



Contributions des Services économiques des pays suivants :
Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark,
Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie,
Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque,
Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède

Septembre 2014

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la Direction Générale du Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle des ministères économiques et financiers) sur le sujet donné.

La DG Trésor ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

SOMMAIRE

Introduction	5
ALLEMAGNE.....	7
AUTRICHE	11
BELGIQUE.....	17
BULGARIE.....	25
CHYPRE	29
CROATIE	35
DANEMARK.....	39
ESPAGNE	45
FINLANDE	51
GRÈCE.....	57
HONGRIE.....	63
IRLANDE	67
ITALIE.....	71
LETTONIE	77
LITUANIE	81
LUXEMBOURG	87
PAYS-BAS	93
POLOGNE.....	101
PORTUGAL	107
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	113
ROUMANIE	119
ROYAUME-UNI.....	123
SLOVAQUIE.....	129
SLOVÉNIE	137
SUÈDE.....	143

Introduction

Ce dossier, réalisé pour le compte de la commission des finances du Sénat, comprend 25 fiches pays analysant les mécanismes de pilotage des finances publiques dans les États membres de l'Union européenne.

I Contexte et objectif de la demande :

Le cadre budgétaire français est défini par **la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**. Les choix réalisés en matière de pilotage pluriannuel des finances publiques diffèrent selon les États membres de l'Union européenne considérés, en particulier en ce qui concerne la transposition du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). **Les mécanismes ainsi retenus n'ont, à la connaissance de la commission des finances du Sénat, jamais fait l'objet d'une étude approfondie** ; aussi, à ce jour, les seules informations disponibles en ce domaine sont éparées et souvent non exhaustives, faisant l'objet de mentions dans les études réalisées par les services de la Commission européenne (Commission Staff Working Papers) dans le cadre du semestre européen, dans les programmes de stabilité (ou de convergence) et programmes nationaux de réforme transmis par les États membres voire, plus rarement, dans les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'étude dans laquelle s'inscrit le présent questionnaire est réalisée dans la perspective de **l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques par le Parlement à l'automne prochain**. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) étant entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, il est désormais possible de disposer d'informations précises concernant sa mise en œuvre dans les différents États membres de l'Union européenne concernés. L'objectif est de disposer d'éléments d'analyse sur les mécanismes de pilotage des finances publiques existant dans les États membres de l'Union – et non pas seulement dans les États signataires du TSCG – afin d'alimenter la réflexion du Sénat en ce domaine.

ALLEMAGNE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante ? Comment ces véhicules s’inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l’objet d’une procédure d’adoption spécifique ?

La loi transposant le pacte budgétaire en droit allemand, adoptée par le Bundesrat le 5 juillet 2013, inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances la limitation du déficit structurel de l’ensemble des APU à 0,5% du PIB. Concernant la trajectoire, le mécanisme de correction et les circonstances exceptionnelles, la loi se réfère à l’art. 3 du TSCG et au décret No 7 du Conseil européen du 7 juillet 1997. Le respect du déficit structurel sera contrôlé par le Conseil de Stabilité et un nouveau Conseil « indépendant » qui lui sera adossé. Le Conseil de Stabilité examinera deux fois par an le respect de la limite de 0,5% par le Bund et les Länder (somme des déficits structurels) pour l’année en cours ainsi que pour les quatre années suivantes et pourra, sur la base de ce contrôle, émettre des recommandations. Le Conseil de Stabilité devra par ailleurs prendre en compte les recommandations du nouveau Conseil « indépendant » et les commenter dans ses propres recommandations, qui seront publiées.

Cette loi a été adoptée selon la procédure habituelle, mais cette adoption a été rendue difficile par la résistance de certains Länder, qui estimaient que leur indépendance budgétaire ne devait pas être atteinte et qu’ils ne devaient pas être amenés à porter des nouvelles responsabilités au vu de leur marge de manœuvre budgétaire limitée par le frein à la dette. Ainsi, la loi, adoptée par le Bundestag allemand le 31 janvier 2013 a été rejetée le 1^{er} mars 2013 par le Bundesrat et a été envoyée au comité de conciliation. Après d’âpres négociations avec le Bund, et en contrepartie de concessions du Bund sur d’autres domaines (notamment fonds d’aide pour les Länder après les inondations de l’été 2013), le Bundesrat a finalement voté la loi le 5 juillet 2013 et elle est entrée en vigueur le 15 juillet.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l’élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu’en est-il s’agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Le ministère de l’Économie, le BMWi (sous-direction I C, Analyse économique et projections), est en charge des prévisions officielles économiques du gouvernement. Ainsi, un scénario macroéconomique général est publié trois fois par an par le gouvernement, en janvier, en avril et en septembre-octobre. La prévision de l’évolution des finances publiques est effectuée par le ministère des Finances (sous-direction II A 1, Budget et planification financière).

La prévision du gouvernement peut être comparée aux prévisions d’instituts ou d’experts dans la presse, mais elle ne l’est pas de manière officielle. Elle est commentée par le Conseil des Sages, organisme composé de cinq universitaires, qui publie vers la mi-novembre un rapport annuel sur l’économie allemande. Ce document très complet (500 pages environ) est abondamment commenté et contraint le gouvernement fédéral à prendre position sur les critiques émises dans les huit semaines qui suivent à la publication du rapport. Le gouvernement doit commenter les recommandations du Conseil des Sages dans son rapport de janvier. Dans ce rapport, il compare également sa prévision antérieure au *consensus forecast* réalisé par *Consensus Economic*, mais il n’y est pas obligé.

Par ailleurs, si la prévision du Gouvernement n’est pas soumise à un contrôle juridictionnel, suite à des critiques de la Cour des comptes fédérale à l’égard de prévisions « trop optimistes » du gouvernement

en 2000 et 2001, la coalition CDU-CSU/SPD a inclus dans son contrat de coalition du 11 novembre 2005 une phrase demandant une prévision « prudente » : « Le principe suivant doit être appliqué : sur la base d'indicateurs de référence estimés de manière prudente, une planification prudente des recettes et des dépenses du budget fédéral et des autres comptes publics, y compris le compte social, doit être établie ». Même si ce contrat ne constitue qu'une déclaration d'intention et ne revêt aucune obligation juridique, le Ministère de l'économie déclare suivre scrupuleusement ce principe.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG n'est pas la même que celle ayant pour mission de commenter les hypothèses macroéconomiques. En effet, le Conseil de stabilité, avec un nouvel Conseil « indépendant » qui lui est adossé, contrôle le respect des limites budgétaires prévues par le TSCG et transposées en droit allemands. Selon le gouvernement, le Conseil de stabilité dispose de toute la légitimité pour assurer le contrôle de la limite fixée dans le pacte budgétaire car il reflète le caractère fédéral de l'Allemagne. En outre, le gouvernement estime que le Conseil de stabilité est une institution « indépendante et autonome dans ses fonctions ». Cette indépendance serait garantie par les règles de vote : les décisions doivent être prises avec l'accord du Bund et d'une majorité de deux tiers des Länder (hors le Land concerné par la décision). Si la décision concerne le Bund, elle doit être prise avec une majorité de deux tiers de tous les membres du Conseil. Par ailleurs, il se base sur l'estimation des recettes fiscales établie par le groupe de travail *Steuerschätzung*, une « institution reconnue comme indépendante par la Commission européenne » selon le gouvernement, et sur la prévision de croissance du gouvernement qui serait « certes établie en interne par le gouvernement mais qui est comparée avec celles des instituts économiques et des Sages ».

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil de Stabilité est composé des ministres des Finances du Bund et des Länder, ainsi que le ministre fédéral de l'Économie.

Selon l'article 2 de la loi transposant le pacte budgétaire en droit allemand, le nouveau conseil « indépendant » adossé au Conseil de stabilité doit être constitué d'un représentant respectivement de la Bundesbank, du Conseil des Sages, d'un institut économique ainsi que de deux représentants nommés pour 5 ans par le Bund, deux nommés pour 5 ans par les Länder, d'un représentant nommé pour 5 ans par les communes et un par la sécurité sociale.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil de Sages est un conseil d'universitaires nommés pour une durée de 5 ans chacun (renouvelable) par le Président fédéral selon des propositions du gouvernement. Ils ne doivent pas, actuellement ou au cours de l'année précédente leur nomination, faire partie du gouvernement, d'une administration publique (hors universités) ou avoir des relations avec une fédération économique, patronale ou syndicale. Selon la tradition (mais sans base obligatoire juridique), un des membres est proposé par la Commission commune de l'Économie allemande (regroupant des fédérations patronales, la Chambre de commerce et autres institutions) et un par les syndicats.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement

retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Concernant la trajectoire, le mécanisme de correction et les circonstances exceptionnelles, la loi se réfère à l'art. 3 du TSCG et au décret No 7 du Conseil européen du 7 juillet 1997.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Cf. Q5. La référence à l'art. 3 du TSCG et au décret No 7 du Conseil européen du 7 juillet 1997 est inscrite dans la loi organique relative aux lois de finances, le texte déterminant le cadre juridique des lois de finances qui est donc supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes. Par ailleurs, dans la pratique, l'objectif de moyen terme est déjà respecté actuellement et devrait être l'aussi dans la période de programmation budgétaire 2015-2018. Il n'y donc pas lieu de définir une trajectoire d'ajustement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

La croissance potentielle et l'output gap sont estimés suivant la méthode de la Commission. Selon le ministère de l'Economie, s'il y a certains écarts faibles, le processus est fait en concertation avec la Commission.

Croissance du PIB potentiel allemand (%)	2012	2013	2014	2015
FMI (WEO - avril 2014)	1,2	1,4	1,4	1,4
OCDE (mai 2014)	1,2	1,3	1,3	
Commission européenne (printemps 2014)	1,4	1,4	1,5	1,5
Gouvernement allemand (avril 2014)	1,4	1,5	1,5	1,5

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Le frein à la dette au niveau fédéral entre en vigueur en 2016 (déficit structurel limité à 0,35% du PIB). Concernant les Länder, le frein à la dette (interdiction de déficit structurel) entre en vigueur seulement en 2020 et il n'y a pas de trajectoire de réduction de déficit (sauf pour quelques Länder qui bénéficient d'aides du Bund). Les communes sont dans la responsabilité des Länder et la Sécurité sociale n'a pas le droit de contracter des dettes.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Conformément aux engagements dans le cadre du pacte budgétaire, la limitation du déficit structurel de l'ensemble des APU à 0,5% du PIB comme objectif de moyen terme a été inscrite dans la loi organique relative aux lois de finances. La loi ne fixe cependant pas de règles ou de limites pour les différentes collectivités en raison de l'indépendance budgétaire garantie par la Loi fondamentale. Le Conseil de Stabilité, auquel est adossé un Conseil « indépendant » (dont les membres n'ont cependant pas encore été nommés) se charge du contrôle du respect des engagements pris et peut, dans le cas d'infractions, décider d'imposer des sanctions.

Le frein à la dette, quant à lui, au niveau des Länder est inscrit dans la Loi fondamentale et doit être respecté par les Länder à partir de son entrée en vigueur en 2020.

En raison de l'indépendance budgétaire garantie par la Loi fondamentale, le parlement fédéral ne peut pas intervenir dans l'élaboration des budgets des administrations publiques locales. En revanche, la sécurité sociale est financée en partie par des versements du Bund qui sont donc soumis au contrôle parlementaire dans le cadre du processus habituel d'élaboration du budget fédéral.

Par ailleurs, le Bund s'est engagé à porter seul les éventuelles pénalités en cas d'infraction aux engagements d'ici 2020.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques (au niveau fédéral) est adoptée par le Conseil des ministres et n'a pas de valeur contraignante. Elle est soumise au parlement seulement à titre d'information.

AUTRICHE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le véhicule législatif retenu pour transposer le TSCG a été une loi fédérale ordinaire. Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance dans l'Union économique et monétaire (*Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*) a en effet été adopté en l'état au Parlement (Conseil national, puis Conseil fédéral) et a obtenu la majorité simple dans les deux chambres. Comme peu de lois autrichiennes, elle aurait pu obtenir le statut de loi constitutionnelle (*Verfassungsgesetz*) si les deux chambres avaient voté à plus des deux-tiers de ses membres en sa faveur. En raison d'un refus des députés écologistes de voter pour le texte, cela n'a pas été le cas. Le TSCG est donc de norme inférieure à la norme constitutionnelle. Cette loi n'a pas fait l'objet d'une adoption spécifique.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement, et plus exactement le ministère des Finances autrichien, sont systématiquement élaborées par un institut indépendant, l'*Institut für Wirtschaftsforschung* ou encore WIFO, qui publie des prévisions des grandes variables macroéconomiques tous les trimestres. Elles sont ensuite transmises à la section « politique économique et marchés financiers » de la direction centrale du Ministère des Finances qui peut ainsi élaborer le Budget de l'État. Les hypothèses de PIB et de croissance sont également produites par le WIFO.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques.

L'institution indépendante en charge de faire respecter le TSCG se nomme le Conseil budgétaire (*Fiskalrat*), et il produit des hypothèses macroéconomiques sur le budget de l'État. Cependant, ses prévisions ne sont pas utilisées par le Ministère des Finances dans ses projets de lois, qui lui préfère les prévisions du WIFO.

Cette institution existait préalablement au TSCG sous le nom de Commission des dettes de l'État (*Staatsschuldenausschuss*), créée en 1994. Elle faisait office de conseiller et de coordinateur aux questions budgétaires fédérales, sous le giron du Conseil national devant lequel elle doit toujours rendre son rapport annuel concernant les finances publiques.

Il prend le nom de Conseil budgétaire après l'adoption de la loi BGBl. I Nr. 149/2013, qui lui confère de nouvelles tâches définies par le TSCG: prévoir et surveiller la trajectoire macroéconomique de l'Autriche, faire des recommandations afin de la maintenir, analyser la soutenabilité et la qualité du budget de l'État et enfin publier des rapports annuels destinés à l'opinion publique. La simple Commission du Parlement est ainsi devenue une entité indépendante. Elle ne doit pas rendre compte de ses nouvelles prérogatives devant quelle qu'institution politique que ce soit. Elle publie désormais un

rapport sur le respect des règles budgétaires destiné à l'opinion publique. Enfin, elle ne peut pas sanctionner les différents manquements constatés.

