Objet: Amendements au projet de loi n° 6597 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 de l'Etat

b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances. (4157bisWMR/DAA)

*Saisine : Auto-saisine
(18 mars 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi n°6597, initialement déposé le 22 juillet 2013, a pour objet de renforcer le cadre légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques notamment par le biais de la mise en œuvre de certaines obligations découlant du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (ci-après, le « TSCG »), signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

A la suite de l'examen des avis émis par le Conseil d'Etat, la Banque centrale européenne et les Chambres professionnelles sur le projet de loi n°6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le Gouvernement a retenu des propositions d'amendements, qui font l'objet du présent avis.

Le projet de loi n°6597, dans sa mouture originale, avait fait l'objet d'un avis exhaustif et critique par la Chambre de Commerce en date du 11 novembre 2013¹, ce qui dispense celle-ci de revenir à des considérations de fond dans le cadre du présent avis complémentaire.

Alors que la Chambre de Commerce a été saisie pour aviser le projet de loi n°6597, déposé le 22 juillet 2013, elle déplore que son avis n'ait pas été demandé quant aux propositions d'amendements.

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0/+ ²
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	0
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	+ / ++ ³

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

¹ Avis de la Chambre de Commerce du 11 novembre 2013, disponible sous www.cc.lu.

² En cas de mise en œuvre des recommandations de la Chambre de Commerce énoncées dans le cadre du présent avis ; la viabilité à long terme des finances publiques étant un critère déterminant pour ce qui est de la compétitivité et de l'attractivité du Luxembourg afin de préserver les activités économiques en place et d'attirer de nouveaux investissements et créneaux économiques et des ressources humaines qualifiées.

³ En cas de mise en œuvre des recommandations de la Chambre de Commerce énoncées dans le cadre du présent avis.

Considérations générales

Pour rappel, dans son avis du 11 novembre 2013, la Chambre de Commerce énonçait les principales recommandations suivantes eu égard à la transposition en droit luxembourgeois des dispositions phares du TSCG :

- Un renforcement de la nature contraignante des dispositions phares du projet de loi (règle d'or, mécanisme de correction automatique) à travers l'adoption d'une loi spéciale à majorité renforcée, visant notamment à éviter que la loi budgétaire ordinaire puisse déroger à la loi devant découler du projet de loi sous avis ;
- une définition dûment articulée de la notion de « solde structurel », en suivant les recommandations afférentes des autorités européennes et de la BCL ;
- une accélération du « *timing* » d'adoption des dites LPFP (« lois de programmation financière pluriannuelle ») pour que celles-ci puissent encadrer utilement les discussions budgétaires subséquentes ;
- une articulation plus fondée du plafond de dépenses, dont l'instauration est prévue dans le chef de l'administration centrale ;
- la définition d'un objectif budgétaire à moyen terme (OMT⁴) et d'une ambitieuse trajectoire d'ajustement permettant de l'atteindre, prenant en compte la nécessité de dégager en permanence une force de frappe budgétaire et de pallier aux passifs implicites du régime de sécurité sociale (la vitesse de consolidation de la trajectoire ne pouvant être inférieure à 0,5% du PIB l'an conformément aux règles définies au niveau européen) ;
- la mise au point et la publication d'une note interprétative des « circonstances exceptionnelles » permettant de dévier de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement ;
- le maintien d'un cadre légal et réglementaire suffisamment contraignant permettant d'éviter à ce que les administrations locales et la sécurité sociale ne puissent contrecarrer les velléités de consolidation budgétaire définies et mises en œuvre par l'administration centrale ;
- la clarification du rôle du « Comité de prévision », respectivement du « Comité économique et financier national⁵ », suite à l'intervention de nouveau « Conseil national des finances publiques » (CNFP) au titre d'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires⁶.

Par la suite, la Chambre de Commerce souhaite analyser quelques-uns des amendements proposés à l'aune des dites critiques.

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

La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi n°6597 n'aient pas saisi l'occasion de proposer, via les amendements sous avis, une loi revêtant un caractère constitutionnel, tel que recommandé par le TSCG, ou tout au moins ayant le statut

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

⁵ D'après le programme gouvernemental, publié postérieurement à l'avis de la Chambre de Commerce au sujet du projet de loi n°6597, le « Comité de prévision », organe informel, serait institutionnalisé et renforcé sous le titre de « Comité économique et financier national », ce qui ne modifie pourtant nullement l'importance d'en définir l'articulation par rapport aux travaux du CNFP.

