

Objet: Projet de règlement grand-ducal portant création d'un comité économique et financier national. (4853BMU)

*Saisine : Ministre des Finances
(17 mai 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis, ci-après le « *Projet* », a pour objet d'institutionnaliser l'actuel « *comité de prévision* », qui regroupe les principaux acteurs publics impliqués dans la préparation des prévisions économiques et budgétaires, sous le titre de « *comité économique et financier national* » (CEFN par la suite). Cette institutionnalisation était prévue par le programme gouvernemental de 2013, dans les termes suivants :

« Sous la tutelle du Ministre de l'Economie et du Ministre des Finances, l'actuel « comité de prévision » informel sera institutionnalisé et renforcé sous le titre de « comité économique et financier national ». Un règlement ministériel en fixera la composition, le fonctionnement et les missions. Le comité aura, notamment, pour mission d'établir, de préparer et de coordonner les travaux en vue de la rédaction du plan national de réforme, du programme de stabilité ainsi que du projet de plan budgétaire et le cadrage du projet de budget de l'Etat. Le comité propose au Gouvernement un calendrier général des travaux à fournir dans le cadre du « semestre européen ».

Le Comité adoptera un scénario macro-économique sur base des prévisions du STATEC, à politique inchangée. Il examinera l'impact des mesures de politique économique et budgétaire que le Gouvernement lui soumet. Le comité coordonne les réponses aux avis et recommandations de la Commission et du Conseil dans le cadre du semestre européen.

Le Comité suit les indicateurs d'alerte dans le cadre du mécanisme des déséquilibres macroéconomiques. Le Comité propose la mise en place de bases de données statistiques intégrées, en s'appuyant sur des normes comptables harmonisées et préconise les méthodes de traitement adéquates. Le Comité diffuse et partage les informations émanant des comités et groupes de travail au niveau de l'Union européenne de manière à mettre le Gouvernement et ses représentants en mesure de prendre des positions uniformes dans les instances communautaires ».

C'est à l'aune notamment de ces diverses missions que la Chambre de Commerce a procédé à l'évaluation du projet de règlement grand-ducal sous avis (partie 1 *infra*). Il en découle des propositions concrètes d'adaptation du texte du Projet (partie 2). Il importe d'ores et déjà de signaler que selon les dires mêmes des auteurs du Projet, celui-ci privilégie la continuité par rapport à l'actuel Comité de prévision, en termes de composition notamment.

Eu égard à l'urgence invoquée par les auteurs, la Chambre de Commerce se limitera à énoncer trois réflexions fondamentales, ainsi que des remaniements ponctuels au niveau des articles.

1. Evaluation générale du Projet

Une clarification bienvenue

De manière générale, la Chambre de Commerce salue le dépôt du Projet, qui permet de traduire en actes une disposition importante du programme gouvernemental. Elle faisait d'ailleurs remarquer, dans son avis sur le projet de budget 2017 publié en novembre 2016, à propos de l'étude du lien entre le PIB et les cours boursiers, que « *L'institutionnalisation et le renforcement de Comité de prévision sous la forme d'un « Comité économique et financier national », comme prévu dans le programme gouvernemental de la fin 2013, fournirait une enceinte « naturelle » à ce type de travaux* ». Une telle position supposait bien entendu que le CEFN favorise la mobilisation des « *forces vives* » en matière de prévisions macroéconomiques et de finances publiques, à rebours d'un simple rôle de coordination des principales administrations et acteurs publics.

De surcroît, dans un avis de 2013¹ la Chambre de Commerce s'est prononcée pour une institutionnalisation, sous la forme le cas échéant d'un « *Comité macroéconomique et budgétaire* » constitué de représentants des Commissions pertinentes de la Chambre des Députés et des représentants externes dûment nommés à cet effet (dont la Chambre de Commerce) et se réunissant régulièrement en amont et en aval de la finalisation des grandes échéances budgétaires. La Chambre attirait par ailleurs l'attention, dans le même avis, sur le caractère « *officieux* » du Comité de prévision, son institution, sa composition et ses missions n'étant codifiées dans aucun texte légal ou réglementaire. Les dispositions sous avis visent précisément à remédier à cette carence, sous la forme d'un règlement grand-ducal.

