

Projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

et modifiant :

- a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie
- b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances

* * *

SOMMAIRE :

| | <i>Page</i> |
|-------------------------------------|-------------|
| I. Exposé des motifs | 1 |
| II. Texte du projet de loi | 10 |
| III. Commentaire des articles | 12 |

I. EXPOSE DES MOTIFS

- A. Les principales étapes de la coordination des politiques économiques et budgétaires (période 1992-2010)
 - 1. Le Traité sur l'Union européenne
 - 2. Le Pacte européen de stabilité et de croissance
 - 3. La réforme du Pacte de stabilité et de croissance de 2005
- B. Les réformes des règles budgétaires européennes (période 2010-2013)
 - 1) Les étapes de la réforme
 - 2) Le paquet sur la gouvernance ou « Six-Pack »
 - 3) Le « Two-Pack »
 - 4) Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne
- C. Objet du projet de loi

A. Les principales étapes de la coordination des politiques économiques et budgétaires (période 1992-2010)

1. Le Traité sur l'Union européenne

Le 7 février 1992 les quinze Etats membres qui constituaient à l'époque la Communauté économique européenne ont signé le **Traité sur l'Union européenne** qui avait été approuvé en décembre 1991 lors du Conseil européen de Maastricht.

Ce Traité encore appelé Traité de Maastricht est le deuxième acte fondamental de la construction européenne après le Traité de Rome. Il a notamment donné le coup d'envoi de l'Union économique et monétaire (UEM) qui est devenue une réalité pour onze Etats membres de l'Union européenne le 1^{er} janvier 1999, suite à l'adoption de la monnaie commune, l'euro et dont font partie actuellement dix-sept Etat membres de l'Union européenne.

Afin d'assurer l'efficacité du fonctionnement de cette Union économique et monétaire, le Traité de Maastricht a institué un ensemble cohérent de critères économiques appelés " critères de convergence " dont le respect s'impose aux Etats membres qui veulent se qualifier pour participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Le Traité de Maastricht a obligé les Etats membres à coordonner leurs politiques économiques et budgétaires en instituant notamment des modalités de surveillance et de contrôle des déficits publics excessifs. Aux termes de l'article 126 de la version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne et du Protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, les critères de référence sont notamment le plafonnement à 3% pour le rapport entre le déficit des administrations publiques et le PIB et la limitation à 60% du rapport entre la dette brute des administrations publiques et le PIB.

Ces critères de convergence encore appelés " critères de Maastricht " exigent des Etats membres qu'ils prennent les mesures nécessaires pour garantir la stabilité des prix, des taux d'intérêts et des cours de change et pour éviter que la dette publique et le déficit budgétaire ne deviennent "excessifs".

2. Le Pacte européen de stabilité et de croissance

Ce dispositif de convergence des politiques économiques a été complété et précisé lors du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 par l'adoption du " Pacte de stabilité et de croissance " qui a pour objet d'encadrer les politiques budgétaires des pays qui font partie de l'Union économique et monétaire et de préciser les règles de discipline budgétaire que ces pays sont tenus de respecter.

Le Pacte européen de stabilité et de croissance peut donc être défini comme étant l'instrument dont les pays de l'Union européenne se sont dotés en vue d'assurer la coordination de leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter ainsi l'apparition de déficits budgétaires excessifs.

Le Pacte de stabilité se composait au départ d'une résolution du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997 et des deux règlements suivants :

- du règlement du Conseil (CE) n° 1466/97 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 et
- du règlement du Conseil (CE) n° 1467/97 du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

La résolution du Conseil européen d'Amsterdam sur le Pacte de stabilité et de croissance fournit aux Etats membres, au Conseil et à la Commission les orientations politiques pour mettre en œuvre, d'une manière rigoureuse, le Pacte de stabilité et de croissance.

Le premier règlement vise à surveiller les positions budgétaires des Etats membres et à coordonner les politiques économiques et budgétaires afin d'assurer, de manière préventive, la discipline budgétaire qui est indispensable pour garantir le bon fonctionnement de l'Union Economique et monétaire. (Volet préventif).

A cette fin, ce règlement introduit le concept de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) et impose aux Etats membres la présentation annuelle d'un programme de stabilité qui sert de base pour le Conseil de l'Union européenne en vue de la surveillance multilatérale des évolutions budgétaires des Etats membres. Cette surveillance doit permettre de prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs au niveau des administrations publiques et de promouvoir la coordination des politiques économiques.

Le second règlement vise à clarifier et à accélérer la procédure concernant le redressement d'une situation de déficit excessif au niveau d'un ou de plusieurs Etats-membres. (Volet dissuasif).

3. La réforme du Pacte de stabilité et de croissance de 2005

Le Pacte de stabilité et de croissance a été réformé, sous Présidence luxembourgeoise, par le **Conseil européen de mars 2005**. Cette réforme a confirmé les règles et les principes fondamentaux de l'Union économique et monétaire ainsi que les valeurs de référence de respectivement 3% du PIB et de 60% du PIB pour le déficit public et pour la dette publique. Cet accord a également permis de renforcer le " bras préventif du Pacte " ainsi que sa souplesse et sa logique économique.

La réforme du Pacte de stabilité de 2005 a eu pour objectif de renforcer l'orientation économique du Pacte de stabilité et d'accorder une place accrue à l'évolution économique des Etats membres. Désormais, le Pacte accorde également une importance renforcée à l'évolution de la dette et à la mise en œuvre de politiques structurelles visant à renforcer la viabilité à long terme des finances publiques. Le Pacte réformé exige des Etats membres des efforts d'assainissement budgétaire accrus durant les phases de bonne conjoncture économique afin de pouvoir constituer des marges ou des réserves en prévision de périodes moins favorables.

La réforme a finalement renforcé la position centrale du Pacte de stabilité comme instrument de stabilité macroéconomique.

Cette réforme a été introduite dans la réglementation communautaire par le règlement du Conseil n°1055/2005 qui a introduit le concept de l'**objectif budgétaire à moyen terme** spécifique à chaque Etat membre.