⁶ Dans le projet de loi n°6597 original, la Banque centrale du Luxembourg (BCL) était désignée « organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires ».

d'une « loi spéciale à majorité renforcée ». Si elle ne revendique pas que la loi issue du projet de loi sous avis doit nécessairement revêtir un caractère constitutionnel, la Chambre de Commerce milite toutefois pour un vote à majorité renforcée, quitte à scinder le projet de loi en deux projets dont le premier transposerait la règle d'or budgétaire et le mécanisme de correction afférent (à adopter à majorité renforcée). Le second projet de loi, quant à lui, comporterait les dispositions résiduelles, pouvant être adoptées à la majorité simple.

Il convient d'assortir la règle d'or et le mécanisme de correction d'un caractère permanent, conformément à l'esprit du TSCG. En l'occurrence, des concepts phares du TSCG - et par corollaire du projet de loi n°6597 - tels que l'atteinte de l'OMT, l'évitement de déficits publics structurels et l'obligation d'assortir le mécanisme de correction d'une certaine automaticité, doivent constituer des glissières de sécurité permanentes de la politique budgétaire luxembourgeoise, indépendamment des considérations politiques du moment. Si l'instrument d'une « loi spéciale à majorité renforcée » n'est pas explicitement prévu dans l'arsenal législatif luxembourgeois, un vote à la majorité renforcée constituerait néanmoins un message politique fort et transpartisan.

2. Concernant la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) et la définition dûment articulée de la notion de « solde structurel »

La Chambre de Commerce avait amplement l'occasion, dans son avis du 11 novembre 2013, de saluer l'introduction d'un cadre budgétaire pluriannuel ou à moyen terme. Elle se félicite notamment que la LPFP doive comprendre une annexe permettant d'explicitier le passage des soldes budgétaires nominaux aux soldes structurels mais regrette la suppression envisagée, par les amendements sous avis, de la deuxième phrase du deuxième tiret du paragraphe 5 de l'article 3 qui envisageait l'adoption d'un règlement grand-ducal pour préciser la structure des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, privant ainsi ces projections d'un cadre clair et permanent.

Quant au « *timing* » sous-jacent à l'adoption de la LPFP, la Chambre de Commerce invitait, dans son avis antérieur, les auteurs du projet de loi de prévoir une date de dépôt du projet de loi de LPFP dans l'article 3. Elle regrette que sa recommandation n'ait pas été prise en compte à travers les amendements gouvernementaux sous avis. Elle estime qu'il serait utile, sinon indispensable, de fixer une date qui devrait être suffisamment précoce afin de permettre un vote de la LPFP idéalement avant le dépôt du projet de budget pour l'année successive ; permettant aux auteurs du projet de loi budgétaire et aux différents ministères et administrations sollicités dans ce processus de délimiter leurs choix budgétaires en connaissance de cause et tout en évitant que ne soit dépassé le plafond des dépenses de l'administration centrale (voir ci-après).

Par ailleurs, la Chambre de Commerce regrette qu'aucun amendement ne prévoie une définition précise de la notion de « solde structurel » en suivant les recommandations afférentes des autorités européennes et de la BCL. Pour rappel, ce sont les soldes structurels qui permettent d'établir si les administrations publiques présentent, ou non, une situation budgétaire équilibrée, respectant les prémisses de la règle d'or.

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

La Chambre de Commerce regrette que sa demande de précision du plafond des dépenses de l'administration centrale dans le projet de loi n'ait pas été entendue par les auteurs du projet de loi n°6597. Si la Chambre de Commerce salue le fait que « *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 »⁷, ce qui, *in fine*, revient à instaurer un plafond de dépenses de l'administration centrale, elle s'interroge toutefois comment cette disposition pourra être mise en œuvre en pratique. En l'occurrence, qu'advierait-il si le plafond des dépenses de l'administration centrale était atteint ?

Aux yeux de la Chambre de Commerce, pour éviter que la notion de « plafond des dépenses de l'administration centrale » ne soit d'emblée vidée de sa substance, il aurait été pertinent de préciser davantage la disposition en question.

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

La Chambre de Commerce déplore que les auteurs du projet de loi n°6597, en proposant des amendements y relatifs, n'aient pas saisi l'occasion de définir clairement les « *circonstances exceptionnelles permettant de dévier de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement* ». Ainsi conviendrait-il, aux yeux de la Chambre de Commerce, de publier, au niveau national, une note interprétative de ce qu'il est entendu par « circonstances exceptionnelles ».