L'institution chargée de sanctionner les manquements est la Cour des Comptes (*Rechnungshof*). Après publications des statistiques annuelles de *Statistik Austria* censées révéler les manquements aux règles budgétaires, elle peut demander aux administrations ou entreprises concernées de prendre des mesures d'urgence pour rectifier leur trajectoire budgétaire, sous peine de sanction financière.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

c. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil budgétaire est composé de 15 membres indépendants, experts en finance et en élaboration de budgets. La banque nationale autrichienne (*OeNB*) ainsi que le service du budget prennent part aux séances de travail. Ses membres sont nommés par le gouvernement fédéral (6 membres composant le comité central), la chambre d'industrie autrichienne, la conférence des présidents des chambres de l'agriculture, de la chambre fédérale du travail, de la chambre des communes, et de l'association des villes autrichiennes ainsi que de la conférence des gouverneurs de *Länder* (*Landeshauptleutekonferenz*) pour une durée de 6 ans.

La Cour des Comptes est composée :

- d'un président, élu pour un mandat non renouvelable de 12 ans par le Conseil national sur proposition de la Commission principale (*Hauptausschuss*),
- de fonctionnaires qualifiés, nommés par le président fédéral ou le président de la Cour des Comptes après autorisation du président fédéral,
- et de personnel auxiliaire nommé par le président de la Cour des Comptes.

d. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le WIFO est un institut indépendant privé qui travaille notamment pour l'administration et le gouvernement. Toutefois, la nomination de ses membres revient aux différentes institutions finançant l'institut, parmi lesquelles la Chambre d'industrie autrichienne ou la banque *Raiffeisen*. Le WIFO est une association, si bien que son équipe dirigeante est élue en assemblée générale, ainsi que ses administrateurs (*Kuratorium*).

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'« écart important » a été défini par la Commission Européenne de la manière suivante : 0,5 % de déficit structurel supplémentaire à celui envisagé en premier lieu sur un exercice budgétaire annuel, ou bien 0,25 % de déficit structurel supplémentaire sur deux années successives. C'est le Conseil budgétaire qui signale toute déviation importante de la trajectoire budgétaire, décrite notamment dans le pacte de stabilité domestique de 2012.

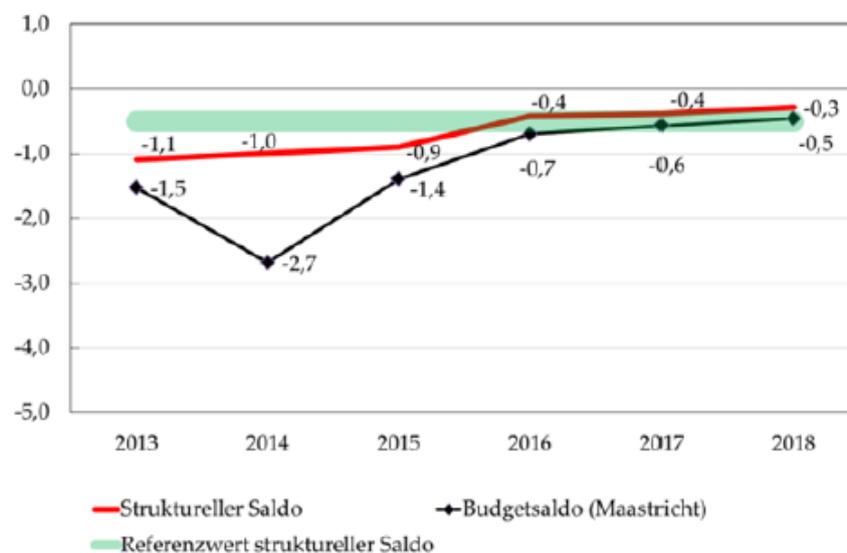
Le mécanisme de correction budgétaire n'est pas automatique et se fonde sur la bonne volonté du gouvernement de faire face à des déficits exceptionnels. Ce dernier est donc sommé de prendre des mesures structurelles de réduction du déficit l'année même où l'écart à la trajectoire d'ajustement est « important », sans pourtant y être contraint.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

Dans le pacte de stabilité autrichien de 2012 (*ÖstP 2012*), la trajectoire d'ajustement du déficit structurel, soit le déficit privé des effets économiques conjoncturels positifs ou négatifs, est défini jusqu'en 2016. L'État fédéral se voit contraint de limiter son déficit à 1,29% du PIB nominal en 2014, 0,58% en 2015, et 0,19% en 2016. Ce pacte de stabilité domestique est une simple loi fédérale, de norme inférieure à la norme constitutionnelle. Il couvre la période 2013-2016.

Dans le projet de loi de programmation budgétaire 2014-2015, le Ministère des Finances définit des objectifs de déficits structurels semblables à ceux définis dans le pacte de stabilité : 1,0 % en 2014, 0,9 % en 2015 et 0,4 % en 2016. Ils représentent le déficit structurel cumulé de tous les échelons administratifs (*gesamstaatliches Defizit*), contrairement aux chiffres énoncés ci-dessus correspondant au seul déficit de l'État fédéral (*Bundesdefizit*). Ces chiffres se retrouvent initialement dans le programme de stabilité 2013-2018 (*Stabilitätsprogramm*), document non-juridique rédigé chaque année dans le cadre du Semestre européen et approuvé en Conseil des Ministres.

Abbildung 5: Budgetsaldo



Linke Skala: Budgetsaldo und struktureller Budgetsaldo in % des BIP
Quellen: BMF, STAT, WIFO

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

Les estimations de croissance potentielle retenues pour la construction de la trajectoire d'ajustement des déficits en 2014 et 2015 ont récemment été baissées de 1,4 % à 0,8 % pour l'année 2014 et de 1,8 % à 1,2 % en 2015 par le WIFO.

Les estimations d'hiver de la Commission Européenne pour l'Autriche sont de 1,6% de croissance en 2014, et 1,8 en 2015. Celles du FMI sont de 1,693% en 2014, et 1,746% en 2015. Et enfin, elles sont pour l'OCDE de 1,7% en 2014 et de 2,2% en 2015. Cependant, il y a de fortes raisons de penser que les prochaines prévisions de ces institutions prendront en compte la fragile conjoncture internationale,

comme l'ont déjà fait le WIFO, la Banque nationale autrichienne (*OeNB*) ainsi que certaines banques, *Bank Austria* en tête.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il existe un mécanisme de correction budgétaire domestique défini dans le règlement de frein à la dette de 2013 (*Schuldenbremsenverordnung*), faisant suite au traité de stabilité domestique de 2012. Cette loi prévoit la mise en place d'un compte de contrôle pour l'État fédéral mais aussi pour les *Länder* et les communes à partir de 2017, autorisant un dépassement exceptionnel. Le déficit ne peut pas y excéder 1,25 % du PIB nominal estimé pour l'État fédéral et 0,367 % du PIB nominal pour les *Länder* et les communes. Il s'agit donc d'une règle d'or des dépenses publiques encore plus contraignante que celle recommandée par la Commission Européenne. D'autre part, à partir de 2017 dès que le déficit structurel cumulé des trois échelons administratifs excèdera 0,45% du PIB réel, le gouvernement se verra incité à effectuer des ajustements budgétaires.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

En 2008 a été adoptée la loi de péréquation financière (*Finanzausgleichgesetz*) qui définit le périmètre de ressources de chaque niveau des collectivités locales. Y sont inscrites notamment les différentes recettes fédérales revenant aux *Länder*, aux communes, et aux caisses d'assurance sociale. Chaque niveau d'administration est habilité à lever ses propres impôts mais le taux et l'assiette de la fiscalité locale sont fixés au niveau central par cette loi prolongée par décret fin 2013 pour une durée indéterminée. Les dépenses des collectivités locales ne sont en revanche pas pilotées par une loi fédérale spécifique.

Le Parlement effectue souvent des modifications dans la loi générale de sécurité sociale (*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz*), la dernière importante modification faisant suite aux accords de 2013 entre l'État fédéral, les *Länder*, et les organismes de sécurité sociale. Ces derniers prévoient une unification du système de gestion et un financement plus efficace du système de santé, visant à terme à une réduction de 3,6 Mrd EUR des dépenses. D'autre part, le Parlement vote également des lois portant sur des systèmes de sécurité sociale spécifiques : ceux des agriculteurs, des pompiers volontaires, etc.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Afin de participer à la définition de la trajectoire pluriannuelle potentielle et réelle des finances publiques, le Parlement amende et vote :

- les pactes de stabilité domestique (le dernier date de 2012 et son application n'est pas limitée dans le temps),
- Les lois de cadrage des finances publiques (*Bundesfinanzrahmengesetz*) chaque année avant la fin du mois d'avril,
- Les budgets (*Bundesfinanzgesetz*) avant la fin du mois d'octobre dans le cadre du semestre européen.

- Les lois de modification du budget (*Abgabenänderungsgesetz*).

Certaines commissions conjointes au Conseil national et au Conseil fédéral traitent des questions budgétaires :

- La Commission du Budget ainsi que sa Sous-Commission permanente, qui se charge d'examiner les lois de finance, les lois de cadrage des finances ainsi que toute autre loi se rapportant au Budget de l'État. Elle décrète également une loi d'accompagnement du Budget (*Budgetbegleitgesetz*) qui modifie celles-ci.
- Le Service du Budget (*Budgetdienst*), qui fournit au Parlement ses analyses du budget des différentes lois de finance (*Bundesfinanzgesetz, Abgabenänderungsgesetz, Bundesfinanzrahmengesetz, ...*). Son président fait partie du Conseil budgétaire.
- La Commission de la Cour des Comptes, qui se charge de relater les travaux de la Cour des Comptes, notamment sa surveillance du respect des règles budgétaires. Lorsqu'un manquement est constaté par celle-ci, des solutions de rectifications budgétaires doivent être trouvées dans les trois mois sous peine de sanction financière à hauteur de 15 % du dépassement observé.

Ainsi, les moyens mis à dispositions pour le contrôle de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques se regroupent au sein de la Cour des Comptes qui soumet ses travaux d'inspection des finances publiques au Parlement (plus spécifiquement au Conseil national).

BELGIQUE

Éléments de contexte général:

La Belgique est un Etat fédéral composé de Régions et de Communautés. Ces entités sont dotées chacune d'un exécutif propre et d'assemblées, élues au suffrage universel et au scrutin proportionnel et disposent de nombreuses compétences et d'un réel pouvoir. Avec la 6^{ème} réforme de l'Etat qui entrera en vigueur en janvier 2015, le budget de la région Flandre sera supérieur à celui de l'Etat fédéral. La conséquence est que l'Etat fédéral devra toujours rendre compte de la trajectoire des finances publiques devant les instances européennes.

La Belgique a rattrapé son retard dans la transposition des nouvelles règles budgétaires européennes. Lors du semestre européen de 2013, la Belgique a reçu la recommandation d'adopter des modalités de coordination budgétaire explicites. Au cours de l'année 2013 et du premier trimestre 2014, la Belgique a mis en œuvre ces nouvelles règles à travers un accord de coopération et trois textes législatifs.

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

La structure de plus en plus décentralisée de la Belgique et l'absence de hiérarchie des normes entre les différents niveaux de pouvoir imposent une coordination budgétaire efficace. L'article 3 du TSCG (« règle d'or ») a donc été mis en œuvre au moyen d'un accord de coopération conclu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux et communautaires le 13 décembre 2013¹. Cet accord introduit une règle structurelle d'équilibre budgétaire pour les administrations publiques et formalise la coordination en matière de politique budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir. Tous les parlements concernés ont donné leur assentiment à cet accord de coopération.

Les accords de coopération ne s'inscrivent pas dans la hiérarchie des normes. Ces accords échappent souvent au contrôle du juge, et surtout, démentent la structure hiérarchisée du droit positif². Ces accords, de nature politique, s'apparentent à des contrats et sont de fait appliqués.

En vertu de l'article 2 de l'accord de coopération, la règle de l'équilibre des comptes des administrations publiques est « considérée comme respectée pour la Belgique si le solde structurel annuel de l'ensemble des pouvoirs publics atteint l'objectif à moyen terme ou respecte la trajectoire de convergence vers celui-ci telle que définie dans le Programme de Stabilité, la limite inférieure étant un déficit structurel de 0,5 % du PIB. Cette limite peut cependant être portée à un déficit structurel de maximum 1 % lorsque le

¹ [Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire](#)

² [Johanne Poirier – Quand le « non-droit » fait la loi : les accords de coopération et l'hypothèse du pluralisme juridique](#)

rapport entre la dette publique générale et le PIB est sensiblement inférieur à 60 % et que les risques à long terme pour la soutenabilité des finances publiques sont faibles »

Afin d'assurer l'atteinte de cet objectif d'équilibre pour l'ensemble des administrations publiques, un mécanisme de coordination est instauré entre les différents gouvernements. Ainsi, dans le cadre de la mise à jour du programme de stabilité, l'accord de coopération prévoit une répartition des objectifs budgétaires annuels en objectifs individuels entre les différents niveaux de pouvoirs en termes nominaux et structurels. Cette répartition est à effectuer sur base d'un avis de la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances. Dans cet avis, la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances doit examiner le comportement des pouvoirs locaux en matière d'investissements et tenir compte de la mise à jour éventuelle de l'objectif à moyen terme. La fixation en termes nominaux et structurels des objectifs budgétaires individuels des gouvernements et des pouvoirs locaux doit être approuvée par une décision du Comité de concertation.

Le Comité de concertation réunit le Premier Ministre du gouvernement fédéral, les Ministres-Présidents des Communautés et Régions, ainsi que les Ministres des Finances et du Budget de toutes ces entités, étant donné que des questions budgétaires y sont traitées. La répartition des objectifs entre les niveaux de pouvoir doit en outre être approuvée par une décision de ce Comité³.

En vertu de l'article 4 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 relatif à la mise en œuvre du TSCG⁴, la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est l'autorité chargée de contrôler l'application du Traité et de l'accord de coopération par les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics belges. Toutefois aucune nouvelle mesure n'est prévue rendre pour cette instance effectivement indépendante.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

En vertu de la loi du 28 février 2014⁵, complétant en partie les deux lois transposant la directive 2011/85, l'obligation de se baser sur les prévisions de de l'Institut des Comptes Nationaux pour l'établissement des budgets est institutionnalisée. Les différences avec les prévisions de la Commission européenne (et le cas échéant d'autres organismes indépendants) doivent être justifiées dans l'exposé général.

