;
- b) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est telle qu'elle garantit une progression appropriée en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme;
- c) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, les réductions discrétionnaires des éléments de recettes publiques sont compensées, soit par des réductions des dépenses, soit par des augmentations discrétionnaires d'autres recettes publiques, soit par les deux à la fois.

Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.

Le surcroît de hausse des dépenses par rapport au taux de référence à moyen terme n'est pas considéré comme un dépassement de la référence dans la mesure où il est intégralement compensé par une augmentation des recettes imposée par des mesures législatives.

Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétrospective. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte.

▼ M2

Lorsqu'ils définissent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, pour les États membres qui n'ont pas encore atteint cet objectif, et lorsqu'ils autorisent les États membres qui l'ont déjà atteint à s'écarter temporairement de cet objectif, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit et que la position budgétaire soit censée redevenir conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme au cours de la période couverte par le programme, le Conseil et la Commission tiennent compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Une attention particulière est accordée aux réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Les États membres qui mettent en œuvre de telles réformes sont autorisés à s'écarter de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de leur objectif budgétaire à moyen terme, ou de l'objectif lui-même, l'écart correspondant au montant de l'incidence supplémentaire directe occasionnée par la réforme sur le solde des administrations publiques, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit.

Le Conseil et la Commission examinent également si le programme de stabilité favorise une convergence soutenue et réelle au sein de la zone euro et la coordination plus étroite des politiques économiques, et si les politiques économiques de l'État membre concerné sont conformes aux grandes orientations des politiques économiques et aux lignes directrices pour l'emploi des États membres et de l'Union.

Lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé au troisième alinéa, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

2. Le Conseil et la Commission examinent le programme de stabilité dans les trois mois au plus tard suivant la présentation du programme. Le Conseil, agissant sur recommandation de la Commission et après avoir consulté le comité économique et financier, adopte, si nécessaire, un avis sur le programme. S'il estime, conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que les objectifs et le contenu du programme devraient être renforcés, notamment en ce qui concerne la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil, dans son avis, invite l'État membre concerné à adapter son programme.

Article 6

1. Dans le cadre de la surveillance multilatérale visée à l'article 121, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil et la Commission suivent la mise en œuvre des programmes de stabilité sur la base d'informations fournies par les États membres participants et des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, notamment en vue d'identifier tout dérapage sensible, effectif ou prévisible, de la position budgétaire, par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif.

▼ M2

2. En cas d'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé à l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, du présent règlement, et afin d'empêcher l'apparition d'un déficit excessif, la Commission, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, adresse un avertissement à l'État membre concerné.

Dans un délai d'un mois à compter de l'adoption de l'avertissement visé au premier alinéa, le Conseil étudie la situation et adopte une recommandation sur les mesures nécessaires en termes de politiques sur la base d'une recommandation de la Commission, fondée sur l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La recommandation fixe un délai n'excédant pas cinq mois pour remédier à l'écart constaté. Ce délai est réduit à trois mois si la Commission, dans son avertissement, considère que la situation est particulièrement grave et appelle des mesures urgentes. Le Conseil, sur proposition de la Commission, rend publique cette recommandation.

Dans le délai fixé par le Conseil dans la recommandation adressée en vertu de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'État membre concerné fait rapport au Conseil sur les mesures prises pour donner suite à la recommandation.

Si l'État membre concerné ne prend pas les mesures appropriées dans le délai indiqué dans une recommandation du Conseil, conformément au deuxième alinéa, la Commission recommande immédiatement au Conseil d'adopter, à la majorité qualifiée, une décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. Dans le même temps, la Commission peut recommander au Conseil l'adoption d'une recommandation révisée au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur les mesures nécessaires en termes de politiques.