Dans un rapport spécial de 2011 sur la planification des recettes fiscales², la Cour des Comptes insistait quant à elle, dans une démarche similaire, sur la nécessité de renforcer, à travers un comité de prévision, la prévision des recettes fiscales « *pour l'année en cours ainsi que pour l'exercice à venir* » – ce comité étant notamment chargé d'élaborer et de coordonner ces prévisions.

Le Projet sous avis présente également le mérite de clarifier et compléter la façon dont le Luxembourg met en œuvre « *à domicile* » les règles présidant à la gouvernance budgétaire européenne. Ces règles, qui découlent principalement au niveau européen du « *Six-Pack* »³,

¹ Avis de la Chambre de Commerce sur le 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 de l'Etat b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances (dossier parlementaire n°6597).

http://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexdpata/Mag/170/24/126293.pdf

² Rapport spécial de la Cour des comptes concernant la qualité de la planification des recettes fiscales. <http://www.cour-des-comptes.lu/content/dam/cdcomptes/fr/rapports/rapports-speciaux/2010/recettes-fiscales.pdf>

³ Soit l'ensemble se constituant des textes suivants : règlement (UE) 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 ; le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) no. 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; le règlement (UE) no. 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ; le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; et le Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

du « *Two-Pack* »⁴ et du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, ont notamment été précisées au niveau luxembourgeois dans la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Le Projet permet de surcroît de promouvoir une approche institutionnellement plus intégrée et cohérente des projections macroéconomiques et de finances publiques, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

La Chambre de Commerce salue les avancées dont est porteur le Projet. Elle se permet cependant d'avancer dans le même temps diverses recommandations, qui favoriseraient la pleine concrétisation de ces avancées. Ces remarques importent particulièrement dans un pays où les prévisions sont difficiles, car entachées d'un haut degré de volatilité des données sous-jacentes. Elle tient en particulier à formuler trois observations.

Un instrument d'appropriation par le public et par les partenaires sociaux du cadre européen de gouvernance

Le cadre européen de gouvernance économique et de finances publiques se caractérisant par une grande complexité, source d'opacité, il est essentiel que le public soit régulièrement sensibilisé aux principales évolutions et décisions en la matière et des différentes étapes émaillant le Semestre européen. La Chambre de Commerce est d'avis que le CEFN pourrait jouer un rôle en la matière. Elle comprend la nécessité d'assurer un équilibre entre cette exigence et le haut degré de confidentialité de certaines informations, mais elle en appelle par ailleurs à une interprétation souple de l'article 3, (7) : « *Le Gouvernement en Conseil décide de la publication des documents coordonnés par le comité* ». La note à politique inchangée, étape indispensable de l'élaboration du Programme de stabilité, devrait en tout état de cause être publiée, suffisamment en amont du « *dialogue social* » réunissant chaque année, dans le cadre du Semestre européen, les partenaires sociaux et le Gouvernement sous l'égide du Conseil économique et social.

Assurer une plus grande ouverture du CEFN aux « forces vives » et experts extérieurs

Généralement parlant, la Chambre de Commerce considère que le futur CEFN devrait être davantage ouvert à une expertise dépassant les cercles publics usuels, en direction des forces vives de l'économie et d'experts émanant d'institutions fonctionnellement indépendantes. Compte tenu de l'extrême complexité du cadre de gouvernance européen, de leur déclinaison au niveau luxembourgeois et des projections macro-économiques et de finances publiques associées, il conviendrait de mobiliser au maximum les compétences disponibles au Luxembourg, dans un domaine extrêmement spécialisé. Des candidats « *naturels* » de ce point de vue seraient les chambres professionnelles, de même que la Cour des Comptes qui a d'ailleurs joué un rôle essentiel dans la décision de porter sur les fonts baptismaux un CEFN, comme indiqué *supra*. La Cour a d'ailleurs avancé, dans son rapport spécial précité, des propositions précises visant à améliorer les prévisions de recettes

⁴ Qui inclut le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, et le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière.

publiques. Enfin, le Conseil National des Finances Publiques devrait, en vue de l'accomplissement de ses missions propres, disposer d'un accès à toutes les informations traitées par le CEFN, le cas échéant en tant que membre direct de ce dernier.

