BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME

# AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

**du 18 décembre 2013**

**sur les finances publiques**

**(CON/2013/90)**

## Introduction et fondement juridique

Le 12 juillet 2013, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministère des Finances du Luxembourg portant sur un projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques[1] (ci-après le « projet de loi »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation[2], étant donné que le projet de loi a trait à la Banque centrale du Luxembourg (BCL). Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

## 1. Objet du projet de loi

1.1 Le projet de loi vise principalement à améliorer la réglementation luxembourgeoise relative aux finances publiques et au cadre budgétaire au regard du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire[3] (ci-après le «TSCG»), du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le contrôle et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro[4] et de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres[5]. L'entrée en vigueur du projet de loi est prévue pour le 1er janvier 2014.

1.2 À cette fin, le projet de loi a pour objectif de répondre aux exigences prévues à l'article 3, paragraphe 1, du TSCG en ce qui concerne les sous-secteurs de l'administration centrale et de

1 Le projet de loi a pour intitulé « Projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, et modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie, ainsi que la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ».

2 JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

3 Le TSCG a été signé par 25 États membres le 2 mars 2012. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2013, douze États membres de la zone euro ayant déposé leurs instruments de ratification à cette date.

4 JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

5 JO L 306 du 23.11.2011, p. 41.

l'administration locale, ainsi que des caisses de sécurité sociale. Il est notamment prévu au titre de ces exigences que la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante au TSCG doit être en équilibre ou en excédent et s'appuyer sur un objectif budgétaire à moyen terme et une trajectoire d'ajustement, ainsi que sur un mécanisme de correction déclenché automatiquement en cas d'écart important par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation.

1.3 La BCL, sans préjudice de ses propres missions, sera chargée de surveiller au niveau national le respect des exigences précitées, d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire des administrations publiques et d'effectuer toute autre évaluation requise en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013.

1.4 En vue de mettre la législation luxembourgeoise relative aux finances publiques en conformité avec les exigences précitées et de mettre en œuvre la directive 2011/85/UE, le projet de loi prévoit que l'objectif à moyen terme et la trajectoire d'ajustement conduisant à la réalisation de cet objectif sont définis dans la loi de programmation financière pluriannuelle. Cette loi couvrira la même période que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité et de croissance. En outre, la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État (ci-après la « loi sur le budget »)[6] sera à nouveau modifiée, de manière à permettre qu'une procédure budgétaire entre en vigueur au cas où le Parlement n'approuve pas le budget national avant le 1er janvier de l'exercice auquel il se rapporte.

## 2. Observations générales

2.1 Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil, les autorités de l'État membre concerné consultent la BCE sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence en vertu du traité, sauf lorsque ces dispositions ont pour objet exclusif la transposition d'actes juridiques de l'Union dans le droit des États membres. Le ministère des Finances du Luxembourg a par conséquent sollicité l'avis de la BCE sur le projet de loi qui, dans le cadre de la mise en œuvre du TSCG et de certaines dispositions de la directive 2011/85/UE et du règlement (UE) n° 473/2013, confie à la BCL de nouvelles missions et modifie la loi sur le budget. La BCE accueille favorablement cette occasion de donner son avis sur le projet de loi, qui a pour objectif d'améliorer le cadre budgétaire national en ce qui concerne la cohérence avec le cadre de gouvernance renforcée de l'Union et la viabilité des finances publiques.

2.2 Bien que le Luxembourg ne fasse pas l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs, l'adoption du projet de loi est de la plus haute importance, compte tenu des défis budgétaires structurels auxquels le pays est confronté[7] et de l'urgence du besoin de moderniser son cadre juridique en matière budgétaire, qui est encore basé sur un cycle budgétaire annuel.

---

6 Mémorial A-N° 68 du 11.6.1999, p. 1448.

7 Voir les avis de la BCL sur les projets de loi budgétaire pour les années 2008 à 2012, disponibles sur le site internet de la BCL à l'adresse suivante : http://www.bcl.lu.