Si le Conseil n'adopte pas la décision sur recommandation de la Commission établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets, et que l'État membre concerné persiste à ne pas prendre les mesures appropriées, la Commission, un mois après sa précédente recommandation, recommande au Conseil d'adopter la décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. La décision est réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci ne décide, statuant à la majorité simple, de rejeter la recommandation dans un délai de dix jours à compter de son adoption par la Commission. Dans le même temps, la Commission peut recommander au Conseil l'adoption d'une recommandation révisée au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur les mesures nécessaires en termes de politiques.

Pour la décision sur le non-respect visée aux quatrième et cinquième alinéas, seuls votent les membres du Conseil représentant les États membres participants, et le Conseil statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné.

Le Conseil soumet un rapport officiel au Conseil européen sur les décisions qui ont été prises en conséquence.

3. Un écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement appropriée en vue de la réalisation de cet objectif est examiné sur la base 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, telle que définie à l'article 5, paragraphe 1.

L'évaluation visant à déterminer si un écart est important comprend, notamment, les critères suivants:

- a) pour un État membre qui n'a pas atteint l'objectif budgétaire à moyen terme, lorsqu'on évalue la modification du solde structurel, si l'écart représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives;

▼M2

- b) lorsqu'on évalue l'évolution des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, si l'écart a une incidence totale sur le solde des administrations publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou si son incidence cumulée représente au moins ce pourcentage au cours de deux exercices consécutifs.

L'écart dans l'évolution des dépenses n'est pas jugé important si l'État membre concerné a dépassé l'objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de la possibilité de recettes exceptionnelles importantes, et si les plans budgétaires exposés dans le programme de stabilité ne compromettent pas la réalisation dudit objectif au cours de la période couverte par le programme.

De même, un écart peut ne pas être pris en considération s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en cas de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

▼B

SECTION 3

PROGRAMMES DE CONVERGENCE

*Article 7***▼M2**

1. Chaque État membre non participant présente au Conseil et à la Commission, à intervalles réguliers, les informations nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale visée à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sous la forme d'un programme de convergence qui fournit une base essentielle à la soutenabilité des finances publiques qui est propice à la stabilité des prix, à une croissance forte, durable et génératrice d'emploi.

▼B

2. Un programme de convergence fournit les informations suivantes, qui concernent en particulier les variables afférentes à la convergence:

▼M2

- a) l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif concernant le solde des administrations publiques en pourcentage du PIB, l'évolution prévue du ratio d'endettement public, la trajectoire de croissance prévue pour les dépenses publiques, y compris l'allocation correspondante pour la formation brute de capital fixe, compte tenu en particulier des conditions et des critères pour déterminer l'augmentation des dépenses au titre de l'article 9, paragraphe 1, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, et une évaluation chiffrée des mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes, les objectifs de politique monétaire de moyen terme, la relation de ces objectifs avec la stabilité des prix et des taux de change et avec la réalisation d'une convergence soutenue;
- a *bis*) les 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;
- a *ter*) des informations sur la cohérence du programme de convergence avec les grandes orientations des politiques économiques et le programme de réforme national;

▼ M2

- b) les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de convergence, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du produit intérieur brut en termes réels, l'emploi et l'inflation;
- c) une évaluation quantitative des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, comprenant une analyse coûts/bénéfices des réformes structurelles majeures qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle durable;

▼ B

- d) une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette ;

▼ M1

- e) le cas échéant, les raisons d'un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

▼ M2

2 *bis*. Le programme de convergence se fonde sur le scénario macrobudgétaire le plus plausible ou sur un scénario plus prudent. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont comparées avec les prévisions les plus récentes de la Commission et, le cas échéant, celles d'autres organes indépendants. Des écarts considérables entre le scénario macrobudgétaire choisi et les prévisions de la Commission sont décrits et expliqués, notamment si le niveau ou la croissance des hypothèses extérieures s'écarte de manière significative des valeurs retenues par la Commission dans ses prévisions.

La nature exacte des informations figurant au paragraphe 2, points a), a *bis*), b), c) et d), s'inscrit dans un cadre harmonisé établi par la Commission en coopération avec les États membres.