Le Projet sous avis reconnaît cette nécessité de faire appel à diverses compétences. En témoigne notamment son article 3, qui mentionne explicitement « *les membres peuvent se faire accompagner aux réunions du comité par un expert interne et, le cas échéant, par des experts supplémentaires* » ou encore « *Le comité peut inviter, en cas de besoin, des représentants d'autres Ministères ou établissements publics ou des experts du secteur privé ou d'organismes européens ou internationaux, à participer à certains points de l'ordre du jour d'une réunion du comité* ». Enfin, « *Le comité peut solliciter des avis d'experts externes aux fins de l'accomplissement de ses missions* ». Le CEFN pourra par ailleurs mettre en place des groupes de travail sur des sujets spécifiques.

Ces « *ouvertures* » aménagées au sein même du Projet sont cependant assez restreintes (« *en cas de besoin* ») et facultatives, alors qu'une participation permanente de tels experts ou forces vives renforcerait de manière décisive le professionnalisme du CEFN, lui permettant de glaner des informations « *au plus près du terrain* » (via les contacts des chambres professionnelles avec leurs ressortissants par exemple). Ces informations pourraient s'avérer très utiles pour affiner les méthodologies présidant aux projections de finances publiques – en ce qui concerne l'évolution des recettes liées aux impôts sur les sociétés, notamment. Un élargissement de la composition du CEFN permettrait en parallèle d'éviter ou du moins de pallier de potentiels conflits d'intérêt (voir le point suivant).

Ce faisant, le Luxembourg ne ferait que s'inspirer des pratiques prévalant en Allemagne, par exemple, où l'*Arbeitskreis Steuerschätzung* comprend des représentants de divers Ministères, mais également des grands instituts de recherche économique, de la *Bundesbank* ou encore des communes et du *Sachverständigenrat* (« *forces vives* » de l'économie).

La Chambre de Commerce comprend assurément, par ailleurs, le souci d'éviter que soient « *semées à tous vents* » des informations stratégiques. Elle comprendrait donc tout à fait, dans cette perspective, que d'éventuels membres additionnels soient soumis au secret des informations, à l'instar des autres membres conformément à l'article 3, (10), du Projet sous avis.

Assurer pleinement l'indépendance des projections macroéconomiques et de finances publiques

Le cadre de gouvernance économique et financière européen, en particulier le Règlement UE n°473/2013⁵, prévoit que les projections macroéconomiques servant à élaborer le Programme de stabilité et d'autres documents budgétaires soient élaborées par une institution jouissant d'une indépendance fonctionnelle effective. Le STATEC semble répondre à cette définition.

Dans son article 2, le Projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions, le comité « *coordonne l'élaboration des prévisions de*

⁵ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

finances publiques à politique inchangée, sur la base de prévisions macroéconomiques élaborées par le STATEC », ce qui semble conforme au Règlement n°473/2013 précité, en particulier à son considérant (10)⁶.

Il est essentiel que le futur CEFN applique strictement, lors de l'élaboration de ses prévisions de finances publiques destinées aux Programmes de Stabilité successifs ou aux autres documents budgétaires, ce principe « *sur la base de* », toute déviation aussi minime soit-elle par rapport aux prévisions macroéconomiques en question devant être soigneusement évitée⁷. En d'autres termes, les prévisions de finances publiques doivent être à tout moment conformes aux projections macroéconomiques du STATEC.

Cet alignement doit être pleinement respecté. Le CEFN ne peut en effet en aucune manière élaborer ses propres projections macroéconomiques et il doit justifier toute déviation éventuelle par rapport à celles du STATEC. Il peut en effet difficilement être qualifié d'institution fonctionnellement autonome, puisqu'il « *rapporte au Gouvernement et est placé sous l'autorité des Ministres ayant respectivement l'Economie et les Finances dans leurs attributions* » (article 1 du Projet).