Pour le reste, la Chambre de Commerce invite les autorités à définir une trajectoire d'ajustement ambitieuse dès la première LPFP. Pour rappel, la définition même de l'OMT, et la trajectoire permettant de l'atteindre, revient *in fine* aux autorités nationales et non aux autorités européennes. En sachant que le Luxembourg a souvent décidé de ne pas prendre en compte les recommandations européennes suite au « semestre européen » à bon escient⁸, ce constat revêt une importance fondamentale. Ainsi, d'après l'article 3, paragraphe 1^{er} du projet de loi, « *l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation financière pluriannuelle* ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, et afin de ne pas vider d'emblée de substance l'enjeu même de la discipline budgétaire, il ne peut y avoir, en aucun cas, d'OMT insuffisamment ambitieux, ni de trajectoire d'ajustement trop modeste (le rythme de consolidation minimal étant de 0,5% l'an conformément aux règles définies au niveau européen⁹). L'OMT doit assurer une marge de manœuvre budgétaire permanente, notamment en permettant à l'Etat de poursuivre une politique d'investissements publics ambitieuse, contribuer à assurer la soutenabilité des finances publiques, permettre la disponibilité de fonds suffisant afin de pallier à des situations de crise et prendre en compte les passifs implicites issus du vieillissement démographique.

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

Dans son avis du 11 novembre 2013, la Chambre de Commerce s'interrogeait si le mandat de la BCL, vu sa mission de contribuer à la mise en œuvre de la politique monétaire et, par corollaire, sa nécessaire et stricte indépendance vis-à-vis des autorités budgétaires, lui permettrait de se prononcer sur le bien-fondé ou l'utilité de politiques publiques, voire d'émettre des avis publics à cet égard prérogatives pourtant données à l'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires. Cette interrogation ayant été partagée par la BCE

⁷ D'après les dispositions prévues à l'article 3, paragraphe (4) du projet de loi n°6597.

⁸ La Commission s'est d'ailleurs régulièrement interrogée sur la question de savoir si le solde structurel du Luxembourg, actuellement défini à +0,5% du PIB, était suffisant. Voir notamment : Conseil de l'Union européenne, « Recommandations du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015 », juillet 2012.

⁹ Cf. article 1^{er}, paragraphe 8, 2^e alinéa du règlement n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil 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.

dans son avis sur le projet de loi n°6597, la surveillance de l'application des règles par un organe indépendant (articles 7 et 8) fait désormais le « détour » de la BCL, les auteurs du projet de loi proposant la mise en place d'un Conseil national des finances publiques (CNFP), organe de supervision censé être neutre et indépendant, qui sera chargé d'avertir le gouvernement en cas de dérapage des finances publiques et de déviation de sa trajectoire visant à atteindre l'équilibre budgétaires, prérogatives prévues dans le chef de la BCL dans le projet de loi initial.

Nonobstant cette évolution, la Chambre de Commerce estime que la BCL demeure sans doute habilitée plus que toute autre organisation au Grand-Duché d'agir comme institution proposant un suivi *technique* des règles budgétaire (OMT, solde structurel, valorisation des passifs implicites, etc.). A ce titre, le CNFP devrait dûment prendre en compte les analyses macroéconomiques et budgétaires de la BCL dans ses travaux.

Le CNFP sera composé de sept membres: deux seront proposés par la Chambre des députés parmi des personnalités du secteur privé reconnues pour leur compétence en matière financière et économique, un par la Cour des comptes, un autre par les chambres patronales (Chambre de Commerce, Chambre des Métiers et Chambre de l'Agriculture) et un membre par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et la Chambre des Salariés. Les deux derniers membres seront proposés par le gouvernement.

La question de l'indépendance du CNFP se pose néanmoins, du moins en partie. La Chambre de Commerce regrette notamment le manque de précisions quant aux critères retenus pour désigner les membres proposés par le gouvernement, qui dépose le projet de budget, et les personnalités du secteur privé désigné par la Chambre des députés, qui vote le projet de budget.