Aucune information n'est donnée dans les différents textes de loi appliquant les nouvelles règles budgétaires européennes sur les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG n'est pas la même que celle chargé de produire les hypothèses macroéconomiques. En vertu de l'article 4 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 relatif à la mise en œuvre du TSCG⁶, la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est chargée de contrôler l'application du Traité et de l'accord de coopération par les différents niveaux de

³ [http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/pages/fichiers/csf - avis trajectoire budgetaire en preparation du programme de stabilite 2014-2017 mars 2014.pdf](http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/pages/fichiers/csf_-_avis_trajectoire_budgetaire_en_preparation_du_programme_de_stabilite_2014-2017_mars_2014.pdf)

⁴ http://www.etaamb.be/fr/accord-de-cooperation-du-13-decembre-2013_n2013206878.html

⁵ [Loi du 28 février 2014 modifiant, en ce qui concerne l'Institut des comptes nationaux, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses](http://www.legislation.fgov.be/eli/2014/02/28/loi/20140228_001/1)

⁶ http://www.etaamb.be/fr/accord-de-cooperation-du-13-decembre-2013_n2013206878.html

pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics belges. En vertu de la loi du 28 février 2014⁷, complétant en partie les deux lois transposant la directive 2011/85, l'Institut des Comptes Nationaux est chargé de produire et avaliser les hypothèses macroéconomiques. La sincérité de ses prévisions est évaluée en comparaison aux prévisions de la Commission (et le cas échéant d'autres organismes indépendants).

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est composée de 11 membres désignés par chaque gouvernement régionaux et des communautés ainsi que par le gouvernement fédéral et la Banque nationale de Belgique. En voici la composition actuelle⁸ :

Monsieur CLÉMER, Guy (présenté par le Gouvernement flamand)
Monsieur DE BATSELIER, Norbert (présenté par la Banque Nationale de Belgique)
Monsieur DEGREEF, Eric (présenté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale)
Madame DEMEESTER-DE MEYER, Wivina (présentée par le Gouvernement flamand)
Monsieur DEWATRIPONT, Mathias (représentant du Ministre des Finances)
Monsieur DURIEUX, Sébastien (présenté par le Gouvernement de la Région wallonne)
Monsieur HANSSENS, Johan (présenté par la Ministre du Budget)
Monsieur HILGERS, Jean (présenté par la Banque Nationale de Belgique)
Monsieur HUBERT, Olivier (présenté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale)
Monsieur PONCELET, André-Marie (présenté par le Gouvernement de la Communauté française)
Monsieur WUNSCH, Pierre (présenté par la Banque Nationale de Belgique)

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

L'Institut des comptes nationaux associe trois institutions: l'Institut National de Statistique, la Banque Nationale de Belgique et le Bureau fédéral du Plan. Avec la collaboration de ces trois institutions mais sous sa responsabilité propre, l'Institut est chargé d'établir les statistiques, analyses et prévisions économiques.

Dans un avis rendu le 29 août 2013⁹, la BCE observe que l'assistance apportée par la Banque Nationale de Belgique pour l'élaboration des statistiques, ne porte pas atteinte aux missions poursuivies par la banque centrale dans le cadre du SEBC.

La responsabilité finale des prévisions est assumée par le Conseil d'administration de l'Institut des Comptes Nationaux. Les chiffres figurant dans le budget économique sont discutés et approuvés par le Conseil d'administration et sont considérés ensuite comme des prévisions officielles. Le Conseil est composé de hauts fonctionnaires du ministère des finances, mais également le gouverneur et administrateurs de la Banque Nationale, du commissaire du Bureau Fédéral du Plan et de son adjoint. En voici la composition actuelle

Président

Jean-Marc Delporte, Président du Comité de direction du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie.

⁷ [Loi du 28 février 2014 modifiant, en ce qui concerne l'Institut des comptes nationaux, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses](#)

⁸ http://www.docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/onzedienst/PDF/BS_MB_2012_03_30_2.pdf

⁹ https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_con_2013_68_sign.pdf

Membres

Luc Coene, Gouverneur de la Banque nationale de Belgique;
Philippe Donnay, Commissaire du Bureau Fédéral du Plan;
Nico Waeyaert, Directeur général de l'Institut national de Statistique;
Matthias Dewatripont, Directeur à la Banque nationale de Belgique;
Jan Verschooten, Commissaire adjoint du Bureau Fédéral du Plan;
Dominique De Baets, Conseiller à l'Institut national de Statistique;

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Dans l'accord de coopération du 13 décembre 2013¹⁰, Plusieurs dispositions ont été prévues dans l'accord de coopération afin de garantir le respect des objectifs budgétaires par chaque gouvernement. Ainsi, la Section de Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est chargée d'identifier d'éventuels écarts et, le cas échéant, d'apprécier l'existence de circonstances exceptionnelles. Si un écart important est effectivement constaté, le gouvernement concerné devra justifier cet écart et, conformément au Traité, prendre des mesures immédiates de correction. La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances doit émettre un avis sur l'ampleur des mesures de correction à prendre. Ces mesures de correction doivent permettre de remédier à l'écart dans un délai de 18 mois, sauf si la réalité économique ou institutionnelle justifie une période plus longue selon l'avis de la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances.

La notion d' « écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue n'est pas définie. Elle est laissée à l'appréciation de la Section de Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances.

L'accord de coopération, reprend la définition du TSCG pour les « circonstances exceptionnelles » : « des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique, telles que visées dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme ».

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

En vertu de la loi du 10 avril 2014 transposant la directive 2011/85¹¹, les budgets devront être envisagés de manière pluriannuelle. C'est pourquoi il est demandé à chaque gouvernement d'établir un cadre

¹⁰ [Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire](#)

¹¹ [Loi modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires](#)

budgétaire à moyen terme minimum de 3 ans. Ce cadre budgétaire découlera des objectifs fixés conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2013. Le cadre budgétaire devra être complété par une programmation budgétaire pluriannuelle. L'Institut des Comptes Nationaux sera chargé de produire des prévisions économiques pour les cadres budgétaires pluriannuels.

La programmation budgétaire pluriannuelle comprend les éléments suivants :

1° des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses;

2° des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, à politique inchangée;

3° une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste de dépenses et de recettes important, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politique inchangée;

4° une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

La programmation budgétaire pluriannuelle est basée sur les prévisions économiques de l'Institut des Comptes nationaux. Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle et ses éventuelles actualisations sont publiés ensemble avec l'exposé général du budget.

La place du cadre budgétaire et des programmations budgétaire pluriannuelles n'est pas précisée.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Dans la dernière actualisation du PSC (avril 2014), les hypothèses de croissance potentielle de la Belgique étaient les suivantes¹² :

2013	2014	2015	2016	2017
0,9	1,0	1,1	1,3	1,3

Estimations par l'OCDE de la croissance potentielle pour la Belgique¹³ :

Moyenne 1999-08	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2,1	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4

Estimations par le FMI de la croissance potentielle pour la Belgique:

Dans le dernier examen de la Belgique sous l'article IV (mai 2014)¹⁴, les hypothèses de croissance potentielle de la Belgique étaient les suivantes :

2013	2014	2015	2016	2017
1,0	1,0	1,1	1,1	1,2

¹² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_belgium_fr.pdf

¹³ <http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm>

¹⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1476.pdf>

Estimations par la Commission de la croissance potentielle pour la Belgique¹⁵:

Moyenne 2005-09	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,6	1,2	1,3	0,8	0,7	0,8	1,0

L'hypothèse de croissance potentielle du Gouvernement est donc bien en phase avec celles du FMI et de l'OCDE. Par contre, la Commission retient des hypothèses de croissance potentielle plus basses.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Non.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Une plus grande transparence dans l'exécution du budget est instaurée avec l'application des nouvelles règles budgétaires en Belgique. Cela s'opère par un rapportage des données budgétaires mensuellement pour l'Etat fédéral, la sécurité sociale et les Communautés et Régions et trimestriellement pour les pouvoirs locaux. La collecte et la publication des données sont confiées à la « Base documentaire générale »¹⁶. Aucun renforcement du Parlement fédéral n'est toutefois envisagé sur les textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales et sur les administrations de sécurité sociale.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle et ses éventuelles actualisations sont publiés ensemble avec l'exposé général du budget. Tout écart du budget annuel par rapport au cadre budgétaire est expliqué dans l'exposé général du budget.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Deux traits spécifiques de la Belgique doivent bien être pris en compte.

¹⁵ [European Economic Forecast, Spring 2014](#)

¹⁶ La Base Documentaire générale, créée par l'Accord de Coopération du 1er octobre 1991, entre le pouvoir fédéral, les communautés, la commission communautaire commune et les régions portant création d'une base documentaire générale, a pour mission de gérer les statistiques relatives aux finances publiques du pouvoir central et de veiller à l'uniformité des statistiques en question, afin de permettre à l'ICN d'établir des comptes nationaux de qualité. [Pour plus d'information.](#)

Premièrement, la Belgique est un Etat fédéral. La structure de plus en plus décentralisée de la Belgique et l'absence de hiérarchie des normes entre les différents niveaux de pouvoir imposent une coordination budgétaire efficace. Par conséquent, la transposition du TSCG dans un accord de coopération, et non dans la Constitution, ne devrait pas remettre en cause son effectivité. Dans la pratique, les accords de coopération sont bien respectés par les différentes entités.

Deuxièmement, la Belgique est un pays où la place accordée au compromis politique est forte, en témoigne cette disposition dans l'accord de coopération transposant le TSCG : « L'objectif budgétaire global des pouvoirs publics fait l'objet d'une concertation préalable en Comité de concertation. Les parties contractantes s'engagent à faire un effort maximal pour aboutir à un consensus. » Les règles budgétaires doivent maintenir une relative souplesse pour ne pas empêcher des arrangements éventuels.

BULGARIE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

La loi relative à la ratification du TSCG par la Bulgarie, a été adoptée le 28 novembre 2013 par l'Assemblée nationale bulgare. Elle précise que la Bulgarie applique toutes les dispositions du titre III relatif aux finances publiques du Traité à partir du 1^{er} janvier 2014 et que sa participation au Traité ne comporte pas d'obligations financières, ni d'engagements concernant sa politique fiscale.

Toutefois, avant même l'adoption de la loi de ratification du TSCG, la Bulgarie avait intégré les dispositifs prévus par le Traité (concernant le titre III) dans la loi sur les finances publiques, adoptée le 31 janvier 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Cette loi budgétaire cadre transpose la Directive européenne 2011/85/UE du 8 novembre 2011 relative aux cadres budgétaires nationaux des États membres de l'UE.

Dans la hiérarchie des normes, la loi sur les finances publiques est placée au-dessous de la Constitution. L'article 2 de cette loi cadre établit cependant que celle-ci ne peut pas être modifiée par une autre loi. Cette loi n'a pas fait pas l'objet d'une procédure d'adoption spécifique.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les hypothèses macroéconomiques retenues dans ce projet de loi ont été élaborées par le ministère des Finances et approuvées par le gouvernement (dans la cadre de sa décision concernant le cadre budgétaire de moyen terme). Les hypothèses concernant le PIB potentiel et la croissance potentielle ont également été élaborées par le ministère des Finances.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

La Bulgarie avait prévu la création d'un conseil budgétaire indépendant en charge du contrôle du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG et ayant pour mission d'évaluer les prévisions macroéconomiques du ministère des Finances.

Le conseil budgétaire n'est pas encore opérationnel. Il n'y a donc pas à ce stade en Bulgarie d'institution indépendante en charge du contrôle du respect du mécanisme de surveillance des finances publiques.

Ce projet a été adopté en première lecture par le Parlement le 11 mars 2014 mais le Parlement a été dissout le 6 août 2014 sans que ce projet n'ait été adopté en deuxième lecture.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'article 23, alinéa 3 de la loi sur les finances publiques prévoit qu'en cas d'écart important de l'objectif de moyen terme de déficit structurel ou de non-respect des mesures prises pour atteindre cet objectif, des mécanismes de correction automatique définis par l'Assemblée nationale devraient être mis en œuvre. La loi sur les finances publiques ne quantifie cependant pas la notion d'« écart important ». A noter que l'objectif de moyen terme de déficit structurel peut, selon la loi bulgare sur les finances publiques, atteindre jusqu'à 1 % du PIB à condition que la dette du secteur des administrations publiques soit inférieure à 40 % du PIB et que les risques en matière de soutenabilité des finances publiques sont faibles.

Le projet de loi sur le conseil budgétaire, qui n'a pas pu être adopté, prévoyait que le suivi de la mise en œuvre des mécanismes de correction soit assuré par le conseil budgétaire.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

La trajectoire du solde structurel est définie dans une décision du Conseil des ministres par laquelle il approuve le cadre budgétaire à moyen terme. Ce dernier recouvre une période de 3 ans par le ministère des Finances. La trajectoire sur la période 2015-2017, conforme à la loi sur les finances publiques, est définie dans la Décision 215 du Conseil des ministres en date du 17 avril 2014.

La décision du Conseil des ministres relative à chaque nouveau cadre budgétaire est prise au mois d'avril de l'année qui précède la première année du cadre budgétaire, par exemple celle sur la période 2014-2016 a été prise le 19 avril 2013. Il n'existe pas de règles concernant la fréquence de révision du cadre budgétaire. Celui couvrant la période 2014-2016 a été révisé à deux reprises, le 30 octobre 2013 et le 16 janvier 2014.

Dans la hiérarchie des normes, une décision du Conseil des ministres se place au-dessous de la Constitution et des lois adoptées par le Parlement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

Les hypothèses de croissance potentielle :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gouvernement	+ 0,7 %	+ 1,0 %	+ 1,1 %	+ 1,9 %	+ 2,4 %	+ 2,7 %	+ 2,9 %
CE*	+ 0,3 %	+ 0,6 %	+ 1,4 %	+ 2,0 %	+ 2,3 %	-	-
FMI (déc. 2012)	+ 0,1 % (2009-2011)	+ 1,5 %	+ 1,7 %	+ 3,0 % (moyenne)		+ 4,2 % (moyenne)	

*Prévisions du Printemps 2014 de la Commission européenne.

L'OCDE ne fait pas d'estimations sur la croissance potentielle de la Bulgarie.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Le déficit des administrations publiques doit être en dessous du seuil de 3 % du PIB et la dette publique inférieure à 60 % du PIB. La Bulgarie a néanmoins fixé des règles plus strictes concernant l'Objectif de Moyen Terme. Le déficit structurel, selon le TSCG, peut s'élever à 1 % du PIB si l'endettement de l'État membre considéré est inférieur à 60 % du PIB, tandis que les autorités bulgares ont fixé ce seuil à 40 %.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

L'Assemblée nationale de la Bulgarie adopte chaque année, au cours des mois de novembre et décembre, la loi sur le budget de l'État, la loi sur le budget de la caisse nationale de santé et celle sur la sécurité sociale. Il n'y a pas de loi spécifique au niveau central sur les budgets des municipalités, ces derniers étant élaborés conformément à la loi sur le budget de l'État et approuvés par les conseils municipaux (les budgets des municipalités sont débattus par les conseils municipaux dans un délai qui ne peut pas dépasser 30 jours à compter de la promulgation de la loi sur le budget de l'État).