## 3. La forme de la mise en œuvre de la règle d'équilibre budgétaire et du mécanisme de correction

3.1 L'article 3, paragraphe 2, du TSCG prévoit que la « règle d'équilibre budgétaire » prend effet dans le droit national au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Conformément à la Communication de la Commission sur les Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire (ci-après les « Principes communs »)[8] adoptés conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TSCG, le statut juridique des mécanismes de correction devant être déclenchés si des écarts importants sont constatés[9] « devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire ».

3.2 La BCE observe que le projet de loi a été conçu comme un texte législatif ordinaire, qui pourrait être modifié par toute autre loi ordinaire (y compris une loi budgétaire). La BCE invite l'autorité qui a procédé à la consultation à revoir la forme de l'instrument juridique national mettant en œuvre le TSCG dans la mesure où la simple adoption du projet de loi, tout en constituant une étape opportune et nécessaire dans la mise en œuvre du TSCG, ne garantit pas la primauté de la règle posée par l'article 3, paragraphe 1, du TSCG dans le système juridique luxembourgeois. Une solution qui pourrait être envisagée par les autorités du Luxembourg consiste à reprendre le principe de l'équilibre budgétaire dans la Constitution du Luxembourg.

## 4. La nature du mécanisme de correction

4.1 L'article 3, paragraphe 1, point e), du TSCG impose le déclenchement automatique d'un mécanisme de correction si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme de correction comporte l'obligation de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. Le Principe commun 4 prévoit en outre que des règles prédéfinies régissent l'ampleur et le calendrier de la correction, limitant ainsi, sans pour autant l'exclure, la latitude laissée pour l'élaboration d'une réponse face à un écart budgétaire important. De plus, un État membre est censé revenir à l'objectif à moyen terme aussi vite que raisonnablement possible, à savoir, en général, dans l'année qui suit celle où l'écart a été constaté ou l'année d'après.

4.2 Bien que le projet de loi améliore le cadre budgétaire à moyen terme conformément aux exigences du TSCG, le mécanisme de correction des écarts constatés n'opère pas de manière automatique. Par ailleurs, le projet de loi ne détaille pas suffisamment les particularités du mécanisme de correction. En particulier, l'article 6 du projet de loi prévoit seulement que le gouvernement doit inscrire des mesures pour rétablir la trajectoire d'ajustement telle que prévue dans la loi de programmation

8 COM (2012) 342 final.

9 Voir l'article 3, paragraphe 1, point e), du TSCG.

pluriannuelle, au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir. Dans ce contexte, le législateur luxembourgeois pourrait envisager l'adoption de délais plus stricts pour la prise de mesures correctives, qui permettraient d'accélérer la mise en œuvre et de renforcer l'automaticité. En outre, le projet de loi ne précise pas la nature des mesures à prendre, les laissant à l'entière discrétion du gouvernement, ce qui n'est pas conforme aux dispositions déjà évoquées du TSCG et du Principe commun 4. Une coordination efficace entre les différents niveaux de l'administration pourrait être envisagée à cette fin.

## 5. Attribution de nouvelles missions à la BCL

5.1 Le projet de loi confie de nouvelles missions à la BCL : il désigne la BCL comme étant l'organisme indépendant chargé de surveiller le respect de l'article 3, paragraphe 1, du TSCG et lui attribue la responsabilité de l'évaluation des prévisions macroéconomiques pour la planification budgétaire des administrations publiques et de la réalisation de toutes les autres évaluations conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013. Ces nouvelles missions ne sont pas prévues dans la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg[10] (ci-après la « loi relative à la BCL »).

5.2 Sans préjudice des pouvoirs du conseil des gouverneurs prévus à l'article 14.4 des Statuts du Système européen de banques centrales (ci-après les « Statuts du SEBC »), les banques centrales nationales (BCN) peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont spécifiées dans les Statuts du SEBC à condition que de telles fonctions n'interfèrent pas avec les objectifs et les missions du SEBC et ne portent pas atteinte à l'exécution indépendante par la BCN de ses missions relatives au SEBC[11].