3. Les informations concernant l'évolution du solde des administrations publiques et du ratio d'endettement public, la croissance des dépenses publiques, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, les mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes, quantifiées comme il convient, ainsi que les principales hypothèses économiques visées au paragraphe 2, points a) et b), sont établies sur une base annuelle et couvrent, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes.

4. Chaque programme contient des informations relatives à son statut dans le cadre des procédures nationales, notamment s'il a été présenté au parlement national et si le parlement national a eu la possibilité de débattre de l'avis du Conseil sur le programme précédent ou, le cas échéant, d'une éventuelle recommandation ou d'un éventuel avertissement, et si le programme a reçu l'approbation du parlement.

Article 8

1. Les programmes de convergence sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois.

2. Les États membres rendent publics leurs programmes de convergence.

▼M2

Article 9

1. Sur la base des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, et dans le cadre de la surveillance multilatérale prévue à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil examine les objectifs budgétaires à moyen terme présentés par les États membres concernés dans leurs programmes de convergence, évalue si les hypothèses économiques sur lesquelles se fonde le programme sont plausibles, si la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme est appropriée, y compris l'examen de la trajectoire d'accompagnement pour le ratio d'endettement, et si les mesures mises en œuvre ou envisagées pour respecter ladite trajectoire d'ajustement sont suffisantes pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme sur l'ensemble du cycle et pour parvenir à une convergence soutenue.

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 un effort d'ajustement plus important est consenti en période de conjoncture économique favorable, alors que l'effort peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable. Il est tenu compte, en particulier, des recettes ou des manques à gagner exceptionnels. Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB. Pour les États membres participant au MTC 2, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et 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.

Pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. À cet effet, le Conseil et la Commission évaluent si la trajectoire d'accroissement des dépenses publiques, combinée avec les effets des mesures prises ou prévues en matière de recettes, est conforme aux conditions suivantes:

- a) pour les États membres qui ont atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes;
- b) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est telle qu'elle garantit une progression appropriée en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme;
- c) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, les réductions discrétionnaires des éléments de recettes publiques sont compensées, soit par des réductions des dépenses, soit par des augmentations discrétionnaires d'autres recettes publiques, soit par les deux à la fois.

▼ M2

Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.

Le surcroît de hausse des dépenses par rapport au taux de référence à moyen terme n'est pas considéré comme un dépassement de la référence dans la mesure où il est intégralement compensé par une augmentation des recettes imposée par des mesures législatives.

Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétroactive. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte.

Lorsqu'ils définissent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, pour les États membres qui n'ont pas encore atteint cet objectif, et lorsqu'ils autorisent les États membres qui l'ont déjà atteint à s'écarter temporairement de cet objectif, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit et que la position budgétaire soit censée redevenir conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme au cours de la période couverte par le programme, le Conseil et la Commission tiennent compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Une attention particulière est accordée aux réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Les États membres qui mettent en œuvre de telles réformes sont autorisés à s'écarter de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de leur objectif budgétaire à moyen terme, ou de l'objectif lui-même, l'écart correspondant au montant de l'incidence supplémentaire directe occasionnée par la réforme sur le solde des administrations publiques, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit.

Le Conseil et la Commission examinent également si le programme de convergence favorise une convergence soutenue et réelle, une coordination plus étroite des politiques économiques, et si les politiques économiques de l'État membre concerné sont conformes aux grandes orientations des politiques économiques et aux lignes directrices pour l'emploi des États membres et de l'Union. En outre, pour les États membres participant au MTC 2, le Conseil examine si le programme de convergence permet une participation harmonieuse au mécanisme de change.

▼M2

Lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé au troisième alinéa, à condition de ne pas mettre en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme.

2. Le Conseil et la Commission examinent le programme de convergence dans les trois mois au plus tard suivant la présentation du programme. Le Conseil, sur recommandation de la Commission et après avoir consulté le comité économique et financier, adopte, si nécessaire, un avis sur le programme. S'il estime, conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que les objectifs et le contenu du programme devraient être renforcés, notamment en ce qui concerne la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil, dans son avis, invite l'État membre concerné à adapter son programme.