Les principales modifications qui ont été apportées en 2005 aux règles du Pacte de stabilité peuvent être résumées comme suit:

a) Les objectifs budgétaires à moyen terme sont désormais différenciés afin de pouvoir prendre en compte la diversité des situations économiques et budgétaires des Etats membres. Ces objectifs pourront aller pour les pays de la zone euro d'un déficit de 1% du PIB jusqu'à un solde équilibré ou à un excédent de la position budgétaire.

b) Les valeurs de référence de 3% et de 60% du PIB pour les ratios du déficit et de la dette sont confirmées mais les Etats pourront s'en écarter temporairement s'ils ont mis en œuvre des réformes structurelles ayant un impact positif sur la viabilité des finances publiques à long terme.

c) Les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme devront chercher à obtenir une amélioration annuelle de leur situation budgétaire de 0,5% du PIB, corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures de nature exceptionnelle. En période de conjoncture favorable, un effort structurel plus important devra être consenti.

d) Le **volet préventif** du Pacte de stabilité est renforcé par l'engagement des Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour se rapprocher de l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, notamment par la mise à profit des périodes où la croissance est plus favorable à un assainissement budgétaire.

Le volet préventif, qui vise à surveiller les positions budgétaires des Etats membres et à coordonner les politiques économiques, repose sur le suivi et sur la surveillance régulière des finances publiques des Etats membres.

A cette fin, les Etats membres sont tenus de présenter tous les ans un programme de stabilité qui explique leur politique budgétaire et qui présente leurs prévisions budgétaires pour l'année en cours et pour les trois années suivantes. Les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme sont tenus de présenter dans le cadre de ce programme de stabilité le détail des ajustements qu'ils se proposent d'effectuer pour atteindre cet objectif.

Si le Conseil constate un dérapage significatif des finances publiques d'un Etat membre par rapport à l'objectif de l'équilibre budgétaire à moyen terme, il lance contre l'Etat membre une procédure d'alerte précoce. Ce dispositif prend la forme d'une recommandation du Conseil invitant l'Etat membre concerné à procéder aux ajustements nécessaires.

Le Conseil peut également recourir au dispositif d'alerte précoce s'il considère que l'État membre n'a pas mis en œuvre dans son programme de stabilité les recommandations qui lui ont été adressées dans les grandes orientations de politique économique.

Si le Conseil conclut qu'il y a un déficit excessif dans le contexte du volet dissuasif, il adresse une recommandation à l'État membre l'invitant à remédier à cette situation. Si l'État membre ne prend pas les mesures qui s'imposent, le Conseil peut le contraindre à effectuer un dépôt non productif d'intérêts. Si l'État membre ne parvient pas à ramener le déficit en dessous de la barre des 3 % dans les deux ans, le dépôt peut alors être converti en amende plafonnée à 0,5 % du PIB.

e) La mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs est améliorée par une incitation plus grande des États membres à se conformer à la discipline budgétaire.

Compte tenu de ces modifications, un déficit public est excessif si:

- le rapport entre le déficit public et le produit intérieur brut dépasse la valeur de référence de 3% du PIB à moins:
 - que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et qu'il atteigne un niveau proche de la valeur de référence;
 - que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport reste proche de la valeur de référence;
- le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse la valeur de référence de 60% du PIB, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et qu'il s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

B. Les réformes des règles budgétaires européennes (période 2010-2013)

1. Les étapes de la réforme

En réponse à la crise économique et financière et à la crise de la dette souveraine, l'Union européenne a développé une stratégie qui repose essentiellement sur la volonté de renforcer le cadre européen de coordination des politiques budgétaires.

C'est ainsi que le Conseil européen a pris la décision, en mars 2010, de s'engager dans un processus de renforcement de la discipline budgétaire et de la coordination des politiques économiques. A cette fin, un groupe de travail, sous la direction du Président permanent du Conseil européen a présenté des propositions en vue de renforcer les règles budgétaires européennes et d'étendre les procédures de surveillance et de coordination macroéconomiques.

Sur la base du rapport final du groupe de travail et des propositions législatives de la Commission (cinq règlements et une directive), le Conseil a finalement approuvé politiquement le 8 novembre 2011 un nouvel ensemble de règles dénommé par la suite « Six-Pack », qui a été suivi par l'adoption en mars 2013 de deux autres règlements complémentaires dénommés « Two-Pack ».

Ces réglementations sont à replacer dans le contexte de la mise en place du semestre européen. Entériné sur son principe par le Conseil européen de juin 2010, ce nouveau dispositif adopté formellement en septembre 2010 oblige chaque année au printemps les États membres à présenter simultanément à la Commission leur programme de stabilité ou de convergence (PSC) et leur programme national de réformes (stratégie UE 2020), afin qu'une coordination ex ante puisse avoir lieu avant le démarrage des différentes procédures budgétaires nationales. Cette formule, qui constitue un équilibre entre le besoin de respecter les pouvoirs des parlements nationaux et la nécessité de discuter ensemble au niveau européen les orientations budgétaires de chaque État membre, permet de ne pas limiter la surveillance européenne aux finances publiques des États membres mais de l'étendre aux réformes structurelles qu'ils ont engagées, ainsi qu'aux niveaux de compétitivité économiques qui existent entre eux. Il s'agit

d'une réforme importante pour assurer la stabilité financière en Europe qui redonne vie aux grandes orientations de politiques économiques (GOPE) du TFUE.

Les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, ont par ailleurs conclu en mars 2012 un nouveau **Traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**. Ce Traité prévoit un nouveau « Pacte budgétaire » et une coordination renforcée de leurs politiques économiques. Sa principale disposition se résume dans l'obligation que le budget des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent, faute de quoi un mécanisme de correction automatique peut être activé. Ces nouvelles règles doivent être transposées dans la législation nationale.

En conclusion, depuis l'année 2011, les textes suivants ont été adoptés par le Conseil et le Parlement européen pour renforcer le cadre européen de coordination des politiques budgétaires :

- 1) Le paquet sur la gouvernance économique, appelé « Six-Pack » qui est composé de cinq règlements et d'une directive et qui est entré en vigueur le 13 décembre 2011;
- 2) Les deux règlements du « Two-Pack » qui ont pour objectif de renforcer la gouvernance économique de la zone euro, d'instaurer l'obligation de prévisions macroéconomiques indépendantes et d'améliorer la surveillance des États membres vulnérables;
- 3) Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), qui a été signé le 2 mars 2012 et qui complète la réforme en prévoyant la traduction en droit national des règles européennes visant la réalisation de l'objectif d'équilibre structurel.