5.3 Le rôle que le projet de loi attribue à la BCL, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TSCG, impliquerait, en application du Principe commun 7, que la BCL, afin de renforcer la crédibilité et la transparence du mécanisme de correction, surveille le respect des règles budgétaires numériques figurant dans les processus budgétaires nationaux ainsi que celui des objectifs budgétaires à moyen terme du programme de planification pluriannuel, et procède à des évaluations publiques en ce qui concerne: a) l'apparition de circonstances justifiant le déclenchement du mécanisme de correction; b) le déroulement de la correction conformément aux règles et aux plans nationaux; c) l'apparition de circonstances justifiant l'application, la prolongation et la levée des clauses dérogatoires. De même, le projet de loi, conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013, attribue à la BCL un rôle impliquant que, outre le suivi du respect des règles budgétaires indiquées audit article, la BCL doit procéder à des évaluations portant, notamment, sur des questions budgétaires très proches de celles visées par le Principe commun 7[12]. En outre, le projet de loi

10 Mémorial A-N°112 du 24.12.1998, p. 2980.

11 Voir l'avis CON/2013/56, point 2.

12 Selon l'article 5, paragraphe 2, ces évaluations concerneraient « a) la survenance de circonstances ayant entraîné l'activation du mécanisme de correction en cas d'observation d'écarts significatifs par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, conformément à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97; b) la conformité de la manière dont la correction budgétaire est effectuée

attribue à la BCL une responsabilité générale en matière d'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation budgétaire des administrations publiques.

5.4 Il est reconnu qu'une BCN procède généralement au suivi de divers types d'informations afin d'évaluer correctement les développements actuels et prévisibles qui sont pertinents pour la politique monétaire. Le suivi des développements budgétaires est une mission effectuée régulièrement afin d'avoir une vision correcte de la position à adopter en matière de politique monétaire. De plus, les BCN peuvent donner leur avis sur les développements budgétaires pertinents, sur la base de leur activité de suivi et de l'indépendance de leurs conseils, afin également de contribuer au bon fonctionnement de l'Union monétaire européenne. À cet égard, le suivi des développements budgétaires par le Système européen de banques centrales aux fins de la politique monétaire doit reposer sur un accès total à toutes les données pertinentes relatives aux finances publiques. Il convient par conséquent d'accorder à la BCL un accès inconditionnel, en temps utile et automatique à l'ensemble des statistiques de finances publiques pertinentes. Il convient de renforcer le rôle de suivi des développements budgétaires que la BCL assume actuellement en lui accordant un accès inconditionnel, en temps utile et automatique à l'ensemble des statistiques de finances publiques. En tout cas, la BCL devrait conserver le rôle qu'elle assume déjà en ce qui concerne la production et le contrôle de la qualité des statistiques de finances publiques, conformément au règlement (CE) n°479/2009 du Conseil relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne[13], de l'orientation BCE/2013/23 relative aux statistiques de finances publiques, et du protocole d'accord du 24 avril 2013 relatif à la coopération entre les membres du Système statistique européen (SSE) et les membres du SEBC[14].

5.5 Néanmoins, comme la BCE l'a souligné dans un avis récent, le rôle d'une BCN ne doit pas aller au-delà des activités de suivi qui sont la conséquence, ou sont liées, directement ou indirectement, à l'exécution de sa mission de politique monétaire[15]. La BCE estime que l'attribution à une BCN des activités de suivi visées à l'article 5 du règlement (UE) n° 473/2013 et à l'article 4 de la directive 2011/85/UE risque de porter atteinte à ses missions de politique monétaire et à son indépendance. Cela est susceptible de poser des risques pour l'accomplissement par la BCL de sa mission de politique monétaire, notamment pour les raisons suivantes. D'abord, en ce qui concerne la participation aux prévisions macroéconomiques conformément à la directive 2011/85/UE, une BCN pourrait être tenue de suivre des orientations ou faire l'objet d'un contrôle de la part des autorités nationales ou européennes au titre de l'article 4, paragraphe 5, de la directive

---

avec les règles et plans nationaux; c) toute survenance ou cessation des circonstances visées à l'article 5, paragraphe 1, dixième alinéa du règlement (CE) n° 1466/97, qui peuvent permettre de s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de celui-ci, pour autant qu'une telle déviation ne mette pas en danger la soutenabilité budgétaire à moyen terme ».