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement ne contribue pas à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, elle est réalisée au préalable par décision du Conseil des ministres, conformément à la loi-cadre sur les finances publiques.

Le respect de cette trajectoire, selon l'article 23, alinéa 3 de la loi sur les finances publiques est assuré par des mécanismes de correction automatique définis par l'Assemblée nationale, en cas d'écart important de l'objectif de moyen terme de déficit structurel.

CHYPRE

Éléments locaux de contexte :

Confrontée à une grave crise économique et financière, Chypre a demandé une assistance financière de 10Mds€ octroyée par les partenaires européens et le FMI sous conditionnalités. Le MOU signé en avril 2013 prévoit notamment la restructuration et la réduction du secteur bancaire, une consolidation des finances publiques, un programme de privatisations, enfin des réformes structurelles.

Un an après, les bonnes performances du programme d'ajustement économique dans un contexte macroéconomique moins dégradé et les progrès certains dans le secteur bancaire constituent des signes encourageants.

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le TSCG a été transposé dans l'ordre juridique chypriote par la loi 194(I)/2012 modifiée par la loi 20(1)/2014 intitulée « Loi sur la responsabilité budgétaire et sur le cadre budgétaire ». Cette loi transpose en outre dans le droit national l'OMT, la trajectoire de convergence, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante.

Selon le §3 de l'art.168 de la constitution chypriote et s'agissant de la transposition d'un accord international, ses dispositions prévalent à celles de toute autre loi nationale

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Il n'y a pas d'organisme indépendant produisant les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement. La loi stipule que, sous réserve des dispositions du cadre législatif européen, c'est le ministère des finances qui produit les hypothèses macroéconomiques¹⁷ ainsi que les prévisions budgétaires. Celles-ci sont validées par un organisme indépendant, le Conseil des Finances Publiques. Le Conseil des Finances publiques procède à l'évaluation -à des intervalles réguliers- de l'impartialité des hypothèses et des prévisions retenues par le gouvernement.

Dans la pratique, Chypre suit un programme d'ajustement économique et d'assainissement des finances publiques depuis mai 2013, dont l'exécution est suivie par la troika (CE-BCE-FMI). Dans ce contexte, les prévisions macroéconomiques retenues ainsi que les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle découlent de la CE et du FMI en concertation avec les autorités locales, en particulier le Ministère des Finances.

¹⁷ Le service des statistiques chypriote fait partie intégrante du ministère des finances.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution indépendante a été créée et ses membres nommés sur décision du conseil des ministres en juin 2014 : le « Conseil des Finances Publiques » -personne morale de droit public- est chargé de:

- fournir des évaluations ex ante des prévisions macroéconomiques et budgétaires du gouvernement qui sont élaborées dans le cadre de la préparation du budget et du cadre stratégique budgétaire, en vue de leur adoption ;
- surveiller la conformité avec les règles budgétaires quantitatives, conformément à l'art.5 de la Directive 2011/85/CE et de la prise en compte de l'objectif budgétaire à moyen terme dans la procédure de préparation du budget conformément à l'art.2 bis du règlement (CE) 1466/97;
- fournir une évaluation publique ex ante et ex post de la politique budgétaire ;
- fournir des évaluations -qui sont rendues publiques- des règles budgétaires quantitatives, concernant, notamment :
- la présence de conditions déclenchant le mécanisme de correction automatique pour les cas où un écart significatif est constaté avec l'objectif budgétaire à moyen terme, ou la trajectoire de convergence conformément au §2 de l'art. 6 du règlement (CE) 1466/97 ;
- le degré de conformité de l'ajustement budgétaire avec les règles et la planification nationales
- l'apparition ou la cessation de toute circonstance exceptionnelle ;
- les progrès par rapport à la période d'ajustement pour assurer la conformité avec les règles budgétaires, conformément au mécanisme d'ajustement automatique ;
- effectuer toute autre tâche dans le domaine des finances publiques qui lui est assigné dans le cadre de la législation européenne ou à des fins de conformité avec toute autre loi relative, sous réserve que le Conseil dispose, pour acquitter ces fonctions supplémentaires, d'un financement en provenance du budget de l'Etat.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- e. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**

Le Conseil des Finances Publiques se compose de trois membres, nommés par le conseil des ministres après consultation de la commission parlementaire des affaires économiques et budgétaires. Le règlement intérieur et le fonctionnement ont été validés par le Parlement en juin 2014 et ont constitué une condition préalable fixée par la troïka pour le déboursement de la 5^e tranche du prêt CE-BCE-FMI dans le cadre du programme d'ajustement économique; le mandat du Président est d'une durée de 6 ans à temps plein alors que les deux autres membres sont respectivement nommés pour 5 et 4 ans à temps partiel. Les rémunérations font l'objet d'une décision du Conseil des ministres. Un maximum de 2 mandats consécutifs est possible.

- f. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

s.o.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

- Le mécanisme de correction budgétaire peut être déclenché (art.45 et 46 de la loi) :

- automatiquement lorsque :
 - la CE adresse un avertissement à la République de Chypre conformément aux dispositions de l'art.6(2) du Règlement CE 1466/97 ;
 - le ministre des finances constate –selon les dispositions de l'art.6(3) du règlement CE 1466/97- des écarts importants par rapport au solde structurel et à la trajectoire d'ajustement
 - à l'issue d'une recommandation du Conseil des Finances Publiques (considérant que des écarts importants sont constatés) adressée au Ministre des finances.
- Définition retenue des circonstances exceptionnelles :
 - cas d'événement inhabituel qui (i) n'est pas sous contrôle de la République et (ii) a un impact significatif sur la situation financière des administrations publiques ou
 - périodes de récession économique importante, comme celles-ci sont interprétées dans le Pacte de stabilité et de croissance.
 - Critères de sortie des circonstances exceptionnelles : pas de définition précise à ce stade.
 - Délais de corrections : à compter du déclenchement du mécanisme de correction et dans un délai d'un mois, le ministre des finances :
 - rédige et soumet à la validation du conseil des ministres un programme d'ajustement des finances publiques qui est, par la suite, présenté au vote du parlement sous forme de projet de loi ;
 - définit la période nécessaire à la correction des écarts ;
 - définit les objectifs budgétaires annuels correspondant à la correction requise ;
 - définit l'ampleur et les mesures concernant les recettes et les dépenses adéquates.

Commentaires : cf. conditions particulières régissant le cas de Chypre, pays sous programme d'ajustement économique.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La trajectoire d'ajustement est définie dans la *loi sur la responsabilité budgétaire et sur le cadre budgétaire* (cf.Q1). Selon l'art.41 (4), le niveau de l'objectif à moyen terme est réexaminé tous les trois ans par le ministre des finances selon les procédures prévues par le TSCG. Comme indiqué dans Q1, les dispositions de la loi sur la responsabilité budgétaire et le cadre budgétaire prévalent à celles de toute autre loi nationale.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

L'hypothèse de croissance potentielle retenue est celle de la Commission Européenne. Le tableau ci-après reprend les estimations de la CE et du FMI concernant l'output gap en pourcentage du PIB potentiel :

	2013	2014	2015
CE (prévisions printemps 2014)	-4,1	-6,6	-4,1
FMI (world economic Outlook Database, Avril 2014)	-3,6	-3,8	-3,0

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Pas de règles d'encadrement spécifiques.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Chaque sous-secteur soumet à l'approbation du ministre des finances son projet de budget pour l'exercice à venir, sous l'autorité et par l'intermédiaire de l'entité économique dont il dépend et selon l'échéancier fixé par le ministre des finances. Trois mois avant le début de l'exercice budgétaire, ces projets de budget sont présentés au Parlement pour examen, discussion et approbation.

Après approbation des budgets et durant l'exercice budgétaire, chaque sous-secteur des administrations publiques est tenu de soumettre au ministre des finances:

- au plus tard jusqu'à fin janvier, les prévisions trimestrielles pour les recettes/dépenses ;
- un rapport mensuel comprenant :
 - les estimations prévisionnelles actualisées pour les recettes/dépenses pour le reste de l'exercice budgétaire ;
 - les recettes/dépenses mensuelles effectives pour les mois écoulés.

La loi sur la responsabilité budgétaire et sur le cadre budgétaire donne au ministre des finances la possibilité d'exiger, de tout sous-secteur, une répartition trimestrielle des dépenses pour l'ensemble des lignes budgétaires; une fois la répartition trimestrielle effectuée, le ministre peut demander qu'aucune dépense supplémentaire ne soit effectuée en deçà des prévisions. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect de ces dispositions.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Une fois le PLF approuvé par le conseil des ministres – qui veille au respect des règles budgétaires et la politique en matière de finances publiques- celui-ci est soumis au vote du Parlement. Selon la Constitution chypriote le Parlement vote:

- le projet de budget et le bilan de l'exercice écoulé,
- l'octroi de garanties publiques conformément à la loi sur la gestion des recettes et des dépenses et sur la comptabilité de la République.

Par ailleurs, aux termes de la Constitution, le ministre des finances prépare et soumet (i) au conseil des ministres (ii) au Parlement -sur une base semestrielle- un rapport sur l'exécution du budget.

Toute loi rectificative des finances est soumise au vote du Parlement.

Enfin le Parlement est tenu informé des activités du Conseil des finances publiques, ce dernier ayant l'obligation de présenter un rapport annuel à l'issue de tout exercice budgétaire.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

S'agissant d'une procédure qui vient juste d'être mise en œuvre, son efficacité sera examinée et mise à l'épreuve au fur et à mesure de son application.

CROATIE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

La Croatie n'est pas signataire du Pacte Budgétaire. Toutefois, le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques tel qu'il est posé par l'Article 3 du Traité-TSCG venant fixer les principales dispositions ayant trait à la discipline budgétaire est adopté dans la législation de la Croatie. En effet, le Parlement croate a voté le 23 novembre 2010 (JO 139/10), une loi de responsabilité fiscale équivalente de la « règle d'or ». La notion de solde structurel (cf. Question 6) a été adoptée par le parlement croate le 31 janvier 2014 dans la loi (JO 19/14) modifiant celle sur la responsabilité fiscale du 23 novembre 2010. Ce corpus législatif vient transposer dans la législation croate, les dispositions arrêtées dans la directive du Conseil 2011/85/EU du 8 novembre 2011.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi de finances sont élaborées par le ministère des Finances, Institut pour les analyses macroéconomiques, fiscales et la planification. Elles sont adoptées par le gouvernement.

Idem pour les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle.

Les prévisions ainsi définies reçoivent depuis 2014 (pour le prochain PLF 2015) l'avis d'une autorité professionnelle et indépendante portant le nom de « Conseil pour la politique fiscale ». C'est cette autorité qui est chargée de surveiller le respect des dispositions arrêtées dans le paquet législatif croate reprend les dispositions du TSCG.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui, ce Conseil pour la politique fiscale a été institué au travers d'une décision (JO 156/13) rendue par le Parlement croate le 18 décembre 2013.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

La décision 156/13 du Parlement a prévu que le Conseil pour la politique fiscale se compose de 6 membres + un président de ce Conseil. Ses membres proviennent respectivement de la Cour des comptes (1 membre), de l'Institut d'Economie de Zagreb (1 membre), de l'Institut des Finances publiques (1 membre), de la Banque centrale (1 membre), d'une faculté d'Economie (1 membre) et d'une Faculté de droit (1 membre). Les membres sont nommés par le parlement croate sur proposition de la commission parlementaire des Finances pour un mandat d'une durée de cinq années.

La décision 30/14 du parlement croate adoptée le 28 février 2014 a arrêté la composition du Conseil pour la politique fiscale comme il suit :

Madame VESNA KASUM, représentant de la Cour des comptes

Monsieur DANIJEL NESTIĆ, représentant de l'Institut d'Economie de Zagreb

Monsieur VJEKOSLAV BRATIĆ, représentant de l'Institut des finances publiques

Monsieur ANTE ŽIGMAN, représentant de la Banque centrale de Croatie

Monsieur SAŠA DREZGIĆ, représentant des facultés d'Économie

Madame NATAŠA ŽUNIĆ-KOVAČEVIĆ, représentant des Facultés de Droit

Néanmoins ce dispositif, clair et précis en apparence demeure très nouveau. Il n'a pas encore été amené à intervenir de manière concrète.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Composition Idem.

Une des fonctions du Conseil pour la politique fiscale est d'évaluer et de comparer les projections macroéconomiques et budgétaires proposés par le gouvernement au Parlement avec les dernières analyses et prévisions de la Commission Européenne. Si le Conseil pour la politique fiscale juge que les projections gouvernementales diffèrent de celles de la Commission européenne durant une période allant au-delà de 4 années calendaires, le Conseil pour la politique fiscale rédige un rapport que le gouvernement se doit de prendre en compte de manière à ce qu'il révise ses prévisions conformément à celles arrêtées par la Commission.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Afin d'atteindre l'objectif de consolidation fiscale à moyen terme, la loi précise que le taux d'augmentation annuelle des dépenses budgétaires ne pourra pas dépasser celui du taux de croissance potentielle augmenté du taux d'inflation attendu pour une année N. Le mécanisme de correction budgétaire devant permettre d'atteindre l'objectif de moyen terme devra prévoir la réduction du déficit structurel annuel d'au minimum 0,5% PIB.

L'objectif fiscal de moyen terme se définit comme étant le solde fiscal qui permettra au déficit public de rester inférieur à 3% du PIB et à la dette publique de ne pas dépasser les 60% du PIB.

Le taux de croissance potentielle est arrêté par la Commission européenne.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

La notion de solde structurel a été adoptée par le Parlement croate le 31 janvier 2014 dans la loi (JO 19/14) modifiant celle sur la responsabilité fiscale du 23 novembre 2010. Cette loi précise que le solde structurel est calculé conformément aux dispositions établies dans le Pacte de Stabilité et de croissance.

Dans la hiérarchie des normes, la loi sur la responsabilité fiscale est placée au-dessous de la Constitution.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ?