L'ensemble de ces nouvelles règles budgétaires européennes ont conduit à un changement fondamental de la gouvernance des finances publiques.

2. Le paquet sur la gouvernance ou « Six-Pack »

Le paquet sur la gouvernance est composé, d'une part, de cinq règlements du Conseil et du Parlement, et d'autre part, d'une directive du Conseil :

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

Ces textes sur le renforcement de la gouvernance économique introduisent tout d'abord un changement fondamental au niveau des **sanctions financières** à l'égard des Etats membres qui sont en procédure de déficit excessif. Ces Etats ont l'obligation de se conformer aux recommandations qui leur sont adressées par le Conseil de l'Union européenne en vue de corriger leur déficit excessif.

Néanmoins, dans l'hypothèse où un Etat ne réagit pas à ces recommandations, le Conseil pourra dorénavant lui imposer, sur proposition de la Commission, une sanction financière, sauf si une majorité qualifiée d'Etats membres s'y oppose. Là où elle s'applique, cette règle de vote à la « majorité qualifiée inversée » rend l'application des règles plus stricte et plus automatique et dès lors plus dissuasive.

A cet égard, les règlements du « Six-Pack » ont introduit une procédure qui se déroule en trois phases, commençant par un dépôt des Etats membres concernés, portant intérêt, de 0,2% du PIB dans la première phase, dite phase préventive, suivi dans sa phase corrective par un dépôt sans intérêt et se terminant, dans la phase finale, par une amende.

Au moment de l'entrée en vigueur de ces règlements, vingt-trois des vingt-sept Etats membres faisaient l'objet d'une procédure de déficit excessif, les exceptions étant l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg et la Suède.

Les nouvelles règles relatives au Pacte de stabilité renforcent également l'importance du critère de la dette publique. Désormais, si la dette des administrations publiques d'un Etat membre dépasse le seuil de 60% du PIB, il sera soumis à la procédure du déficit excessif s'il ne réduit pas d'un vingtième par an (sur une moyenne de trois ans) l'écart entre son endettement et la valeur de référence de 60%, même si le solde public annuel se situe en dessous du seuil de 3% du PIB.

Les nouvelles règles visent également le renforcement du volet préventif du Pacte de stabilité en introduisant des limites pour la croissance annuelle des dépenses publiques ainsi que des sanctions en cas de déviation majeure dans le cadre de l'exécution budgétaire.

Le nouveau cadre réglementaire prévoit en effet la mise en place d'une référence supplémentaire en termes de dépenses publiques afin de renforcer les moyens permettant d'évaluer les progrès réalisés par les Etats membres en vue d'atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme. A cette fin, les Etats membres sont tenus de maintenir la croissance du total de leurs dépenses publiques dans les limites d'un plafond qui est fixé en fonction essentiellement du taux de la croissance économique à moyen terme. Pour les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme, le taux de croissance des dépenses doit être inférieur au taux de référence.

Ces dispositions du volet préventif du Pacte de stabilité fournissent aux Etats membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de déficit excessif, les principales orientations pour la planification et pour le suivi de l'exécution budgétaire.

Pour ce qui est de la Directive sur les cadres budgétaires des Etats membres, il convient de faire remarquer que cette Directive énonce des règles qui concernent certains éléments des cadres budgétaires et notamment :

- les systèmes de comptabilité budgétaire et d'information statistique ;
- les procédures régissant l'établissement des prévisions aux fins de la programmation budgétaire ;
- les règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays, telles que les limites d'endettement ou de déficit ;
- le cadre budgétaire à moyen terme.

Cette directive impose notamment aux Etats membres l'obligation :

- de disposer de systèmes nationaux de comptabilité couvrant de manière exhaustive tous les sous-secteurs des administrations publiques ;
- d'assurer une publication régulière des données budgétaires ;
- de fonder la programmation budgétaire sur des prévisions « les plus réalistes possibles ».

Etant donné que ces mesures sont, d'une part, déjà très largement d'application au Luxembourg et que, d'autre part, la Commission a noté dans une déclaration du 7 mars 2011, que la transposition de cette directive pourra se faire par une multitude d'actions spécifiques, de nature législative ou non, la transposition formelle de cette directive par une législation spécifique ne s'impose pas.

Conformément à ses engagements européens, le Gouvernement luxembourgeois prendra, d'ici la fin de l'année en cours, toutes les mesures ponctuelles qui s'imposent pour adapter ses cadres budgétaires aux exigences de la Directive.

Certaines adaptations de notre cadre budgétaire sont d'ores et déjà prévues au présent projet de loi (relevé des dépenses fiscales, publicité des évaluations des prévisions macro-économiques, extension du cadre budgétaire pluriannuel, etc...).

3. Le « Two-Pack »

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

Le « Two-Pack » s'articule autour de deux règlements :

- un règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro;
- un règlement concernant le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.

Le premier règlement permet d'accroître l'encadrement du processus d'élaboration des budgets nationaux.

Aux termes de ce règlement, les États membres sont tenus de transmettre à la Commission, pour le 15 octobre, le projet de budget pour l'année suivante. La Commission procédera à ce moment à une évaluation des plans budgétaires afin de pouvoir vérifier si les États membres respectent les engagements qu'ils ont pris au cours du premier semestre. Si les recommandations de la Commission ne sont pas contraignantes, il n'en reste pas moins que les États membres qui n'en tiendraient pas compte s'exposent à des sanctions de la part de la Commission

Le second règlement prévoit un contrôle renforcé et plus strict des pays de la zone euro en difficultés en autorisant une surveillance accrue d'un pays à risque même s'il ne fait pas l'objet d'un programme d'aide financière et en créant un cadre commun pour l'attribution d'aides financières. Pour ne pas reproduire des situations du passé, où certains États membres ont essayé d'éviter de demander une aide financière jusqu'au dernier moment, la Commission peut désormais recommander au Conseil qu'un pays posant un risque pour sa propre stabilité financière et celle de la zone euro demande officiellement une aide financière internationale. Le règlement précise également que, comme contrepartie, tout pays qui obtiendra une aide financière, devra élaborer un programme d'ajustement structurel qui doit remplir un certain nombre de critères. Finalement, quant aux pays ayant bénéficié d'un soutien financier, ils resteront soumis à la surveillance budgétaire jusqu'à remboursement de 75% de l'aide reçue.