Article 10

1. Dans le cadre de la surveillance multilatérale visée à l'article 121, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil et la Commission suivent la mise en œuvre des programmes de convergence sur la base d'informations fournies par les États membres faisant l'objet d'une dérogation et des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, notamment en vue d'identifier tout dérapage sensible, effectif ou prévisible, de la position budgétaire, par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif.

En outre, le Conseil et la Commission suivent les politiques économiques des États membres non participants à la lumière des objectifs des programmes de convergence afin de garantir que leurs politiques sont axées sur la stabilité, et donc d'éviter les distorsions des taux de change réels et les fluctuations excessives des taux de change nominaux.

2. En cas d'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé à l'article 9, paragraphe 1, troisième alinéa, du présent règlement et afin d'empêcher l'apparition d'un déficit excessif, la Commission, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, adresse un avertissement à l'État membre concerné.

Dans un délai d'un mois à compter de la date d'adoption de l'avertissement visé au premier alinéa, le Conseil étudie la situation et adopte une recommandation sur les mesures nécessaires en termes de politiques sur la base d'une recommandation de la Commission, fondée sur l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La recommandation fixe un délai n'excédant pas cinq mois pour remédier à l'écart constaté. Ce délai est réduit à trois mois si la Commission, dans son avertissement, considère que la situation est particulièrement grave et appelle des mesures urgentes. Le Conseil, sur proposition de la Commission, rend publique cette recommandation.

Dans le délai fixé par le Conseil dans la recommandation adressée en vertu de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'État membre concerné fait rapport au Conseil sur les mesures prises pour donner suite à la recommandation.

▼ M2

Si l'État membre concerné n'a pas pris les mesures appropriées dans le délai indiqué dans une recommandation du Conseil, conformément au deuxième alinéa, la Commission recommande immédiatement au Conseil d'adopter, à la majorité qualifiée, une décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. Dans le même temps, la Commission peut recommander au Conseil l'adoption d'une recommandation révisée au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur les mesures nécessaires en termes de politiques.

Si le Conseil n'adopte pas la décision sur recommandation de la Commission établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets, et que l'État membre concerné persiste à ne pas prendre les mesures appropriées, la Commission, un mois après sa précédente recommandation, recommande au Conseil d'adopter la décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. La décision est réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci ne décide, statuant à la majorité simple, de rejeter la recommandation dans un délai de dix jours à compter de son adoption par la Commission. Dans le même temps, la Commission peut recommander au Conseil l'adoption d'une recommandation révisée au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur les mesures nécessaires en termes de politiques.

Lorsqu'il adopte la décision sur le non-respect visée aux quatrième et cinquième alinéas, le Conseil statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné.

Le Conseil soumet un rapport officiel au Conseil européen sur les décisions qui ont été prises en conséquence.

3. Un écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement appropriée en vue de la réalisation de cet objectif est examiné sur la base 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, telle que définie à l'article 9, paragraphe 1.

L'évaluation visant à déterminer si un écart est important comprend, notamment, les critères suivants:

- a) pour un État membre qui n'a pas atteint l'objectif budgétaire à moyen terme, lorsqu'on évalue la modification du solde structurel, si l'écart représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives;
- b) lorsqu'on évalue l'évolution des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, si l'écart a une incidence totale sur le solde des administrations publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou si son incidence cumulée représente au moins ce pourcentage au cours de deux exercices consécutifs.

L'écart dans l'évolution des dépenses n'est pas jugé important si l'État membre concerné a dépassé l'objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de la possibilité de recettes exceptionnelles importantes, et si les plans budgétaires exposés dans le programme de convergence ne compromettent pas la réalisation dudit objectif au cours de la période couverte par le programme.