Les hypothèses de croissance potentielle :

	2013	2014	2015	2016	2017
Gouvernement	-0,3 %	-0,1%	+ 0,4 %	+ 0,7 %	+ 0,9 %
CE*	-0,3	+0,3%	+0,6%	nd	nd
FMI	nd	nd	nd	nd	2%

**Prévisions du Printemps 2014 de la Commission européenne.*

Table 5. Cyclical developments

% of GDP	ESA Code	Year X-1	Year X	Year X+1	Year X+2	Year X+3
	ESA Code	2013 (% of GDP)	2014 (% of GDP)	2015 (% of GDP)	2016 (% of GDP)	2017 (% of GDP)
1. Real GDP Growth (%)		-1.0	0.0	1.2	1.3	1.5
2. Net Lending of general government	EDP B.9	-4.9	-4.4	-3.5	-2.7	-2.5
3. Interest expenditure	EDP D.41	3.1	3.5	3.7	3.8	3.7
4. One-off and other temporary measures ¹		0.0	0.8	0.6	0.0	0.0
5. Potential GDP growth (%)		-0.3	-0.1	0.4	0.7	0.9
contributions:						
- labour		-0.7	-0.7	-0.3	-0.1	0.0
- capital		0.3	0.4	0.5	0.5	0.5
- total factor productivity		0.1	0.2	0.3	0.3	0.3
6. Output gap		-2.8	-2.7	-2.0	-1.4	-0.8
7. Cyclical budgetary component		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8. Cyclically-adjusted balance (2 - 7)		-4.9	-4.4	-3.5	-2.7	-2.5
9. Cyclically-adjusted primary balance (8 + 3)		-1.9	-0.8	0.1	1.0	1.3
10. Structural balance (8 - 4)		-4.9	-5.2	-4.2	-2.7	-2.5

¹ A plus sign means deficit-reducing one-off measures.

Source: CBS, Ministry of Finance

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il n'existe pas de règles d'encadrement spécifiques.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le Parlement de la Croatie adopte chaque année, au cours des mois de novembre et décembre, la loi sur le budget de l'État. Il n'y a pas de loi particulière au niveau central sur les budgets des municipalités, ces derniers étant élaborés conformément à la loi sur le budget de l'État et approuvés par les conseils municipaux.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement ne contribue pas à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, elle est réalisée au préalable par décision du Conseil des ministres, conformément au paquet législatif portant sur les finances publiques.

DANEMARK

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante ? Comment ces véhicules s’inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l’objet d’une procédure d’adoption spécifique ?

Le traité TSCG a été transposé dans la législation danoise à travers une loi spécifique, « budgetloven », formellement adoptée par le Parlement danois (Folketing) en juin 2012 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014. Le nouveau cadre de contrôle budgétaire auquel elle a donné naissance stipule les éléments suivants :

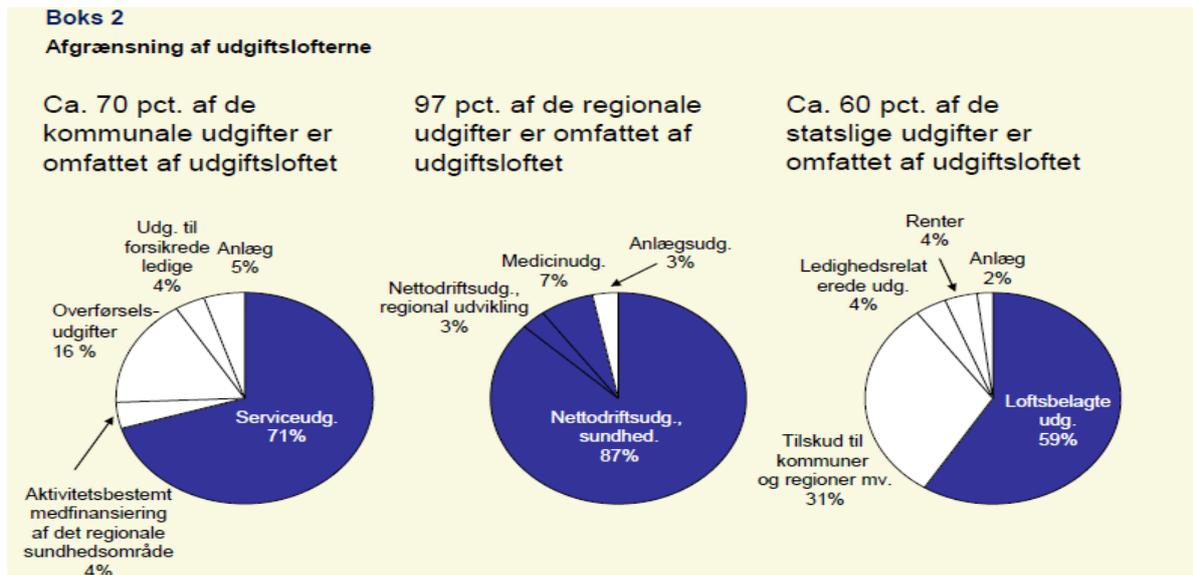
1/ le déficit structurel ne peut excéder 0,5% du PIB au moment de la présentation du projet de loi de Finances, sauf circonstances exceptionnelles. Un mécanisme de correction automatique est activé en cours d’année dans le cas où un dérapage significatif est constaté par rapport à l’objectif cité précédemment, qui est identique à l’objectif de moyen terme (OMT) ;

2/ afin de s’assurer du respect de l’objectif en termes de déficit structurel, des plafonds quadriannuels de dépenses sont adoptés par le Parlement au niveau de l’État, des régions (au nombre de 5) et des communes (au nombre de 98). Le plafond encadrant les dépenses de l’État comprend l’essentiel des dépenses de fonctionnement et d’intervention. Afin de laisser les stabilisateurs automatiques jouer pleinement leur rôle, sont exemptées du plafond les dépenses relatives au service public de l’emploi.¹⁸ L’enveloppe accordée aux communes et aux régions (dans le cadre des négociations budgétaires annuelles), les grands projets d’infrastructure et les intérêts de la dette sont également exclus du plafond.

Le plafond de dépenses des régions et des communes comprend les dépenses en délivrance de services telles que fixées actuellement dans le cadre des négociations annuelles avec l’État, tenues chaque année au mois de juin.

¹⁸ Essentiellement l’allocation chômage, réservée à ceux assurés contre le chômage, et l’aide sociale de remplacement versée sous conditions par les communes et refinancée en partie par l’Etat.

Part des dépenses des communes, des régions et de l'État couverte par la mise en place d'un plafond (en violet)



3/ Le Conseil des Sages (www.dors.dk) est spécifiquement chargé d'évaluer la soutenabilité des finances publiques à long terme, l'évolution du solde structurel par rapport à l'OMT, l'adéquation entre les différents plafonds et les objectifs fixés en termes de finances publiques et le respect des plafonds fixés au niveau étatique, régional et communal. Parmi ses pouvoirs et caractéristiques :

- la publication de prévisions économiques (à un rythme semestriel) ;
- la possibilité d'émettre des recommandations au gouvernement, et dans ce cadre, d'analyser en détail des politiques alternatives à celles menées ;
- l'impartialité. Les membres du Conseil des Sages, y compris son directeur, sont certes nommés par le ministre de l'Economie et de l'Intérieur, mais ne dépendent pas de lui ;¹⁹
- la possibilité, dans le cadre d'un des deux rapports semestriels, d'approfondir une thématique précise, en règle générale en rapport avec les débats saillants parcourant la sphère économique ;
- le recours à des modèles économétriques permettant de réaliser des projections assez poussées à moyen-long terme. Parmi eux, le modèle dénommé DREAM (*Danish Rational Economic Agents Model*, www.dreammodel.dk/default_en.html), auquel les autorités ont également recours dans le cadre de plans de prospective.²⁰

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

L'ensemble des prévisions économiques retenues par le gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi de Finance ne sont pas élaborées par un organisme indépendant. Elles proviennent du ministère de l'Economie et de l'Intérieur (un « economic outlook » est réalisé trois fois par an) et du ministère des Finances (concernant la partie finances publiques). Les prévisions à moyen-long terme sont également réalisées par le ministère des Finances.

¹⁹ Le Conseil des Sages danois ne peut de plus être saisi ni par une formation politique ni par des parlementaires.

²⁰ DREAM est en réalité une institution propre, financée par le ministère de l'Economie et de l'Intérieur, avec une direction au sein de laquelle sont notamment représentés, en plus de ce dernier, la Banque Centrale, le ministère des Finances et les deux grandes universités danoises (Copenhague et Aarhus).

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Comme l'indique la réponse à la question précédente, l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG (le Conseil des Sages) n'est pas la même que celles ayant pour mission de produire et/ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques (ministère de l'Economie et de l'Intérieur et ministère des Finances).

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil des Sages est composé de 25 membres issus des plus grandes confédérations syndicales, des organisations patronales, de la banque centrale, et du gouvernement. Les membres sont proposés par les organisations en question et formellement désignés par le ministre de l'Economie et de l'Intérieur. Le Conseil des Sages est présidé par un quatuor également nommé pour une période de trois ans par le ministre de l'Economie et de l'Intérieur et provenant en règle générale du monde académique (universités). Le parcours et l'impartialité des « wise men » fait consensus. Employés à mi-temps, ils bénéficient de l'assistance d'un secrétariat dont ils choisissent eux-mêmes les membres.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Il n'existe pas de tel organisme au Danemark.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Le nouveau cadre de contrôle budgétaire stipule que le ministre des Finances est tenu d'émettre une proposition contenant des mesures correctrices dans le cas où le déficit structurel dévie de manière significative de l'objectif de 0,5% du PIB. Par dérapage significatif il est entendu un dérapage de 0,5 pt de PIB faisant porter le déficit structurel à au moins 1% du PIB. Il est possible de dévier de la règle encadrant le plafond de déficit structurel dans le cas de circonstances exceptionnelles définies de la même manière que dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance : « *une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique* ».

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

En dehors du programme de convergence, la trajectoire d'ajustement est définie dans le cadre d'exercices réguliers de prospective ou de planning stratégique adoptés par le Parlement et s'inscrivant sur le moyen terme (périodes de 7, 8 ou 9 ans), le dernier en date étant le « plan économie 2020 ». De tels exercices font peu souvent l'objet d'une révision, du moins dans leurs objectifs, qui sont en principe reconduits dans leur intégralité en cas d'alternance.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

L'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel est de 1,5%. A titre de comparaison, les estimations de croissance potentielle sont respectivement de 1% pour l'OCDE et de 1,25% pour la Commission Européenne. L'hypothèse retenue par les autorités danoises est donc comparativement plus élevée. Elle résulte avant tout d'une différence d'appréciation dans la progression de l'emploi sous-jacente et de différences dans la méthode de calcul.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il n'existe pas de règles d'encadrement de la dette des administrations, du déficit public ou de la dépense publique au Danemark autres que celles édictées au niveau européen. A titre d'information, le niveau actuel de dette publique est proche de 45% du PIB et l'atteinte d'une marge de sécurité suffisante vis-à-vis du plafond de 60% stipulé au niveau européen fait partie intégrante du « plan économie 2020 ».

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Sur la base des informations communiquées par chaque ministère, le suivi du respect du plafond de dépenses de l'État est effectué deux fois par an, en mai et en septembre. Dans le cas où un dépassement du plafond semble inéluctable, le ministre des Finances a l'obligation de prendre les mesures correctrices nécessaires. L'examen, au cours du premier trimestre de l'année suivante, du respect du plafond débouche, en cas de dépassement, sur la réduction, du montant correspondant, du plafond suivant. En cas de dérapage systématique des dépenses en revenus de transferts, le ministre des Finances est tenu de prendre les dispositions permettant d'y mettre un terme.

Au niveau local, le mécanisme actuel de sanctions prévoit qu'une partie de l'enveloppe annuelle accordée par l'État à l'ensemble des communes est conditionnée au respect de l'accord annuel conclu au mois de juin de chaque année. Il est complété par l'autorisation donnée au ministère de l'Economie et de l'Intérieur de sanctionner les communes de manière individuelle en veillant à en informer la Commission des Finances du Parlement. Le principe du conditionnement d'une partie de l'enveloppe accordée par l'État aux régions est également introduit. Les éventuels crédits non-utilisés au cours d'une année peuvent être reportés sur l'année suivante.

Une estimation du montant total des dépenses et des recettes est d'autre part effectuée trois fois par an (en mai, août et décembre) dans le cadre d'enquêtes conduites par le ministère de l'Economie et de l'Intérieur.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La loi spécifique encadrant le nouveau cadre de contrôle budgétaire repose sur un principe de précaution stipulant que le respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques ne peut être atteint qu'à travers des initiatives ou réformes entérinées par le Parlement. La Commission des Finances du Parlement est d'autre part tenue informée au fil de l'eau du respect des plafonds de dépenses fixés à tous les échelons administratifs.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Le nouveau cadre de contrôle budgétaire est d'autant plus solide qu'il repose notamment sur l'instauration de plafonds quadriannuels de dépenses au niveau de chaque échelon administratif.

ESPAGNE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

En 2011, la modification de l'article 135 de la constitution espagnole a inscrit au plus haut de la hiérarchie des normes le principe de stabilité budgétaire et la nécessité pour les administrations publiques espagnoles de respecter les seuils de déficit structurel et d'endettement fixés par l'Union Européenne. Le paragraphe 4 de l'article 135 précise également- en des termes qui recourent largement la définition des circonstances exceptionnelles proposée dans le TSCG²¹- les circonstances dans lesquelles l'Etat peut se soustraire à ces limites.

A partir de cet article 135, **la loi organique 2/2012 de stabilité budgétaire et de soutenabilité financière** décline les principes budgétaires énoncés dans la constitution. C'est également ce texte, révisé plusieurs fois qui transpose dans le droit national les dispositions du TSCG.

- OMT : l'article 11 paragraphe 2 prévoit « qu'aucune administration ne pourra enregistrer de déficit structurel, défini comme le déficit ajusté du cycle, net des mesures exceptionnelles et temporaires. Cependant, dans le cas de réformes structurelles ayant un impact budgétaire à long terme, et en respect des normes européennes, le déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques pourra atteindre 0,4% du PIB nominal, ou la limite fixée par la norme européenne fut-elle inférieure »
- Circonstances exceptionnelles : l'article 11 paragraphe 3 complète la définition de l'article 135 de la constitution et précise que la récession économique grave doit s'entendre « en conformité avec la norme européenne. En tout état de cause, il devra être enregistré une croissance réelle annuelle négative du PIB mesurée en comptabilité nationale ».
- La trajectoire de convergence est définie au chapitre III de la loi organique avec les objectifs de stabilité budgétaire.
- Les mécanismes de correction sont définis au chapitre IV de la loi organique.