En aucun cas, ces deux règlements ne remettent en cause la souveraineté des Parlements nationaux qui continueront d'exercer pleinement l'exercice de leurs prérogatives budgétaires.

4. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, qui a été signé le 2 mars 2012 par les États membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, constitue un engagement des États signataires à procéder à un renforcement de la coordination de leurs politiques économiques et budgétaires et à conclure un Pacte budgétaire qui vise à préserver la stabilité de la zone euro en prévoyant des procédures et des règles qui vont au-delà des obligations de la version révisée du Pacte de stabilité de 2011. Par la signature de ce Traité, les États membres ont pris l'engagement « de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un Pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale. »

Le Traité vise à préserver la stabilité de la zone euro en obligeant les parties contractantes à maintenir des finances publiques saines et soutenables grâce au respect de règles spécifiques visant à prévenir tout déficit public excessif.

Le « **Pacte budgétaire** » qui fait l'objet du titre III du Traité sur la stabilité formule un ensemble cohérent de règles et de procédures qui visent à encadrer davantage l'évolution des finances publiques des Etats membres, et ce au-delà des règles du Pacte de stabilité.

La principale disposition du Traité (article 3) impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit structurellement « en équilibre ou en excédent ».

Aux termes de l'article 3 cette règle dite « **règle d'or** » est remplie si le solde structurel des administrations publiques correspond à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché ou de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%.

Par cette règle d'or budgétaire les pays s'engagent plus précisément à avoir des budgets structurellement en équilibre ou en excédent. Elle prévoit ainsi que le déficit structurel ne devra pas dépasser 0,5% du PIB. Pour les pays ayant une dette inférieure à 60% du PIB, un déficit structurel atteignant 1% du PIB pourra cependant être accepté.

Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que, contrairement au déficit public, le **déficit structurel** ne tient pas compte des répercussions des aléas momentanés de la conjoncture sur les finances publiques. Contrairement au traité de Maastricht, le Traité sur la stabilité prévoit donc que les Etats doivent s'engager à financer sainement leurs dépenses courantes, mais qu'ils gardent la possibilité de soutenir leur économie par un déficit exceptionnel. Dans une optique structurelle, les comptes publics sont exprimés et évalués en l'absence des effets de la crise.

Les Etats signataires sont par ailleurs tenus de veiller à assurer une « convergence rapide » vers leur **objectif budgétaire à moyen terme**, le calendrier de cette trajectoire d'ajustement étant proposé par la Commission. En outre, les Etats membres sont tenus de définir dans le droit national leur objectif à moyen terme (OMT) et la trajectoire pour atteindre cet objectif.

Aux termes des dispositions du présent projet de loi, ceux-ci seront définis dans le cadre des **lois de programmation financière pluriannuelle**, qui indiqueront en particulier les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques.

Dans l'hypothèse où le solde budgétaire annuel venait à s'écarter significativement de l'objectif à moyen terme ou de sa trajectoire d'ajustement, les Etats s'engagent également à mettre en place un **mécanisme de correction** qui est « déclenché automatiquement si de tels écarts sont constatés ». Ce mécanisme comporte, pour la partie contractante, l'obligation de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

Ce mécanisme est introduit par le présent projet de loi.

Le Traité précise également la prise de décision dans le cadre des procédures pour déficit excessif lorsque celles-ci sont ouvertes pour cause de franchissement du seuil de déficit public de 3% du PIB à l'encontre d'un Etat membre de la zone euro.

Les Etats membres soumis à une **procédure pour déficit excessif** auront par ailleurs l'obligation de mettre en place un *„programme de partenariat budgétaire et économique“* détaillant les réformes structurelles qu'ils entendent mettre en œuvre pour corriger de façon effective et durable leur déficit excessif. Le contenu et la forme de ces programmes restent à préciser dans le droit dérivé de l'UE. La mise en œuvre du programme sera contrôlée par la Commission européenne et le Conseil de l'UE dans le cadre de l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le Traité impose l'intervention d'**institutions indépendantes** chargées de vérifier le respect de ces règles. D'après les orientations qui ont été définies par la Commission, la création de ces institutions devrait se faire par le biais d'une disposition législative dans les différents Etats membres. Le présent projet de loi prévoit de confier ces missions à la Banque Centrale du Luxembourg.

Le Traité rappelle en outre à l'article 4 l'obligation pour les Etats membres soumis à une procédure pour déficit excessif pour cause de dette publique supérieure à 60% de leur PIB, de réduire le niveau de cette dette, après une

période transitoire de trois ans, à un rythme moyen d'un vingtième par an, conformément aux règles du Pacte de stabilité et de croissance révisé.

Enfin, en vertu de l'article 3, paragraphe 2 du Traité, ces règles sont à transposer dans la législation nationale et être d'application, au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Traité, c'est-à-dire un an après la date du 1^{er} janvier 2013. Le Luxembourg a ratifié cette obligation en ayant adopté une loi de ratification qui est entrée en vigueur en avril 2013.

La transposition de la règle d'équilibre budgétaire peut être vérifiée par la Cour de justice de l'Union européenne. L'arrêt de la Cour sera contraignant et pourra être suivi de sanctions financières si l'État membre concerné ne s'y conforme pas.

C. Objet du projet de loi

Le présent projet de loi prévoit de renforcer le contexte légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques afin de mettre en place :

- la règle budgétaire qui est spécifiée à l'article 3 du Traité et qui dispose que la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;
 - la fixation d'un objectif à moyen terme et une trajectoire permettant de l'atteindre, que le projet de loi prévoit de fixer dans le cadre de lois de programmation financière pluriannuelle
 - le mécanisme de correction qui est déclenché automatiquement lorsqu'un Etat signataire s'écarter de manière importante de son objectif budgétaire à moyen terme ou de sa trajectoire d'ajustement ;
 - au niveau national (article 3 du Traité), une institution qui sera chargée de la vérification du respect de la règle budgétaire et de l'application du mécanisme de correction automatique ;
 - un cadre budgétaire à moyen terme, crédible et efficace, comprenant une programmation budgétaire à trois ans au moins, « afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s'inscrit dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle » (Six-Pack) ;
 - une procédure budgétaire qui sera mise en vigueur si le budget de l'Etat n'est pas approuvé par le parlement avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle le budget s'applique ;
 - une procédure contraignante pour imposer à toutes les entités des administrations publiques la communication d'informations concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (garanties, etc.), et les prises de participations dans les sociétés privées et publiques.
-

II. TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1 – Champ d'application

Art. 1. - Au sens de la présente loi, le terme « administrations publiques » désigne, suivant les définitions du système européen des comptes nationaux et régionaux, le secteur des administrations publiques comportant les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations locales et de la Sécurité sociale.