13 JO L 145 du 10.6.2009, p. 1.

14 Disponible sur le site internet suivant : http://www.ecb.europa.eu. Le protocole d'accord facilite l'existence d'une coopération étroite entre le SSE et le SEBC dans les domaines de compétence partagée ou d'intérêt commun, augmentant ainsi les possibilités de synergies dans la production, notamment, de statistiques de finances publiques.

15 Voir le point 4.3 de l'avis CON/2012/105.

2011/85/UE[16]. Dans ces conditions, une BCN pourrait devoir faire connaître son point de vue sur les perspectives économiques en application de principes, et/ou à un moment différent de ceux qui régissent la publication des projections économiques qu'elle estime pertinentes pour la politique monétaire. Cela constituerait une entrave à l'indépendance de la BCN. Deuxièmement, en ce qui concerne les évaluations de la politique budgétaire[17], l'attribution d'une mission formelle de procéder à un examen approfondi des politiques gouvernementales sous forme d'avis rendus publics placerait la BCN dans une position susceptible d'entrer régulièrement en conflit avec la politique budgétaire. L'évaluation économique des développements budgétaires et macroéconomiques n'est jamais purement mécanique et contient toujours un élément d'appréciation. Elle est donc exposée à la controverse politique. Cela pourrait à son tour avoir une incidence négative sur les relations de travail entre la BCN et le gouvernement, sur la perception de la BCN dans le public et, le cas échéant, porter atteinte à l'indépendance de celle-ci. De manière plus générale, l'attribution à une BCN d'une mission formelle d'évaluer des prévisions et des développements budgétaires implique que celle-ci remplisse une fonction dans le processus d'élaboration des politiques budgétaires. Une BCN se voyant ainsi confier une partie de la responsabilité de la politique budgétaire, la frontière institutionnelle entre politique budgétaire et institutionnelle devient floue.

5.6 La BCE recommande par conséquent que l'autorité qui a procédé à la consultation reconsidère l'attribution de nouvelles missions à la BCL par le projet de loi. Dans ce contexte, la BCE répète que les Spécifications recommandent la préparation d'un « Code de bonnes pratiques » global rassemblant toutes les dispositions juridiques et éléments de procédure pertinents qui font partie du cadre d'élaboration et/ou d'approbation des prévisions macroéconomiques indépendantes[18], y compris la fourniture en temps utile de prévisions venant en appui aux stades correspondants de la procédure budgétaire nationale. En outre, la BCE observe que l'organisme/les organismes responsable(s) de la préparation, de l'élaboration, du suivi et de l'analyse des prévisions macroéconomiques ne doivent être désignés sous forme d'un règlement grand-ducal qu'après l'entrée en vigueur du projet de loi[19]. Il convient par conséquent que le projet de loi et le règlement grand-ducal établissent une séparation entre les responsabilités du gouvernement, qui a une compétence exclusive concernant le respect du TSCG et du règlement (UE) n° 473/2013, et les

16 Voir également les Spécifications relatives à la mise en œuvre des règlements dits « two-pack » ainsi que les orientations sur la forme et le contenu des projets de plans budgétaires, les programmes de partenariat économique et les rapports sur l'émission de dette du 1er juillet 2013 (ci-après « les Spécifications »), disponibles sur le site internet de la Commission à l'adresse suivante : http://www.ec.europe.eu.

17 En particulier, les dispositions relatives, notamment, aux circonstances conduisant à l'activation du mécanisme de correction, à des corrections budgétaires et à la correction des objectifs à moyen terme ou des écarts par rapport à la trajectoire d'ajustement. Cela comprend également les considérations prévues dans la clause dérogatoire, selon laquelle les écarts par rapport à la règle de l'équilibre budgétaire peuvent excéder les limites prévues en cas de circonstances exceptionnelles.