La loi organique 6/2013 portant création de l'autorité budgétaire indépendante *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) a été adoptée le 14 novembre 2013.

Ces deux lois organiques ont été adoptées selon les procédures d'adoption propres à ce type de loi (processus parlementaire similaire à celui d'une loi mais adoption à la majorité absolue des parlementaires).

²¹ « Les limites portant sur le déficit structurel ou le volume de dette publique ne pourront être dépassées seulement en cas de catastrophe naturelle, récession économique ou situation d'urgence extraordinaire qui échappent au contrôle de l'Etat et mettent en péril considérablement la situation financière ou la soutenabilité économique et sociale de l'Etat, appréciés à la majorité absolue des membres de l'assemblée des députés. »

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Il revient au Ministère de l'économie d'établir les prévisions de croissance à moyen terme -servant de référence à l'élaboration des budgets des différentes administrations espagnoles- en respectant la méthode utilisée par la Commission²². L'AIReF se contente de valider les prévisions du Gouvernement²³ qui doit tenir compte de ses avis dans l'élaboration de son projet de loi de finances et des prévisions figurant dans le programme de stabilité. L'autorité se prononcera sur les prévisions macroéconomiques pluriannuelles, évaluant la présence de biais dans les prévisions. Dans l'éventualité où l'AIReF conclurait sur le caractère biaisé des prévisions, l'Etat devra corriger ces dernières et rendre public les modifications apportées.

L'AIReF devra également être consultée avant toute approbation d'un changement de méthode dans le calcul des prévisions de recettes et de dépenses publiques, ainsi que dans l'estimation de la croissance potentielle.

Récemment créée, l'autorité a remis son premier avis en septembre validant le cadre macroéconomique sur lequel reposait le projet de loi de finances 2015.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui, l'AIReF veille au respect des objectifs fixés dans le cadre de la loi de finances pour l'exercice en cours, au respect de la règle d'or des collectivités locales et du niveau de la dette publique. Elle peut, le cas échéant, se prononcer sur l'opportunité d'activer un des différents volets du processus de surveillance. Elle s'occupe également du suivi de la mise en place des mécanismes de correction (Cf. Question 5).²⁴

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- g. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- h. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

L'AIReF est dirigée par José Luis Escrivá, président nommé en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Finances et de l'Administration Publique après audition par le parlement pour approbation. Le président est élu pour un mandat de 6 ans **non renouvelable**. La durée du mandat est choisie de telle manière à ce qu'elle ne coïncide pas parfaitement avec la durée d'une législature, afin de renforcer l'indépendance du président de l'autorité. L'exercice du mandat de président est incompatible avec toute autre activité professionnelle.

Le président sera assisté de « directeurs de secteur » qui devront, comme lui, justifier d'au moins 10 ans d'expérience dans le domaine de l'analyse budgétaire, économique et financière du secteur public. Ces derniers seront nommés par le conseil des ministres sur proposition du président de l'AIReF.

L'AIReF sera assisté dans ses travaux (mesure et comptabilisation des activités économiques menées par les différentes administrations publiques en Espagne) par un comité technique des comptes nationaux -composé de représentants de la Banque d'Espagne, de l'Institut national de statistiques, de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Etat (IGAE). Ce comité pourra notamment vérifier les informations comptables fournies par les Communautés autonomes (CCAA) et les entités locales.

²² Article 12 paragraphe 3 de la loi organique de stabilité budgétaire et soutenabilité financière

²³ Articles 14,15 16 de la loi organique 6/2013

²⁴ Article 21 de la loi organique 6/2013

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'existence de circonstances exceptionnelles est approuvée à la majorité absolue des membres de l'assemblée des députés. Pour le 15 avril et le 15 octobre de chaque année, l'AIREF remet un rapport au Gouvernement sur i) le degré de conformité de l'exécution budgétaire de l'année précédente avec les objectifs fixés et sur ii) la pertinence des objectifs approuvés pour l'année en cours et celle à venir au regard de l'évolution réelle de l'économie. Le rapport d'octobre formulera également une prévision sur le respect des objectifs de l'exercice en cours. Par ailleurs, les Communautés autonomes publient trimestriellement leurs données économiques, financières et budgétaires afin de mener un suivi plus régulier du niveau de leurs dépenses et d'apprécier les éventuels risques de divergence des objectifs annuels de déficit. De son côté, le gouvernement central publie mensuellement le niveau d'endettement de l'administration générale de l'Etat.

Le premier volet concerne **les mesures préventives**. Lorsque l'endettement d'une administration atteint 95% de son niveau limite, elle ne pourra plus émettre de dette sauf opération de trésorerie. Dans l'éventualité où un risque²⁵ est repéré quant au non-respect de l'objectif de solde budgétaire, de dette ou de la règle d'or pour les CCAA, le Gouvernement adresse un avertissement aux administrations concernées après audition préalable de ces dernières. Elles disposent alors d'un délai d'un mois pour présenter des mesures corrigeant ce risque. Faute de présentation de mesures, ou dans le cas où il les jugerait insuffisantes, le Gouvernement mettrait en place des mesures correctives.

Le volet de **mesures coercitives** impose aux administrations non respectueuses des règles de voter un plan économique et financier visant à assurer, pour l'année en cours et la suivante, le respect de l'objectif budgétaire²⁶. Ce plan, après avoir été présenté et validé par l'AIREF, sera remis pour approbation, sous deux mois, aux organes de surveillance²⁷. En tout état de cause, les administrations non-respectueuses devront mettre en place les mesures de correction au plus 3 mois après l'avertissement reçu du Gouvernement²⁸. L'entité de surveillance opère un suivi trimestriel (semestriel pour les Entités locales) de la mise en application du plan et peut demander si nécessaire la mise en place de mesures complémentaires.

En dernier recours, des **mesures coercitives** sont prévues. Elles sont activées si le plan économique et financier (ou plan de rééquilibrage) n'est pas présenté, pas approuvé ou pas mis en place. L'administration concernée devra alors, approuver, dans un délai de 15 jours, la non-disponibilité des crédits pour assurer le respect de l'objectif assigné et préciser les postes de dépenses qui seront gelés. A défaut, des délégués du Gouvernement seront envoyés pour apprécier la situation économique-budgétaire. En outre, le Gouvernement pourra exiger le dépôt d'un montant équivalent à 0,2% du PIB auprès de la banque d'Espagne (si des mesures ne sont pas prises au bout de 3 mois le dépôt n'est plus rémunéré. Et si, trois mois encore après, aucune mesure n'a été prise, le dépôt sera considéré comme une amende). Dans la situation où une Communauté autonome ou une entité locale ne respecterait pas ces obligations le Gouvernement, prendra les mesures nécessaires pour forcer l'administration en question à s'y soumettre.

²⁵ La loi organique ne propose pas de définition précise de ce risque.

²⁶ Dans le cas où le non-respect des objectifs de stabilité budgétaire ou niveau d'endettement est lié à l'émergence de circonstances exceptionnelles, l'administration sera tenue de présenter un plan de rééquilibrage, plus détaillé que le plan économique et financier. Dans le cas de non-respect de la cible de solde structurel, l'administration devra faire une présentation désagrégée de l'évolution des recettes et des dépenses et de leurs principales composantes.

²⁷ Le ministère des Finances et de l'Administration Publique est en charge de la surveillance des administrations centrales, le Conseil de politique fiscale et financière surveille les CCAA et l'exécutif des entités locales est surveillé par la Corporation réunie en plénière ou par la CCAA si elles sont placées sous sa tutelle.

²⁸ Ou, le cas échéant, la qualification de circonstances exceptionnelles.

En ultime recours, la persistance du non-respect des obligations sera considérée comme une atteinte à l'intérêt général et pourra donner lieu à la dissolution l'exécutif de l'administration fautive.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Au premier semestre de chaque année, le Conseil des Ministres, sur proposition du ministre des Finances et de l'Administration Publique, et après consultation du Conseil de politique fiscale et financière des CCAA²⁹ et de la commission nationale de l'administration locale, fixe les objectifs de stabilité budgétaire et de dette, exprimés en points de PIB, pour chaque niveau d'administration. L'Assemblée des députés et le Sénat se prononceront sur ces objectifs. Si l'une des deux chambres les rejette, le Gouvernement devra en proposer d'autres dans un délai d'un mois.

A partir de ces objectifs généraux, le Conseil de politique fiscale et financière des communautés autonomes, après proposition de l'AIReF, déclinera pour chaque CCAA les objectifs de stabilité et de dette qui seront ensuite validés par le Gouvernement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Prévisions de croissance potentielle				
%	2012	2013	2014	2015
FMI (Avril 2014)	-0,39	-0,39	-0,10	0,35
OCDE (mai 2014)	0,2	0,4	0,7	1,0
Commission européenne (prévisions printemps 2014)	-0,10	-0,45	-0,31	-0,14
Espagne (plan budgétaire, avril 2014)	0	-0,4	-0,4	

Les prévisions espagnoles concernant la croissance potentielle sont les plus prudentes.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

CF. Question 5

L'Espagne dispose d'une Administration très décentralisée et la loi organique de stabilité budgétaire et soutenabilité financière a permis dans ce sens de préciser les relations financières entre l'Etat et les Communautés autonomes, inscrivant notamment la règle d'or comme frein à l'évolution des dépenses non financières de toutes les administrations³⁰. Cette loi précise également la déclinaison par niveau d'administration de la limite d'endettement public : l'administration centrale ne peut accuser une dette de plus de 44% du PIB ; pour les CCAA ce ratio maximum est de 13%³¹ et de 3% pour les autres entités

²⁹ Organe de coordination des finances publiques, rassemblant le président de chaque communauté autonome et le ministre des finances et de l'administration publique.

³⁰ *Regla de Gasto* qui prévoit que l'évolution des dépenses de l'Administration centrale, des communautés autonomes et des entités locales ne pourra pas évoluer plus rapidement que la croissance du PIB espagnol à moyen terme.

³¹ L'objectif est décliné également selon les Communautés, aucune ne peut avoir une dette supérieure à 13% de son PIB régional.

locales³². Enfin, cette loi impose de respecter un délai de paiement de 30 jours aux fournisseurs privés, objectif qui implique les mêmes obligations et la même surveillance que ceux précédemment cités. Cette contrainte, assortie de celle de publier mensuellement le délai moyen de paiement des CCAA, vient corriger des pratiques ayant abouti la création d'une dette commerciale importante pour les communautés autonomes et ayant nécessité la création par l'Etat d'un fond dédié au paiement des factures en attente.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les CCAA disposent de compétences élargies en matière fiscale et peuvent notamment agir sur le taux et l'assiette de plusieurs impôts. Elles disposent également de vastes compétences en matière de dépense et développent des services au-delà du minimum commun dans toutes les régions (en particulier en matière de santé, domaine géré entièrement par les CCAA). Si les objectifs de déficit des Communautés Autonomes sont approuvés par le Parlement en même temps que les objectifs des autres administrations, ce dernier n'examine pas les textes financiers des administrations publiques locales.

Les prestations de sécurité sociale, hors santé et autres prestations assurées directement par les CCAA, relèvent directement du budget de l'Etat central et sont donc à ce titre examinées par le Parlement.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement (central) intervient surtout *a posteriori*, lors de l'examen des lois de finances qui sont présentées au Congrès au plus tard le 1^{er} octobre et contiennent de éléments sur l'année en cours et celle à venir uniquement. C'est là encore surtout le gouvernement qui agit, l'article 134 de la Constitution espagnole lui donne compétence exclusive pour l'élaboration du projet de loi de finances. La Constitution limite également la capacité d'amendement du Parlement, l'article 134.6 prévoit ainsi que tout amendement consistant à augmenter les dépenses ou à baisser les recettes doit être approuvé par le Gouvernement avant d'être déposé.

Concernant les objectifs budgétaires et de dette à trois ans, le Parlement approuve ou refuse les propositions du Gouvernement.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

³² Article 13 paragraphe 1

FINLANDE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a été transposé dans la loi (ordinaire) 869/2012 du 21 décembre 2012, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 (loi sur la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels). Le décret 24/2013 du 28 décembre 2012 en précise les modalités d'application.

Dans la hiérarchie des normes en droit finlandais, une loi ordinaire est placée au-dessous de la Constitution, le cadre juridique ne connaissant pas de lois organiques. Dans le cadre de la transposition du TSCG dans la législation nationale finlandaise, la procédure d'adoption n'a pas fait l'objet d'une procédure spécifique. Le projet de loi du gouvernement, a été présenté au Parlement pour un débat préliminaire en séance plénière. Suite à ce débat d'orientation, l'initiative législative a été envoyée en commission des finances pour examen. Elle est ensuite revenue en séance plénière, où elle a été examinée en deux étapes. Lors de la seconde lecture (qui ne peut commencer qu'au plus tôt, trois jours après la fin de la première lecture), le projet de loi a été approuvé. De manière générale, les lois ordinaires sont adoptées ou rejetées à la majorité simple. Un seul vote suffit pour atteindre la majorité. Une fois votée, le Président de la République, qui dispose d'un droit de veto sur les initiatives législatives, a validé la loi par sa signature.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le gouvernement ainsi que les hypothèses de PIB potentiel et de croissance ne sont pas élaborées par un organisme indépendant. Les prévisions économiques, retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière, sont préparées par le ministère des Finances.

En ce qui concerne la validation des hypothèses macroéconomiques, c'est le National Audit Office (NAO), un organe de supervision financier indépendant rattaché au Parlement, qui évalue leur fiabilité (cf. Q3 ci-dessous).

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Le National Audit Office (NAO) est l'institution indépendante qui a été chargée du contrôle du respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG. Il ne s'agit donc pas d'un organe créé spécifiquement en application du TSCG.

L'article 90 de la Constitution de la Finlande révisée, entrée en vigueur en mars 2000, définit le statut et les missions du NAO. La loi sur le National Audit Office (676/2000) contient des dispositions détaillées sur les tâches, la compétence ainsi que l'accès à l'information du NAO

Le NAO a pour mission le contrôle de la fiabilité des informations reçues par le Parlement sur les finances de l'État, des règles budgétaires, de la légalité et de l'efficacité de la gestion financière de l'État, ainsi que du respect du budget. En outre, le NAO supervise l'élaboration et la réalisation du plan de financement quadriennal.