▼M2

De même, un écart peut ne pas être pris en considération s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en cas de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

SECTION 3 *bis*

PRINCIPE D'INDÉPENDANCE STATISTIQUE

Article 10 bis

En vue de garantir que la surveillance multilatérale se fonde sur des statistiques fiables et indépendantes, les États membres garantissent l'indépendance professionnelle des autorités statistiques nationales, lesquelles respectent le code de bonnes pratiques de la statistique européenne, prévu par le règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes ⁽¹⁾. Cela nécessite au minimum:

- a) des processus transparents de recrutement et de licenciement, fondés exclusivement sur des critères professionnels;
- b) des allocations budgétaires qui doivent avoir une base annuelle ou pluriannuelle;
- c) la date de publication de données statistiques clés qui doit être fixée très tôt.

▼B

SECTION 4

DISPOSITIONS COMMUNES

▼M2*Article -11*

1. Conformément aux objectifs du présent règlement, la Commission entretient un dialogue permanent avec les autorités concernées des États membres. À cette fin, la Commission effectue notamment des missions en vue d'évaluer la situation économique dans l'État membre et d'identifier tout risque ou toute difficulté relatifs au respect des objectifs du présent règlement.

2. La Commission peut organiser des missions de surveillance renforcée dans les États membres qui font l'objet de recommandations émises en vertu de l'article 6, paragraphe 2, ou de l'article 10, paragraphe 2, aux fins d'un suivi sur le terrain. Les États membres concernés fournissent toutes les informations nécessaires à la préparation et à la réalisation de ces missions.

3. Lorsque l'État membre concerné est un État membre participant ou un État membre qui participe au MTC 2, la Commission peut inviter des représentants de la Banque centrale européenne à participer, le cas échéant, aux missions de surveillance.

⁽¹⁾ JO L 87 du 31.3.2009, p. 164.

▼ M2

4. La Commission présente au Conseil un rapport sur les résultats des missions visées au paragraphe 2 et peut décider, le cas échéant, de rendre ses conclusions publiques.

5. Lorsqu'elle organise les missions visées au paragraphe 2, la Commission communique ses résultats provisoires aux États membres concernés pour observations.

▼ B*Article 11*

Dans le cadre de la surveillance multilatérale décrite par le présent règlement, le Conseil procède à l'évaluation d'ensemble visée à ►M2 l'article 121 paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ◄.

Article 12

Conformément à ►M2 l'article 121 paragraphe 4 second alinéa du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ◄, le président du Conseil et la Commission font état, dans les rapports qu'ils adressent au Parlement européen, des résultats de la surveillance exercée selon le présent règlement.

▼ M2*Article 12 bis*

1. Au plus tard le 14 décembre 2014, puis tous les cinq ans, la Commission publie un rapport sur l'application du présent règlement.

Ce rapport évalue, entre autres:

- a) l'efficacité du présent règlement, et en particulier si les dispositions régissant la prise de décision se sont avérées suffisamment solides;
- b) les progrès réalisés en vue de renforcer la coordination des politiques économiques et la convergence soutenue des performances économiques des États membres conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Le cas échéant, ce rapport est accompagné d'une proposition de modification du présent règlement, y compris des procédures décisionnelles.

3. Ce rapport est communiqué au Parlement européen et au Conseil.

▼ B*Article 13*

Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} juillet 1998.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Note

à l'attention de la Commission de Contrôle de l'Exécution budgétaire

Objet : Bases légales des transferts de crédit

Rappel de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

Art . 18 .

(1) Aucun transfert de crédit d'une section du budget à l'autre ne peut être effectué qu'en vertu d'une loi.

(2) Aucun transfert de crédit d'un article à l'autre dans la même section ne peut être opéré avant le premier novembre d'un exercice. Dans des cas exceptionnels, de tels transferts peuvent être autorisés par le ministre ayant le budget dans ses attributions avant cette date.

(3) Les crédits non limitatifs, les restants d'exercices antérieurs et les crédits spécifiquement libellés comme tels ne sont pas susceptibles d'être transférés à d'autres articles.