Chapitre 2 – Cadre budgétaire à moyen terme

Art. 2. - La situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif d'équilibre des comptes tel qu'il est défini à l'article 3 paragraphe 1 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012, dénommé « traité » ci-après.

Art. 3. - (1) L'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation financière pluriannuelle.

(2) La loi de programmation financière pluriannuelle couvre la même période que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité et de croissance.

(3) La loi de programmation financière pluriannuelle détermine les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux et structurels annuels par sous-secteur des administrations publiques.

(4) Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale.

(5) La loi de programmation financière pluriannuelle est accompagnée d'annexes explicatives présentant notamment:

- les calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels,
- les projections, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale. Un règlement grand-ducal peut préciser la structure de ces projections ;
- la description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées ;
- une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques ».

Art. 4. - (1) 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.

(2) Le solde structurel est le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles, et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Art. 5. - La Sécurité sociale et les administrations locales contribuent au respect des règles énoncées aux articles 2 à 4, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

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

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

(2) Un écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 % du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives.

(3) L'écart est déterminé par la prise en compte des données qui figurent au titre de l'année écoulée dans la notification à fournir le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre aux termes du règlement du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexés au traité instituant la Communauté européenne sur les déficits excessifs.

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

Art. 7. - (1) La Banque centrale du Luxembourg est constituée organe indépendant chargé, sans préjudice de ses missions définies par la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, des missions particulières suivantes :

- Surveillance au niveau national du respect des règles énoncées aux articles 2 à 4 ci-avant, ainsi que l'application du mécanisme de correction défini à l'article 6 ;
- Evaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques ;
- Toutes autres évaluations découlant du paragraphe (2) de l'article 5 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

(2) La Banque centrale du Luxembourg rend ces constats et évaluations publiques.

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

Art. 8. - Au-delà des dispositions prévues à l'article 9 de la présente loi, les conditions et les modalités d'application des obligations suivantes énumérées aux articles 3 (2), article 4 (4), article 4 (5), articles 12, ainsi que 13 (1) et (2), pour autant qu'elles relèvent de la coordination administrative et sans préjudice de l'article 5 de la présente loi, article 14 (1) et (3) de la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

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

Art. 9. - La loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est modifiée comme suit :

(1) A l'article 2 il est ajouté un paragraphe (2) nouveau qui prend la teneur suivante :

« Au cas où le budget n'est pas voté avant le premier janvier de l'exercice auquel il s'applique, le Gouvernement présente un projet de loi l'autorisant à :

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

Les recettes perçues ainsi que dépenses engagées au cours de cette période et liquidées au cours de l'exercice sont reprises dans le budget voté de l'exercice. »

(2) L'article 6 est remplacé comme suit :

« Le projet de budget de l'année est accompagné d'un rapport sur la situation financière et budgétaire et ses perspectives d'évolution dans le cadre économique général ainsi que d'annexes explicatives faisant connaître notamment:

- a) la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée;
- b) l'encours des garanties accordées par l'Etat;

c) la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective.

d) des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes

e) les principaux paramètres des projets de budgets des sous-secteurs des administrations publiques,

f) les informations prévues par l'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro

g) les calculs permettant le passage du budget tel qu'il est établi selon les règles de la présente loi, vers une présentation des recettes, des dépenses et de la capacité ou du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, détaillée par sous-secteurs et exprimée selon les règles de la comptabilité nationale et communautaire.

h) l'évolution pluriannuelle des recettes et dépenses de l'Etat sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année auquel se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent. »

Art. 10. – L'article 9, paragraphe (2) de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances est modifié comme suit:

" Au paragraphe (2), deuxième alinéa, le mot "onze" est remplacé par le mot "quinze".

Chapitre 7 – Intitulé - Mise en vigueur

Art. 11.- La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « loi du ... relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques »

Art. 12. - La présente loi entre en vigueur le 1.1.2014

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre 1 – Champ d'application

Art. 1. - Le Pacte de stabilité et de croissance a introduit un nouveau cadre de référence pour la définition et la mise en œuvre des politiques budgétaires des Etats membres.

Ce cadre se réfère à un ensemble plus vaste que celui qui est délimité par le budget de l'Etat, tel qu'il est établi, d'après les règles de la comptabilité publique, au niveau des différents Etats membres de l'Union européenne.

Ce cadre budgétaire européen se compose des trois sous-secteurs des administrations publiques, à savoir les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations locales et de la Sécurité sociale.

Pour "mesurer" objectivement le respect de la discipline budgétaire, l'Union européenne a adopté le Système européen de comptes 1995 (SEC 95), qui a valeur de règlement européen, et qui s'impose à tous ses membres. La situation économique et la croissance de chaque pays européen sont donc mesurées avec les règles du SEC 95. Seul système harmonisé pour la définition du contour des administrations publiques et pour les règles comptables, le SEC 95 est également la référence pour apprécier la situation des finances publiques dans le cadre de la Procédure de déficit excessif (protocole annexé au traité de Maastricht) sous la forme d'une notification de la dette et du déficit publics.

Les statistiques de finances publiques qui sont communiquées par les Etats membres dans le cadre de la procédure de notification des déficits publics sont également basées sur les concepts et définitions du SEC 95 tel que complété notamment par Eurostat dans le manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique.

Le SEC 95 peut être défini comme étant un cadre comptable intégré qui décrit de façon détaillée et structurée les événements économiques touchant l'ensemble des unités qui composent l'économie d'un pays, regroupés par secteurs, selon leurs caractéristiques. A noter que le SEC 95 n'est pas un cadre spécifique aux

statistiques des finances publiques mais il s'agit du cadre de référence pour l'ensemble des statistiques macro-économiques.

Le SEC 95 fixe des règles précises pour déterminer quelles entités appartiennent au secteur public et quelles entités se situent en dehors de son champ d'application. Les concepts et les règles du SEC 95 ont donc été adoptés dans le cadre de la surveillance budgétaire multilatérale en vue d'obtenir une méthodologie et une couverture commune (en termes d'entités appartenant au secteur public) et pour assurer la comparabilité entre les Etats membres de l'UE pour ce qui est des données budgétaires (déficit et dette publics).