La loi 869/2012 du 21 décembre 2012 sur la mise en œuvre du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels » confie au NAO le contrôle du respect de cette loi. Il est également chargé de superviser le respect de l'OMT ainsi que du mécanisme de correction.

Le NAO n'a pas pour mission de produire des hypothèses macroéconomiques mais est chargé d'évaluer la fiabilité des hypothèses macroéconomiques élaborées lors de la préparation des projets de budget de l'État par le ministère des Finances

Les résultats de la mission continue d'audit budgétaire et fiscal du NAO sont détaillés dans ses rapports adressés au Parlement. De plus, le NAO élabore des rapports séparés à l'attention du Parlement au milieu et à la fin de la législature.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. **de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- b. **de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

Le National Audit Office est dirigé par un inspecteur général (Auditor General), qui est élu par le Parlement pour un mandat de six ans. La fonction est actuellement occupée par M Tuomas Pöysti.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 23 de la loi sur les fonctionnaires de l'État (1373/1994), l'inspecteur général du NAO ne peut être démis de ses fonctions que dans le cas d'une faute grave. Les autres fonctionnaires du NAO sont également concernés par cette loi.

Le NAO est composé de cinq départements : 1) vérification de la politique budgétaire et du Bureau exécutif, 2) audit financier, 3) audit de performance, 4) services administratifs et 5) plaintes des citoyens et gestion de qualité. Leurs tâches sont prescrites dans le règlement intérieur du NAO. Le bureau compte environ 140 employés.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Le texte de loi sur la mise en œuvre du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels » (869/2012) ne précise pas

les notions d'« écart important », de « circonstances exceptionnelles » ou de « critères de sortie » des circonstances exceptionnelles et renvoie au TSCG.

Selon l'article 3 de cette loi, le mécanisme de correction budgétaire est mis en œuvre lorsqu'un « écart important » par rapport à l'objectif de moyen terme (OMT) a été constaté, soit par le gouvernement finlandais (dans le cadre du suivi et de l'évaluation globale des finances publiques finlandaises), soit par le Conseil de l'UE. Le gouvernement finlandais est alors tenu de mettre en place des mesures de correction jugées appropriées afin de remédier à la situation.

Dans le cas où le Conseil européen adresserait une recommandation à la Finlande en l'invitant à prendre les mesures d'ajustement nécessaires (cf. 2 de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance et de la coordination des politiques économiques), il est prévu que le gouvernement établisse un rapport pour le Parlement. Ce rapport doit contenir une estimation de l'écart du solde structurel constaté par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement, et doit préciser les mesures permettant de corriger cet écart au plus tard avant la fin de l'année calendaire suivante.

De même, lorsque le Conseil européen constate, conformément au 2 de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97, que la Finlande n'a pas mis en œuvre les mesures d'ajustement appropriées, le gouvernement est tenu de préparer, sans délai, un compte-rendu au Parlement, contenant les informations précisées dans le paragraphe précédent.

La loi sur la mise en œuvre du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels » (869/2012) rappelle que le Conseil européen peut être amené à constater l'existence de « circonstances exceptionnelles », justifiant l'écart par rapport à l'OMT, telles que définies à la sous-section b) du 3) de l'article 3 du TSCG. Dans ce cas, le texte précise que la Finlande peut s'abstenir de mettre en place de telles mesures d'ajustement.

Enfin, lorsque le Conseil de l'UE constate que les circonstances exceptionnelles ont cessé, le texte prévoit que le gouvernement est tenu, pendant l'année calendaire en cours ou au plus tard avant la fin de l'année calendaire suivante, de mettre en place des mesures permettant d'améliorer le solde structurel d'au moins 0,5%. Le NAO évalue ensuite si ces mesures sont suffisantes.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

En Finlande, la trajectoire d'ajustement est définie dans le Programme de Stabilité. Le Programme de Stabilité de 2013 a fixé un objectif de moyen terme (OMT) de -0,5 % du PIB pour le solde structurel du gouvernement général, ce qui répond aux exigences minimales fixées par le Pacte de Croissance et de Stabilité et reprises dans la loi (ordinaire) N° 869/2012 du 21 décembre 2012 sur la mise en œuvre du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels ». Cet OMT sera révisé tous les 3 ans.

Le Programme de stabilité contient par ailleurs :

- un plan de financement quadriennal (cf. question 8) du gouvernement général
- les prévisions économiques qui sous-tendent le Programme de Stabilité
- les prévisions d'évolution du ratio de dette sur PIB
- une description et une évaluation des politiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs du Programme de Stabilité
- une analyse de sensibilité
- les justifications éventuelles des écarts à la trajectoire d'ajustement

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Les hypothèses de croissance potentielle de la Finlande sont présentées dans le tableau ci-dessous :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Source
Gouvernement finlandais	1,2	0,8	0,2	0,2	0,6	0,6	0,9	1,1	Ministère des Finances, <i>Finland's Stability Programme 2014</i> (avril 2014) ; <i>Finlands Stability Programme 2013&2012</i>
Commission européenne	0,4	0,2	0,0	0,0	0,4	-	-	-	Commission Européenne, <i>European Economic Forecast Spring 2014</i> (mai 2014)
OCDE	0,8	1,0	1,0	1,1	1,4	-	-	-	OCDE, <i>Economic Surveys of Finland 2014</i> (février 2014)
FMI	0,4	0,3	0,3	0,3	0,8	0,9	1,1	1,2	FMI, <i>Finland, Staff report for the 2014 article IV consultation</i> , IMF Country Report No. 14/139 (mai 2014)

Les prévisions du gouvernement ont déjà été révisées deux fois à la baisse depuis 2012 : une première fois en 2013, et une nouvelle fois, plus fortement, dans son programme de stabilité de 2014.

Source		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Finland's Stability Programme 2012</i> (avril 2012)	Croissance potentielle	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	-	-
<i>Finland's Stability Programme 2013</i> (avril 2013)	Croissance potentielle	-	0,8	0,7	0,9	1,2	1,2	1,3	-
<i>Révision 2012-2013</i>		-	-0,3	-0,4	-0,2	0,1	0,2	-	-
<i>Finland's Stability Programme 2014</i> (avril 2014)	Croissance potentielle	-	-	0,2	0,2	0,6	0,6	0,9	1,1
<i>Révision 2013-2014</i>		-	-	-0,5	-0,7	-0,6	-0,6	-0,4	-

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il n'existe pas, en Finlande, de règle d'encadrement qui imposerait la mise en œuvre de mesures correctrices au-delà d'un certain seuil d'endettement des administrations publiques.

Cependant, depuis 1991, le gouvernement finlandais s'est engagé à respecter un cadre de dépense (« spending limits ») pour les finances du gouvernement général, dans lequel sont incluses les finances du gouvernement central, les finances des collectivités locales, les fonds de pension et les fonds de sécurité sociale. Le cadre de dépenses actuel est basé sur un plan de financement quadriennal, établi pour la législature en cours. Ce plan peut être révisé chaque année, avant la fin du mois d'avril. Les estimations des crédits et des recettes du cadre de dépenses, ainsi que les ajustements-prix et -coûts, sont fondés sur des prévisions préparées par le ministère des Finances.

Le plan de financement quadriennal fixe un plafond pour environ 80 % des dépenses du budget. Les dépenses qui évoluent en fonction de la conjoncture et des stabilisateurs automatiques (assurance chômage, allocation logement, etc.), restent en dehors du cadre de dépenses du gouvernement général. A titre d'exemple, les intérêts à payer sur la dette du gouvernement central, les dépenses de TVA, et les dépenses d'investissement ne sont pas inclus dans le cadre de dépenses. Ce plafond ne couvre pas non plus les fonds hors-budget du gouvernement central.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le plan de financement quadriennal du gouvernement général, qui fait partie du Programme de Stabilité, porte sur les dépenses du gouvernement général, ce qui correspond aux budgets du gouvernement central, des collectivités locales, des fonds de pension et des fonds de sécurité sociale.

Puisque le plan de financement quadriennal du gouvernement général est débattu au Parlement lors de sa présentation initiale, ainsi qu'à chaque révision, le Parlement est, de fait, amené à examiner les textes financiers portant spécifiquement sur les APUL et les ASSO.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques est définie dans le Programme de Stabilité. Le contenu du Programme de Stabilité, une fois approuvé par le gouvernement en séance plénière, est présenté par écrit et oralement à la Grande Commission du Parlement finlandais. Ce Programme de Stabilité est ensuite remis aux organes compétents de l'UE. L'appréciation de la Commission européenne et la déclaration du Conseil de l'UE au sujet de ce Programme de Stabilité sont soumises au Parlement finlandais dans le cadre des préparatifs de l'Ecofin.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Un groupe de travail, constitué en novembre 2012, a rendu un rapport, publié en février 2014³³, sur les aménagements restant à apporter à la législation finlandaise afin d'y intégrer les dispositions des Six-Pack et Two-pack (essentiellement celles de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres et du règlement 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). Selon ce rapport, le TSCG a bien été transposé par la loi du 21 décembre 2012.

³³ National Implementation of the EU Budgetary Framework Directive and the EU Regulation for Monitoring and Assessing Draft Budgetary Plans : http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/01_budgets/20131218Budjet/vm_budjetti_enkku_korjattu.pdf

GRÈCE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Tout ci-dessus a été transposé dans l'ordre légal grec avec L.4270/2014, voté en juin 2014. L'autorité indépendante, appelée Conseil Fiscal Hellénique, a été établie en partie A de la loi, tandis que le reste a été inclus dans le chapitre "les Règles Fiscales - des Mécanismes de Correction". Les dispositions pertinentes des 6-pack, 2-pack et d'autres règlements ont surtout été répétées. Cependant, il faut noter que dans la loi il est exposé que le chapitre "les Règles Fiscales - les Mécanismes de Correction" ne s'appliquent pas tant que le pays est sous un Programme d'Ajustement Macro-économique, ce qui est actuellement le cas de la Grèce. Il n'y a aucune hiérarchie parmi les lois dans le système légal grec, seule la Constitution étant au-dessus des lois. La procédure régulière pour voter des lois par le Parlement a été suivie.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions macro-économiques sont produites par le ministère des finances. Cependant, une fois que la procédure pour établir le Conseil Fiscal Hellénique mentionné ci-dessus sera achevée, le Conseil approuvera ces prévisions, selon la loi L.4270/2014. La production ou l'approbation des estimations du PIB potentiel n'est pas actuellement dans le mandat du Conseil Fiscal Hellénique, mais il faut noter de nouveau que tant que le pays est sous Programme, la règle budgétaire équilibrée et le MTO ne s'appliquent pas et les objectifs de solde sont en termes de chiffres bruts.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

(Pour les détails, voir les articles 4 et 5 de L.4270/14). Dans les deux cas c'est le Conseil d'Administration du Conseil Fiscal Hellénique. C'est un Conseil à 5 membres (le président et 4 membres). Après une procédure ouverte d'appel d'offres, un comité comprenant le ministre des finances, le gouverneur de la Banque de Grèce et le responsable du tribunal d'audit, choisit une liste de candidats sélectionnés d'au moins le double du nombre des postes à pourvoir, basée sur des critères objectifs et prédéterminés. Le Conseil d'Administration ministériel fait la sélection finale qui doit être approuvée par la Commission Parlementaire pour les Institutions et la Transparence.

Commentaire : le profil des candidats pour les 5 postes actuellement en cours de recrutement est Bac+8 en économie avec spécialisation sur les questions budgétaires et fiscales, au moins 15 ans d'expérience professionnelle sur les questions budgétaires et fiscales et la maîtrise d'une langue étrangère. A noter que la durée des mandats est de 6 ans pour le Président et 1 membre, 5 ans pour 2 membres et 4 ans pour 1 membre.

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Pour la mise en œuvre, voir ci-dessous, les articles 38 - 40 de L.4270/2014 (la traduction n'est pas officielle). Les écarts significatifs sont définis par référence directe aux critères d'UE Reg.1466/1997, l'art 6 (3). "Les circonstances exceptionnelles" sont définies comme : a) un événement inhabituel qui est hors le contrôle du gouvernement ou qui a des implications sérieuses dans la situation financière du gouvernement général, ou b) une période de ralentissement sévère de l'économie, comme défini dans le Pacte de stabilité et de croissance.

Article 38

Activation of the correction mechanism

[Articles 6(1) (c) and 6(2) of Directive 2011/85/EU]

1. The correction mechanism consists of the preparation and adoption of the corrective action plan of Article 39.

2. The correction mechanism is triggered when there is a significant deviation from the medium-term fiscal target or from the adjustment path based on the criteria set out in Article 6(3) of Regulation (EC) No 1466/1997. The correction mechanism may not be triggered: a) under exceptional circumstances provided that such deviation does not endanger fiscal sustainability in the medium term or b) during periods of major structural reforms, as they are defined in article 14.

3. The Minister for Finance may activate the correction mechanism based on the criteria related to significant deviations from the fiscal target or from its adjustment path, as set in article 6(3) of Regulation (EU) 1466/1997, considering the relevant opinion by the Fiscal Council. The corrective mechanism may not be triggered according to paragraph 2.

4. The correction mechanism is automatically triggered following the adoption of a relevant EU Council recommendation under Article 6(2) of Regulation (EC) 1466/97.

Article 39

Plan for corrective actions

[article 6(1)(c) of Directive 2011/85/EU]

1. In the case of activation of the correction mechanism of Article 38, the Minister for Finance shall draw up, within two (2) months from its activation, a plan of corrective actions which he/she shall submit it to Parliament's vote, after approval by the Cabinet. The plan shall:

(a) determine the correction period during which the deviations must be corrected.(b) establish annual objectives for fiscal indicators, which must be achieved to correct the deviations, taking into account

that larger deviations from the medium-term target or the adjustment path towards it shall lead to larger corrections.

(c) determine the scope and content of the interventions on revenue and expenditure, which must be taken to correct the deviations, and the General Government sub-sectors that these shall cover.

2. The corrective action plan of paragraph 1 shall comply with:

(a) The rules of the Stability and Growth Pact

(b) Any recommendations to the country under the Stability and Growth Pact, with regard to the correction period and the extent of the interventions to be taken in the context of the plan for corrective actions, and

3. The plan of corrective actions submitted to Parliament under paragraph 1 hereof shall also include the update of the MTFFS and a supplementary State Budget.

Article 40

Monitoring and suspension of the plan for corrective actions

[article 6(1)(c) of Directive 2011/85/EU]

1. When a plan for corrective actions is adopted under Article 39(1) hereof, and during the corrective period, the Fiscal Council shall prepare and publish a progress report twice yearly on the implementation of the plan.