Afin de limiter tout conflit d'intérêt potentiel en la matière, qui constituerait une violation de l'esprit du cadre de gouvernance européen, la Chambre de Commerce propose, comme souligné plus haut, d'élargir la composition du CEFN.

2. Commentaire des articles

Conformément aux recommandations générales formulées *infra*, la Chambre de Commerce propose les modifications suivantes du Projet sous avis (voir les passages en caractères gras, ajoutés – ou supprimés le cas échéant – par la Chambre de Commerce) :

Article 1 du Projet

(1) Il est institué un comité de coordination sous la dénomination «comité économique et financier national», dénommé ci-après le « comité », ayant pour mission de coordonner les travaux à effectuer dans le cadre des obligations qui incombent au Luxembourg au titre de la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, **de suivre les indicateurs d'alerte dans le cadre de la Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques**, de faciliter entre autorités nationales compétentes l'échange de données et autres informations ayant une incidence matérielle sur les finances publiques ou la conjoncture économique et d'assister le Gouvernement dans l'étude ou l'analyse de sujets ayant trait aux finances publiques et à la politique économique.

⁶ « *Des prévisions macroéconomiques et budgétaires biaisées et irréalistes peuvent considérablement nuire à l'efficacité de la planification budgétaire et, en conséquence, rendre difficile le respect de la discipline budgétaire. Des prévisions macroéconomiques non biaisées et réalistes peuvent être délivrées par des organismes indépendants ou des organismes jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires d'un État membre et s'appuyant sur des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité. Il convient d'utiliser de telles prévisions tout au long de la procédure budgétaire* ».

⁷ Par exemple, les prévisions des recettes de l'impôt sur les personnes physiques doivent être établies sur la base de coefficients d'élasticité donnés et même publiés, et sur la base de l'évolution des salaires moyens et de l'emploi prévus par le STATEC.

(2) Le comité rapporte au Gouvernement, **en particulier aux ~~et est placé sous l'autorité des~~ Ministres** ayant respectivement l'Economie et les Finances dans leurs attributions.

Article 2 du Projet

Aux fins de l'accomplissement de ses missions, le comité :

- coordonne l'élaboration des prévisions de finances publiques à politique inchangée, sur la base de prévisions macroéconomiques élaborées par le STATEC. **Toute déviation des projections macroéconomiques sous-jacentes par rapport à celles du STATEC doit être décrite de manière détaillée dans un rapport spécial transmis à la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés et au Conseil national des finances publiques ;**
- coordonne, à la demande du Gouvernement **ou d'initiative**, l'élaboration d'études ou d'analyses sur l'impact potentiel de mesures de politique économique, budgétaire ou fiscale sur les finances publiques et la conjoncture économique.

Article 3 du Projet

(1) Le comité se compose des membres suivants :

- le directeur du Trésor,
- le directeur du STATEC,
- le directeur de l'Inspection générale des finances,
- le directeur de l'Administration des contributions directes,
- le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines,
- le directeur de l'Administration des douanes et accises,
- le directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale,
- un membre désigné par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions,
- un membre désigné par le Ministre ayant l'Économie dans ses attributions,
- un membre désigné par le Ministre ayant les Finances dans ses attributions,
- **un membre désigné conjointement par la Chambre de Commerce, par la Chambre des Métiers et par la Chambre d'Agriculture,**
- **un membre désigné conjointement par la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics et par la Chambre des Salariés,**
- **un membre désigné par la Cour des Comptes,**
- **un membre désigné par le Conseil Supérieur pour un Développement Durable,**
- **un membre désigné par le Conseil National des Finances Publiques.**

Les membres peuvent se faire accompagner aux réunions du comité par un expert interne et, le cas échéant, par des experts supplémentaires.

Les membres désignent un représentant pour les remplacer, en cas d'empêchement, aux réunions.

(2) Le comité peut inviter, ~~en cas de besoin~~, des représentants d'autres Ministères, administrations ou établissements publics ou des experts du secteur privé ou d'organismes européens ou internationaux, à participer à certains points de l'ordre du jour d'une réunion du comité.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

BMU/DJI