Dans ce cadre, il est essentiel de pouvoir analyser les agrégats financiers de l'ensemble des administrations publiques, comprenant non seulement le budget de l'Etat proprement dit, mais également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, des services de l'Etat à gestion séparée et des établissements publics et autres fondations faisant partie du périmètre de l'Etat ainsi que les opérations financières des autres entités publiques (Sécurité sociale et Communes).

Conformément aux règles du SEC 95, le secteur des administrations publiques comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des producteurs de biens et services non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs :

- a) Administration centrale;
- b) Administrations locales;
- c) Administrations de sécurité sociale;
- d) Administrations d'États fédérés (sans objet au Luxembourg).

Les unités institutionnelles qui font partie du secteur des administrations publiques sont les suivantes:

- a) les organismes administratifs publics (autres que les producteurs publics constitués en sociétés publiques, ou dotés d'un statut qui leur confère la personnalité juridique, ou encore classés dans les quasi-sociétés, lorsque ces producteurs relèvent des secteurs des sociétés financières ou non financières) qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands;
- b) les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont des autres producteurs non marchands contrôlés et majoritairement financés par les administrations publiques;
- c) les fonds de pension autonomes s'ils sont obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires et si une administration publique est responsable de leur gestion pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Chapitre 2 – Cadre budgétaire à moyen terme

Art. 2. - Cet article arrête le principe que la situation budgétaire des administrations publiques doit respecter l'objectif d'équilibre des comptes qui est inscrit à l'article 3 paragraphe 1 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne.

Cette règle est considérée comme étant respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme. Le solde structurel est défini comme étant le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles et des mesures ponctuelles ou temporaires.

Art. 3. – Cet article vise à transposer dans notre législation budgétaire les dispositions des chapitres IV (règles budgétaires chiffrées) et V (Cadres budgétaires à moyen terme) de la directive 85/2011 du Conseil européen du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, pour autant que le respect de ces dispositions ne résulte pas d'autres dispositions de notre législation.

Le premier paragraphe prévoit, en exécution du paragraphe 2 de l'article 3 du Pacte budgétaire, que l'objectif à moyen terme et la trajectoire d'ajustement du solde structurel sont fixés dans le cadre d'un dispositif législatif nouveau, la loi de programmation pluriannuelle.

Les objectifs budgétaires à moyen terme sont fixés par les Etats membres dans le cadre des programmes de stabilité respectifs. Ils doivent obligatoirement respecter la limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du

PIB ou de 1% du PIB, pour les Etats membres dont le taux d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB.

Conformément aux dispositions du règlement 1466/1997, l'objectif à moyen terme est fixé à un niveau qui « garantit la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers la soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics. »

Le traité impose également aux Etats membres l'obligation de « veiller » à une convergence rapide vers l'objectif budgétaire à moyen terme, d'après un calendrier qui est arrêté sur proposition de la Commission et qui doit tenir compte des risques pour la soutenabilité des finances publiques des Etats membres.

Dans ce contexte, il est important de noter que les Etats membres peuvent s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en cas de circonstances exceptionnelles définies à l'article 3, paragraphe 3 point b) du Traité (2) s'étendant sur la même période que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité et de croissance, la loi de programmation financière pluriannuelle a pour vocation de constituer le fondement de cette actualisation du programme de stabilité et de croissance.

Dans un souci de cohérence, la loi de programmation financière sera déposée à la Chambre des Députés au courant du mois d'octobre pour être votée conjointement avec le projet de budget.

Il va par ailleurs sans dire que le projet de budget annuel de l'Etat ainsi que ses annexes doivent être cohérents avec cette programmation financière et expliquer les écarts éventuels.

Le troisième paragraphe précise le contenu des lois de programmation financières pluriannuelles qui devrait comprendre

- les trajectoires des soldes structurels et nominaux annuels et successifs des comptes des administrations publiques;
- l'évolution de la dette publique et
- la décomposition des soldes nominaux annuels par sous-secteur des administrations publiques.

Le paragraphe (4) de cet article prévoit que les orientations définies en matière de soldes structurels et nominaux ainsi que de leur trajectoire sont complétées par l'indication, dans la loi de programmation pluriannuelle financière, d'un plafond des dépenses de l'administration centrale.

L'indication de ce plafond est nécessairement limitée aux dépenses de l'administration centrale, étant donné que celles-ci relèvent, contrairement à celles des administrations locales et de la Sécurité, de l'emprise exclusive du Gouvernement.

Le paragraphe (5) de cet article énumère un certain nombre d'informations clé qui sont à fournir dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle en application de la directive 85/2011 précitée.

A relever enfin qu'en plus des règles globales mentionnées aux articles 2 à 4, chacun des trois sous-secteurs des administrations publiques dispose de règles spécifiques destinées à en assurer l'équilibre (Sécurité sociale, administrations locales) séparément ou à en limiter l'endettement (Etat) :

- L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit que les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat
- Le Code de la Sécurité sociale fixe des fonds de roulement minima à chaque régime de Sécurité sociale
- La loi communale impose aux communes de couvrir le remboursement de leurs emprunts à charge de leur budget ordinaire et limite le recours à l'endettement des syndicats de communes.

Quant au contrôle indépendant des 3 règles, il y a lieu de mentionner que celui-ci relève, pour ce qui est de la première, de la Cour des comptes, pour ce qui est des deuxième et troisième respectivement de l'Inspection générale de la Sécurité sociale et du Service de contrôle de la comptabilité des communes.

Art. 4. – (1) Conformément à l'art.3.paragraphe 2. du traité, le premier alinéa inscrit dans notre législation la règle inscrite à l'art.3 paragraphe 1. du traité suivant laquelle le solde structurel annuel des administrations publiques doit être au moins égal à l'objectif à moyen terme ou converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation.

(2) Le deuxième alinéa définit la notion de solde structurel en reprenant la définition donnée à l'art.3 paragraphe 3. du traité.

Art. 5. - La participation de tous les sous-secteurs des administrations publiques aux efforts de consolidation budgétaire est nécessaire pour aboutir à une répartition équilibrée de ceux-ci et cette disposition vise donc, dans une optique de sécurité juridique et à l'instar de la législation d'autres pays (France, Autriche), de lui donner une base légale.