(4) Quel que soit leur libellé, les crédits pour l'allocation de subventions à caractère bénévole ne sont pas susceptibles d'être majorés moyennant des transferts d'excédents de crédit d'autre nature.

(5) Les membres du Gouvernement transmettent au ministre ayant le budget dans ses attributions et au contrôleur financier copie des arrêtés de transfert, indiquant la raison justificative de chaque transfert.

(6) Les membres du Gouvernement transmettent copie des arrêtés de transfert précités à la Chambre des députés.

Les modifications réalisées annuellement par les lois budgétaires depuis 2014

A relever que depuis la loi budgétaire pour 2014 (art. 10) en modifiant l'article 18 précité de la loi sur la comptabilité de l'Etat, davantage de flexibilité est introduit au niveau des transferts, en supprimant, d'une part, la contrainte temporelle et, d'autre part, en autorisant le transfert entre une section du budget courant et la section correspondante du budget en capital.

Ainsi, voici par exemple, l'art.14 proposé au projet de loi relatif au budget 2019 :

« Art. 14. Transferts de crédits

(1) Par dérogation à l'article 18, alinéa (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, sont autorisés les transferts de crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital.

(2) Par dérogation à l'article 18, alinéa (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section peuvent être opérés au cours de l'année 2019 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions »

Remarques à toutes fins utiles (extrait du cours de formation : Finances publiques)

Le transfert est réalisé par arrêté du ministre ordonnateur. Copie des arrêtés de transfert est envoyée par le ministre ordonnateur pour information à la Chambre des Députés, au Ministre du Budget et au contrôleur financier.

L'effet du transfert : L'effet du transfert est de diminuer le crédit de l'article d'origine à concurrence du transfert ainsi que de majorer du même montant le crédit de l'article de destination. (d'où : il n'est pas possible d'introduire par transfert des crédits pour des dépenses de nature non prévue au budget de l'administration concernée). Le transfert n'influe ni sur le total des dépenses du budget voté, ni à fortiori sur l'équilibre entre recettes et dépenses.

A ajouter qu'un article peut être augmenté ou diminué plusieurs fois par voie de transfert au cours d'un même exercice budgétaire.

Limites aux transferts de crédits : Crédits non-susceptibles de transfert

Dans le cadre des « passer outre », prévus dans le cadre d'un deuxième refus de visa d'une proposition d'engagement ou d'une ordonnance de paiement, l'art.59¹ de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit la transmission de la décision à la Cour des Comptes.

¹ Art.59.

Lorsqu'en cas de refus de visa, l'ordonnateur maintient respectivement la proposition d'engagement ou l'ordonnance de paiement, il transmet ses observations au contrôleur financier qui accorde ou refuse son visa dans un délai maximum de six jours ouvrables à partir du jour de la réception de ces observations.

Si le contrôleur financier réitère son refus, le ministre du département ordonnateur peut, par un arrêté motivé, passer outre au refus du visa. Toutefois, l'ordonnancement ne peut être effectué en cas d'insuffisance de crédits.

La décision du ministre du département ordonnateur est transmise au ministre ayant le budget dans ses attributions, au contrôleur financier pour exécution ainsi qu'à la Cour des comptes.

Autorisations d'emprunter prévues dans les lois budgétaires depuis 2015

Année	Autorisé	Utilisé	Disponible
2015	1 500 000 000	-	1 500 000 000
2016	1 500 000 000	1 150 000 000	350 000 000
2017	1 000 000 000	1 000 000 000	-
2018	1 000 000 000	650 000 000	350 000 000
2019	1 000 000 000	-	1 000 000 000
Total	6 000 000 000	2 800 000 000	3 200 000 000

Projet de loi no. concernant le budget 2019

Art. 42. Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts pour un montant global maximum de 1 000 000 000 euros au cours de l'année 2019 ainsi qu'au cours des années ultérieures.

Loi concernant le budget 2014

Art. 40. Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre, selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un emprunt ne dépassant pas le montant de 500.000.000 euros.

(...)