18 Voir les Spécifications, p. 41 : « les procédures nationales devraient constituer un élément important pour la responsabilisation et la transparence et la définition des différentes missions attribuées à chaque acteur dans l'exercice de prévision et des étapes par lesquelles il faut passer dans le cadre du cycle budgétaire annuel. Elles devraient également préciser les phases pratiques qui conduisent à l'élaboration et/ou à l'approbation des prévisions et les principes de coopération entre les parties prenantes institutionnelles concernées. »

19 Voir l'article 8 du projet de loi.

responsabilités de la banque centrale, qui, dans le domaine du suivi de la politique budgétaire, ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire aux fins de la politique monétaire.

## 6. Indépendance financière de la BCL et interdiction du financement monétaire

6.1 Sans préjudice des observations relatives à l'attribution par le projet de loi de nouvelles missions à la BCL en ce qui concerne l'exécution par celle-ci de ses missions de politique monétaire, la BCE rappelle que, d'un point de vue opérationnel et financier, l'attribution d'une nouvelle mission à une BCN ne devrait pas affecter sa capacité à mener à bien ses missions relatives au SEBC. L'indépendance financière, qui est un élément du principe d'indépendance des banques centrales visé à l'article 130 du traité, implique qu'une BCN dispose de moyens suffisants, non seulement pour accomplir ses missions relatives au SEBC ou à l'Eurosystème, mais aussi ses missions nationales, par exemple le financement de son administration et de ses interventions propres. Cette indépendance financière est évaluée en fonction de la possibilité pour un tiers d'exercer une influence directe ou indirecte, non seulement sur les missions d'une BCN, mais aussi sur la capacité de cette BCN à s'acquitter de sa mission, tant sur le plan opérationnel en termes d'effectifs que sur le plan financier en termes de ressources financières suffisantes[20].

6.2 En outre, il est important de respecter l'interdiction du financement monétaire conformément à l'article 123 du traité. Cette interdiction est essentiellement conçue afin d'empêcher les banques centrales d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit au secteur public. La législation nationale ne saurait prévoir qu'une BCN finance des missions relevant du secteur public sans préciser que le secteur public indemnisera la BCN pour l'exécution de ces missions. La BCE observe que le projet de loi ne prévoit pas une telle indemnisation, et que cet aspect devrait être abordé si le législateur national décidait de conserver le projet de loi tel qu'il est rédigé actuellement sur ce point particulier.

## 7. L'exigence d'indépendance au titre du Principe commun 7

7.1 En vertu de l'article 3, paragraphe 2, du TSCG, qui fait référence à l'indépendance des institutions chargées au niveau national de suivre le respect des règles énoncées à l'article 3, paragraphe 1, du TSCG, et du Principe commun 7 : les institutions de surveillance s'appuient sur «des dispositions législatives nationales assurant un degré élevé d'autonomie fonctionnelle, à savoir : i) un régime statutaire ancré dans le droit; ii) la liberté par rapport à toute interférence, en vertu de laquelle ces organismes n'acceptent pas d'instructions et sont habilités à communiquer publiquement en temps utile; iii) des procédures de nomination fondées sur l'expérience et la compétence; iv) l'adéquation des ressources et l'accès approprié à l'information afin de remplir le mandat donné».

7.2 Les banques centrales et leurs organes de décision sont indépendants dans l'accomplissement de missions et de devoirs en vertu du traité et des statuts du SEBC, comme les missions relevant du

20 Voir le Rapport sur la convergence 2012 de la BCE, p. 26.

SEBC[21]. Le principe de l'indépendance de la banque centrale ne jouit néanmoins pas d'une protection automatique lorsqu'une banque centrale exerce des missions autres que celles prévues dans le traité et les statuts du SEBC. L'indépendance d'une banque centrale lorsque celle-ci exerce des missions qui ne sont pas liées au SEBC doit être prévue par le droit national s'il est requis que ces misions soient exercées par une autorité indépendante.

Par conséquent, pour les fonctions prévues dans le TSCG, le législateur national doit garantir la conformité avec le Principe commun 7 et étendre le régime d'indépendance prévu par la loi aux missions particulières pertinentes, si de telles missions sont confiées à une BCN.

Le présent avis sera publié sur le site Internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 18 décembre 2013.

[signé]

*Le président de la BCE*

Mario DRAGHI

21 Voir l'article 130 du traité et l'article 7 des statuts du SEBC.