Chapitre 3 - Mécanisme de correction automatique

Art. 6. - (1) Le traité impose l'inscription dans les législations nationales d'un mécanisme de correction déclenché automatiquement, si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

Aux termes du Traité sur la stabilité, la coordination est déclenchée si des écarts ou des risques d'écarts d'ajustement « sont constatés » par rapport à l'objectif moyen terme ou par rapport à la trajectoire.

La constatation des risques d'écarts ou des écarts se fera dès lors sur la base des données relatives à l'exercice écoulé prises en compte dans les notifications à fournir chaque année le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre aux termes du règlement (CE) 479/2005 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne sur les déficits excessifs. Les notifications du 1^{er} avril se basent sur les données les plus récentes disponibles sur l'exécution des budgets de l'exercice écoulé et celles du 1^{er} octobre sur les comptes pour cet exercice des sous-secteurs des administrations publiques.

Le fonctionnement du mécanisme de correction automatique se base sur les statistiques sur les finances publiques telles qu'elles sont définies par le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) et telles qu'elles sont en vigueur au niveau de l'UE. Les tables des notifications représentent le cadre harmonisé qui crée le lien entre les statistiques sur les finances publiques telle que définies par le SEC et les agrégats budgétaires tels que définis selon la comptabilité nationale en vigueur dans les Etats membres.

Le paragraphe proposé s'inspire de la législation française en prévoyant que les mesures de correction doivent être inscrites au plus tard dans le projet de budget de l'année à venir, ce qui traduit la clause du Pacte suivant laquelle « le mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux ». Plus concrètement, pour une année donnée t, un risque d'écart peut être constaté lors des données prises en compte dans la notification à fournir pour l'année t le 1^{er} avril de l'année t+1, alors qu'un écart est constaté lors des données prises en compte dans la notification à fournir pour l'année t le 1^{er} octobre de l'année t+1. Le gouvernement pourra prendre des mesures de correction au plus tard, lors du constat de l'écart en octobre t+1, dans le projet de budget de l'année à venir, c'est-à-dire l'année t+2, qui est déposé normalement en octobre de l'année t+1 à la Chambre des Députés.

A cet égard, il importe de rappeler que le Pacte budgétaire permet aux Etats membres de s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en cas de circonstances exceptionnelles.

(2) Le paragraphe (2) définit la notion d'écart important. D'après ce paragraphe, un écart est important lorsqu'il représente au moins 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché ou 0,25 % du produit intérieur brut en moyenne sur deux ans.

(3) Des dispositions spécifiques règlent pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques l'établissement des comptes annuels dont l'approbation définitive par les autorités y habilitées intervient après un délai non négligeable après la clôture des comptes.

Pour le sous-secteur de l'administration centrale, il s'agit des données figurant au projet de loi portant règlement du compte général, pour celui de la Sécurité sociale, il s'agit des comptes des institutions de Sécurité sociale produits par ces derniers après la clôture de l'exercice. Pour le sous-secteur des communes, la loi du 2013 portant modification de certaines dispositions du Titre 4 « De la comptabilité communale » de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, fixe le délai de présentation des comptes des communes au 30 juin de l'exercice suivant..

Pour le sous-secteur de la Sécurité sociale, il résulte des articles 402 du Code de la Sécurité et 6 du règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif à la comptabilité et aux budgets des institutions de sécurité sociale, que les comptes de ces dernières doivent être disponibles au plus tard début mai.

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

Art. 7. - (1) Cet article constitue la Banque Centrale du Luxembourg comme organisme indépendant au sens du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sens de l'Union économique et monétaire.

La Banque centrale est dès lors chargée de rendre des avis publics dans les domaines énumérés au projet de loi.

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

Art. 8. – Cet article met en œuvre des obligations en matière de transparence, statistiques et coordination découlant de la directive 2011/85 du Conseil du 8 novembre 2011 sur les cadres budgétaires qui ne sont pas déjà pris en compte par d'autres articles dans la présente loi, en particulier l'article 9. Plus précisément, il s'agit en particulier, sans prétention à l'exhaustivité, des obligations suivantes :

- article 3 (2) : la publication régulière de données budgétaires : publications mensuelles pour les sous-secteurs de l'administration centrale et de la sécurité sociale, publications trimestrielles pour le sous-secteur des administrations locales ;
- article 4 (4) : l'analyse de sensibilité en matière de prévisions macroéconomiques et budgétaires ;
- article 4 (5) : la détermination de la responsabilité des institutions pour la production des prévisions ;
- article 12 et 13 (1) : la question de la coordination administrative entre les sous-secteurs des administrations publiques, notamment aux termes de la directive, la cohérence des règles et procédures comptables, l'intégrité des systèmes sous-jacents de collecte et de traitement des données, l'intégration complète et cohérente des sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle, comme prévu notamment dans le cadre budgétaire pluriannuel de la directive. Ceci sans préjudice de la disposition prévue à l'article 5 du projet de loi qui règle comment la participation de tous les sous-secteurs des administrations publiques aux efforts de consolidation budgétaire en vue d'aboutir à une répartition équilibrée de ces efforts, est assurée. Aussi cet article 8 ne vise-t-il pas à modifier par règlement grand-ducal les dispositions législatives du Code des assurances sociales ni la loi communale.
- article 13 (2) : établissement des responsabilités en termes de pouvoir budgétaire au niveau de tous les sous-secteurs des administrations publiques ;
- article 14 (1) : organisation de l'information sur tous les organismes et fonds des administrations publiques qui n'entrent pas dans le périmètre des budgets ordinaires des sous-secteurs des administrations publiques : pour le sous-secteur de l'administration centrale, il s'agit de tous ceux qui ne sont pas déjà mentionnés dans l'article 9 de la présente loi ;
- article 14 (3) : organisation ou production de l'information telle que décrite dans cet article au niveau de tous les sous-secteurs des administrations publiques : - les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties, les prêts improductifs et les passifs découlant d'entreprises publiques : participations au capital de sociétés privées et publiques.

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

Art. 9. – Cet article qui vise à adapter la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat répond à une exigence du règlement « Duo-Pack » (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Ce règlement prescrit la mise en place d'une procédure d'exception dans l'hypothèse où le budget n'est pas approuvé avant la fin de l'année.