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

Quant à l'articulation entre le CNFP et le « Comité de prévision »

La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs quant à la question de savoir qui va « alimenter » les débats au sein du CNFP outre son secrétariat et le STATEC. La Chambre de Commerce salue les dispositions prévues au paragraphe 5 de l'article 7, stipulant que « *le Conseil peut procéder à l'audition des représentants des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique. Le Conseil a également la possibilité de faire appel à des organismes ou à des experts du secteur privé* ». Cependant, elle considère que ces dispositions devront être précisées.

Au-delà du cadre strict posé par le projet de loi n°6597 et à la lecture des dispositions relatives aux missions du CNFP, la Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs sur les prérogatives futures du soi-disant « Comité de prévision » organe informel mis en place en 2010¹⁰. Rappelons que d'après le programme gouvernemental, le Comité de prévision

¹⁰ Le Comité de prévision est composé de représentants du Ministère des finances (Inspection générale des finances, Trésorerie de l'État), de l'administration des contributions directes, de l'administration de l'enregistrement et des domaines, de l'administration des douanes et accises, du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, du ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, du STATEC, de l'IGSS et de la CSSF. Source : www.gouvernement.lu : « Présentation des prévisions en matière de finances publiques pour les années 2011-2015 », 21 mars 2012.

informel serait institutionnalisé et renforcé sous le titre de « Comité économique et financier national ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il s'agirait de clarifier le rôle exact du Comité de prévision, respectivement du « Comité économique et financier national », et de définir clairement son articulation et sa délimitation par rapport au CNFP. La Chambre de Commerce estime que ledit Comité devrait alimenter les travaux du CNFP grâce à des analyses et des prévisions économiques dûment articulées.

Commentaire des amendements

Concernant l'amendement 3

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la pertinence de la suppression des mots « et structurels » au paragraphe 3 de l'article 3 concernant dans la phrase « *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 conformément aux définitions du SEC* » et aurait souhaité des précisions à ce sujet dans l'exposé des motifs.

Dans le paragraphe 5 de ce même article il est proposé de supprimer le mot « notamment » de la phrase « *La loi de programmation financière pluriannuelle est accompagnée d'annexes explicatives présentant notamment: [...]* » suivi d'une énumération du contenu desdites annexes. La Chambre de Commerce recommande de ne pas supprimer ce mot afin de ne pas empêcher la transmission d'informations intéressantes ou contextuelles permettant d'illustrer les propos de ces annexes.

Concernant l'amendement 4

Le texte de l'article 5 du projet de loi précise que la discipline budgétaire engage les trois secteurs de l'Administration publique et non pas uniquement les entités qui relèvent de l'Administration centrale, ce que la Chambre de Commerce salue. En effet, le respect des règles d'équilibre budgétaire ne concerne pas uniquement l'administration centrale, mais aussi les administrations locales et les organismes de sécurité sociale qui devront elles aussi, selon l'exposé des motifs, « *participer à l'effort commun de discipline budgétaire* » dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle.

L'article 5 est amendé par le rajout de la phrase « *Les contributions de ces secteurs sont précisées dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle* ». Cependant, cela n'est pas le cas actuellement, ce que la Chambre de Commerce salue. Dans un souci de cohérence, la Chambre de Commerce propose de remplacer « sont précisées » par « sont à préciser ». Par ailleurs, la Chambre de Commerce rappelle qu'il n'est guère utile de « préciser » les contributions respectives mais que, eu égard à la rigidité des dépenses notamment de la sécurité sociale, il convient de s'atteler à la refonte des textes légaux sous-jacents.

Concernant l'amendement 5

Le premier paragraphe de l'article 6 est complété en fin de phrase par l'ajout des mots suivants: « *en l'absence de déviations* ». La Chambre de Commerce s'interroge quant à la pertinence de ce rajout et regrette que cela ne soit pas expliqué dans l'exposé des motifs.

Concernant l'amendement 7

L'article 7 est remplacé par un texte instaurant la mise en place du Conseil national des finances publiques, organe de supervision chargé d'avertir le gouvernement en cas de dérapage des finances publiques et de déviation de sa trajectoire visant à atteindre l'équilibre budgétaire. Il précise notamment sa composition et son fonctionnement. Le paragraphe 3 de l'article 7 indique que « *Le Conseil se réunit sur convocation de son président aussi souvent que les intérêts du Conseil l'exigent* ». La Chambre de Commerce aurait souhaité que le nombre des réunions soit précisé davantage ou que soit tout du moins fixé un nombre minimum de réunions par an (par voie réglementaire).

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements sous avis au projet de loi n°6597, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

DAA/WMR/PPA