Cette procédure est traditionnellement qualifiée de « procédure des douzièmes provisoires ».

Au cours des années 60, cette procédure était régulièrement appliquée. Le dernier recours à cette procédure a fait l'objet de la loi du 23 décembre 1969 qui a eu pour objet :

1. d'ouvrir au Gouvernement un crédit provisoire de 1.700.000.000 francs pour les mois de avril et de mai 1969 ;
2. d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 1968 d'après les lois et les tarifs qui en règlent l'assiette et la perception et
3. de rendre applicables certaines dispositions figurant au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1969).

La disposition proposée prévoit donc que si ce cas de figure devait se présenter, le Gouvernement devrait présenter un projet de loi spéciale comportant des dispositions analogues à celles de 1969.

La deuxième phrase précise que le budget de l'exercice doit inclure les recettes perçues ainsi que les dépenses engagées au cours de cette période et liquidées au cours de l'exercice.

Afin de pouvoir vérifier la cohérence du projet de budget annuel de l'Etat avec les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre des programmes de stabilité et de croissance, le nouveau cadre budgétaire européen impose aux Etats membres l'obligation de transmettre le projet de budget annuel, un ensemble de d'informations relatives aux prévisions macroéconomiques et aux autres paramètres qui ont guidé l'établissement du projet de budget ainsi que les dépenses et recettes de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques.

Etant donné que ces informations s'avèrent également utiles pour l'analyse des projections budgétaires dans le contexte national, il est proposé de compléter les annexes qui, d'après l'article 6 de la loi sur la comptabilité de l'Etat, doivent obligatoirement accompagner le projet de budget.

Ainsi qu'il ressort du point h de cette liste, le Gouvernement se propose également d'étendre le programme pluriannuel actuel des dépenses en capital de l'Etat à l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat.

Les annexes supplémentaires sont en fin de compte les suivantes :

- d) Indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes (prescription de l'article 14 (2) de la directive)
- e) Principaux paramètres des projets de budgets des sous-secteurs des administrations publiques (exigence de l'article 3 du règlement « Duo-pack »).
- f) Informations prévues par l'article 6 du règlement « Duo-Pack » précité (à mentionner entre autres dépenses des administrations publiques par fonction, mesures prévues afin de combler les écarts éventuels entre les objectifs visés et les projections établies sur la base de politiques inchangées ...)
- g) Calculs permettant le passage du budget tel qu'il est établi selon les règles de la présente loi, vers une présentation des recettes, des dépenses et de la capacité ou du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, détaillée par sous-secteurs et exprimée selon les règles de la comptabilité nationale et communautaire. Cette annexe confère une base légale au volume III accompagnant depuis l'exercice 2008 (?) le projet de budget
- h) Evolution pluriannuelle des recettes et dépenses des administrations publiques sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année auquel se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

Art. 10. – Aux termes de sa loi organique, l'Inspection générale des finances est chargée, selon les directives du ministre ayant le budget dans ses attributions, de la préparation du budget des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que, à la demande du ministre ayant le budget dans ses attributions, de la préparation des projets de programmation financière et budgétaire, de la surveillance de l'exécution du budget et du programme d'investissements ainsi que de la collaboration aux travaux de programmation économique et sociale.

Afin de permettre à l'Inspection générale des finances d'exécuter les nombreuses missions supplémentaires qui découlent du nouveau cadre budgétaire européen et plus particulièrement des dispositions du présent projet de loi, il importe de procéder à une adaptation du cadre légal des effectifs de l'Inspection générale des finances.

Chapitre 7 – Intitulé - Mise en vigueur

Art. 11.- Cette disposition prévoit une dénomination abrégée de la loi («loi du ... relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques »)

Art. 12.- L'entrée en vigueur de la loi est prévue pour le 1.1.2014, échéance obligatoire aux termes de la directive et du Pacte budgétaire.



Fiche d'évaluation d'impact Mesures législatives, réglementaires et autres

| |
|--|
| <p>Intitulé du projet: Projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques</p> <p>Ministère initiateur: Ministère des Finances</p> <p>Auteur(s) : Jeannot Waringo Tél : 2478-2750 Courriel : Jeannot.waringo@igf.etat.lu</p> <p>Objectif(s) du projet : Amélioration de la coordination et de la gouvernance des finances publiques Transposition en droit national de la directive sur les cadres budgétaires et des obligations résultant du Traité budgétaire et du Two-Pack</p> <p>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)s : Banque centrale du Luxembourg</p> <p>Date : 27/6/2013</p> |
|--|

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : Oui Non
Si oui, laquelle/lesquelles :
Remarques/Observations :
- Destinataires du projet :
 - Entreprises/Professions libérales : Oui Non
 - Citoyens : Oui Non
 - Administrations : Oui Non
- Le principe « Think small first » est-il respecté ?
(c.à d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?) Oui Non N.a.¹
Remarques/Observations :
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ?
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
Oui Non
Remarques/Observations :
- Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations : Les nouveaux outils introduits par le projet de loi vont améliorer les procédures budgétaires actuelles.

¹ N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
- Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire) voir fiche financière
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
- Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
- Le projet de loi se limite à transposer une directive et les obligations du traité budgétaires et d'autres règlements européens**
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a. simplification administrative, et/ou à une
 - b. amélioration de la qualité réglementaire ?
- Oui Non
 Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y-a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
- Si oui, lequel ?
- Remarques/Observations :

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

Egalité des chances

15. Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi :

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation ⁵? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers ⁶? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

FICHE FINANCIERE

(en application des dispositions de l'article 79 de la loi du 8 juin 1999)

Afin de permettre à l'Inspection générale des finances d'exécuter les nombreuses missions supplémentaires qui découlent du nouveau cadre budgétaire européen et plus particulièrement des dispositions du présent projet de loi, il importe de procéder à une adaptation du cadre légal des effectifs de l'Inspection générale des finances.

L'impact budgétaire prévisible se limite au coût annuel de quatre inspecteurs des finances supplémentaires : 398.000 euros

La constitution de la Banque centrale du Luxembourg en tant que organe indépendant chargé de missions particulières (voir art.7) implique une augmentation de sa charge de travail. A ce stade le coût de cette augmentation ne peut pas être estimée, puisqu'une partie de ces missions est déjà réalisée dans le cadre de ses missions actuelles.