2. The progress report referred to in the previous paragraph shall assess if the implementation of the plan for corrective actions progresses in line with the objectives thereof and if it is possible to correct the significant deviations identified.

3. During the corrective period specified in the plan for corrective actions of Article 39(1), the plan can be suspended in the case of exceptional circumstances. Such suspension is decided according to the procedure laid down in the first subparagraph of article 39(1) after a relevant recommendation of the Fiscal Council.

4. After the suspension decision referred to in the previous paragraph hereof, the Minister for Finance, following the agreement of the Fiscal Council, shall regularly carry out an evaluation, at least every six months, of whether the exceptional circumstances and the deviations referred to in Article 38(2) still exist, and shall disclose his/her evaluation to the permanent Standing Committee of Financial Affairs of the Parliament.

5. If, according to this evaluation, the Minister for Finance considers that the exceptional circumstances of paragraph 3 hereof have ceased to exist, he/she shall submit a new plan for corrective actions according to Article 39(1), unless he/she has come to the conclusion that the deviations referred to in Article 38(2) no longer exist.

6. If the Minister for Finance does not accept the recommendations of the Fiscal Council determined in the present article, he/she shall inform the permanent Standing Committee of Financial Affairs of the Parliament of the reasons for non acceptance. “

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Art.35: “The medium-term fiscal target is referred to in the MTFFS (Medium Term Fiscal Strategy), and the introductory report of the annual State Budget and the Minister for Finance shall assess its level at least every three years according to the procedures of the Stability and Growth Pact.”

For the adjustment path Art 37:

“Article 37

Adjustment path rule

[articles 5, 6 and 7 of Directive 2011/85/EU]

The annual structural balance of the General Government should converge with the medium-term fiscal target within the time-frame set on the basis of article 5 of Council Regulation (EC) No 1466/1997.

2. In determining compliance with the adjustment path rule, progress towards the medium-term fiscal target shall be evaluated on the basis of the provisions of Article 5 of Council Regulation (EC) No 1466/97.

3. A temporary deviation from the adjustment path rule may be allowed only in exceptional circumstances, provided that such deviation does not endanger fiscal sustainability in the medium term or during periods of major structural reforms, as they are defined in article 14.”

De nouveau, ils ne sont pas applicables quand le pays est sous Programme.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

ND

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Non

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le plan stratégique budgétaire à moyen terme (MTFS) couvre chaque sous-secteur du gouvernement général. Les budgets annuels doivent être compatibles avec le MTFS. La supposition légale d'obligations au-delà des budgets annuels est interdite. Un bulletin des résultats en termes de trésorerie de chaque sous-secteur gouvernemental général est publié tous les mois.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La définition est dans la loi (art 37), tandis que la mise en œuvre est pilotée par le Conseil Fiscal, qui rapporte à la fois régulièrement et chaque fois que nécessaire au Parlement et au public.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

La transposition a été accompagnée par une restructuration de la loi budgétaire existante en une nouvelle loi et elle a été pilotée de près par la Commission européenne, dans le cadre des exigences de MoU.

HONGRIE

Q1 - Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

La Hongrie n'étant pas membre de la zone euro, même si elle est une partie contractante du Traité, n'est pas liée par le TSCG. Le cadre budgétaire contient néanmoins de nombreux éléments du Traité, également à la suite de la transposition de la Directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

L'OMT est défini dans la Loi sur les finances publiques comme objectif budgétaire en termes structurels, déterminé en conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance, présenté dans le programme de convergence. Le budget doit toujours être en ligne avec l'objectif à moyen terme, il n'existe donc pas de mécanisme de correction, en soi, ou en d'autres termes, le mécanisme de correction prescrit que s'il y a un écart par rapport à l'objectif à moyen terme, le budget de l'année d'après doit le corriger. Conformément à la Loi, le solde des finances publiques doit également respecter la valeur de référence de 3% du PIB, sauf dans les circonstances exceptionnelles. Les circonstances exceptionnelles sont définies dans la Loi sur la stabilité économique comme une croissance négative du PIB réel.

Le Conseil budgétaire (Fiscal Council) est établi par la Loi sur la stabilité économique et est chargé principalement de contrôler la règle du frein à l'endettement (le budget doit assurer la réduction de la dette publique si elle est supérieure à 50% du PIB) incluse dans la Loi fondamentale (Constitution) et précisé dans la Loi sur la stabilité économique.

Les dispositions sur le Conseil budgétaire dans la Loi sur la stabilité économique sont classées comme loi cardinale (nécessite 2/3 des voix). Les autres dispositions mentionnées de la même loi et de la Loi sur les finances publiques sont des lois « normales » (majorité 1/2 des voix).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions macroéconomiques, y compris les chiffres du PIB pour l'élaboration du projet de budget sont préparées par le Ministère de l'économie nationale. Le Conseil budgétaire peut exprimer son opinion sur toute question relative aux finances publiques, y compris les prévisions macroéconomiques.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Le Conseil budgétaire a un droit de veto sur la loi de finances si le ratio de la dette ne diminue pas chaque année et peut s'exprimer en cas de manque du respect de l'obligation que la dette publique nominale n'augmente pas plus vite que « le taux d'inflation – la croissance du PIB réel / 2 », si le solde budgétaire n'est pas déterminé de manière à ce que le ratio de la dette de

l'administration publique diminue et si le solde budgétaire n'est pas compatible avec la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le déficit ne pouvant dépasser 3% du PIB.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil budgétaire peut exprimer son opinion sur toute question relative aux finances publiques, il n'est néanmoins pas chargé des tâches spécifiques mentionnées ci-dessus. Le Président du Conseil budgétaire est nommé par le Président de la République pour six ans. Ses deux autres membres sont le Gouverneur de la Banque centrale (également nommé par le Président de la République pour six ans) et le Président de la Cour des comptes (désigné par la majorité de 2/3 du Parlement pour douze ans).

Voir Q11.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Voir la question 1 : Le budget doit toujours être en ligne avec l'objectif à moyen terme, il n'existe donc pas de mécanisme de correction, en soi, ou en d'autres termes, le mécanisme de correction prescrit que s'il y a un écart par rapport à l'objectif à moyen terme, le budget de l'année prochaine doit le corriger. Conformément à la Loi, le solde des finances publiques doit également respecter la valeur de référence de 3% du PIB, sauf dans les circonstances exceptionnelles. Les circonstances exceptionnelles sont définies dans la Loi sur la stabilité économique comme une croissance négative du PIB réel.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

Le budget doit toujours être préparé en conformité avec l'OMT, il n'existe donc pas de loi spécifique sur la trajectoire d'ajustement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ?

Croissance potentielle	2013	2014	2015
Gouvernement hongrois	0,9	1,2	1,3
OCDE	0,3	0,6	1,1
Commission européenne	0,4	0,9	1,1
Fonds monétaire international	0,5	1,2	1,3

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

La Loi fondamentale de la Hongrie (Constitution) contient une règle de frein à l'endettement selon laquelle le budget doit veiller à la réduction de la dette publique si elle est supérieure à 50% du PIB. La Loi sur la stabilité économique précise les détails de la règle constitutionnelle: la croissance de la dette publique nominale, calculée en conformité avec les règles fixées par la loi, ne doit pas dépasser la différence entre le taux d'inflation et la moitié de la croissance du PIB réel.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le budget du secteur de l'administration centrale contient également des fonds de sécurité sociale. Les budgets des collectivités locales sont adoptés par les gouvernements locaux. En outre, depuis mi-2013, toute garantie et caution des gouvernements locaux nécessite le consentement préalable du gouvernement, tandis qu'à partir du 1^{er} janvier 2014, l'obligation de fourniture de données préliminaire a été étendue à de nombreuses opérations qui ne nécessitent pas une approbation du gouvernement, et à partir du 1^{er} janvier 2015, un accord sera également requis pour les prêts contractés pour financer les ressources propres des projets financés sur fonds européens.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement ne participe pas à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Il débat et adopte en revanche le budget.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Le Conseil budgétaire se compose de trois membres : le Gouverneur de la Banque centrale (M. Gyorgy Matolcsy, ancien ministre des finances), le président de la Cour des Comptes (M. Laszlo Domokos, ancien député FIDESZ) et une personne déléguée par le Président (M. Arpad Kovacs, ancien président de la Cour des Comptes).

Historiquement, le Conseil budgétaire était composé outre le Président et ses adjoints, d'une équipe d'analystes qui permettait de mener en propre les analyses sur l'ensemble des domaines de compétences du Conseil.

La Commission a d'ailleurs recommandé à la Hongrie d'élargir les compétences obligatoires du Conseil budgétaire et d'améliorer la transparence de son activité, y compris l'audit systématique a posteriori du respect des règles budgétaires chiffrées, les prévisions macro-budgétaires et les évaluations d'impact budgétaire des propositions politiques majeures.

IRLANDE

Éléments de contexte général :

L'Irlande a été le seul Etat membre à avoir eu recours au référendum pour ratifier le TSCG et le « oui » l'a emporté avec 60,29% le 31 mai 2012.

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Les dispositions du TSCG ont été transposées dans le droit interne irlandais par la voie législative : le *Fiscal Responsibility Act 2012*³⁴ est une loi ordinaire, entrée en vigueur en décembre 2012. Dans sa section 2, la loi précise que le gouvernement doit s'efforcer de respecter les règles (« *to endeavour to comply with fiscal rules* ») dans leur double dimension, d'équilibre budgétaire et de déficit.

- La loi précise que le budget doit être structurellement en équilibre ou en excédent. Cette exigence est satisfaite si le solde budgétaire annuel structurel est en ligne avec l'objectif à moyen terme ou si la trajectoire d'ajustement tend vers l'objectif à moyen terme. L'objectif à moyen terme est limité à - 0,5% du PIB. Si la dette est nettement sous la barre de 60% du PIB et les risques de soutenabilité des finances publiques sont faibles, la limite de l'objectif à moyen terme est un équilibre structurel annuel de -1% du PIB. Des déviations temporaires sont prévues, en cas de circonstances exceptionnelles (soit un événement imprévu sur lequel l'Etat n'a pas de contrôle et qui a un impact majeur sur les finances publiques, soit une période ralentissement économique sévère), dès lors que le non-respect de la règle budgétaire ne remet pas en cause la soutenabilité budgétaire à moyen terme.
- La dette publique est limitée à 60% du PIB. Lorsqu'elle excède ce plafond, la dette doit être réduite conformément aux règles prévues par le règlement relatif au déficit public excessif, jusqu'à atteindre le seuil de 60%.

Ces dispositions sont complétées par la loi *Ministers and Secretaries Amendment Act* de 2013³⁵. Elle prévoit que chaque année, sur proposition du ministre des finances, le gouvernement fixe le plafond de dépenses pour les 3 ans qui suivent l'exercice en cours. Sur proposition du ministre, le plafond de dépenses de l'Etat pour l'une ou plusieurs années peut être révisé à la hausse ou à la baisse. Le gouvernement décide des montants réservés à chaque ministère, ces plafonds ministériels étant eux-mêmes révisables. Le Parlement est tenu informé du plafond de dépenses de l'Etat et de sa révision. Il est également informé des plafonds de dépenses ministériels et de leur révision.

³⁴ <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0039.pdf>

³⁵ <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2013/en.act.2013.0029.pdf>

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques sont élaborées par le *Department of Finance* (DOF). Les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle sont également élaborées par le DOF.

L'*Irish Fiscal Advisory Council* (IFAC), créé par le *Fiscal Responsibility Act 2012* (section 8), ne dispose pas de capacité de production statistique en propre. La loi ne prévoit pas que l'IFAC valide ou approuve les hypothèses macroéconomiques, et ne précise pas la procédure dans l'hypothèse où l'IFAC ne serait pas en accord avec la prévision macroéconomique du gouvernement.

L'IFAC a une triple mission :

- une mission de surveillance, et, à ce titre, fournir au moins une fois par an un avis sur le respect des règles budgétaires (« *provide an assessment whether any obligation is being complied with* »). L'avis doit mentionner si des circonstances exceptionnelles existent et ont cessé d'exister, si le gouvernement a failli à respecter l'objectif de déficit, et en cas de mesure de correction, si les progrès sont conformes au plan prévu.
- fournir un avis sur les prévisions macroéconomiques officielles du gouvernement qui sous-tendent le budget et,
- s'agissant du programme de stabilité, indiquer si la politique budgétaire suivie est constitutive d'une gestion économique et budgétaire prudente.

L'avis est adressé au ministre des finances et rendu public dans un délai de 10 jours qui suivent son envoi au ministre.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui (cf. supra)

Dans le cadre de sa mission de surveillance, l'IFAC émet un avis sur l'orientation budgétaire de l'année ou des années concernées et doit indiquer si la politique budgétaire conduite par le gouvernement s'inscrit dans le cadre d'une gestion économique et budgétaire prudente.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- i. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- j. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

L'*Irish Fiscal Advisory Council* (IFAC) est composé de cinq membres nommés par le ministre des finances pour exercer un mandat de quatre ans reconductible une fois. A la suite de deux mandats consécutifs suit obligatoirement une période de quatre ans d'inéligibilité. Les membres sont choisis en fonction de leur compétence et de leur expérience dans les domaines macroéconomique et budgétaire. Dans sa composition actuelle, un membre de l'IFAC est étranger. Pour la conduite de ses travaux, l'IFAC dispose d'un secrétariat composé de quatre économistes.

Le ministre des finances peut démettre un membre de son mandat après le vote d'une résolution parlementaire, dans certains cas : si un membre rencontre un problème de santé entraînant une incapacité totale ou partielle à exécuter les tâches propres à l'IFAC, dans le cas de mauvaise conduite, et si le ministre estime qu'il y a un conflit d'intérêt majeur avec le membre.³⁶

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

La section 6 du *Fiscal Responsibility Act 2012* prévoit que le mécanisme de correction est mis en œuvre dans deux cas :

- si le Conseil constate un dérapage significatif de la position budgétaire et adresse une recommandation à l'Irlande ou,
- si, dans le suivi ultérieur de la recommandation, le gouvernement estime qu'il a failli à respecter la règle budgétaire et constate un dérapage significatif de la position budgétaire par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme.

La loi ne prévoit pas de définition de « l'écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement. Il en laisse l'appréciation au gouvernement.

Pour corriger le déficit, le gouvernement devra dans le délai de 2 mois après la réception de la recommandation pays du Conseil au titre de l'article 103 paragraphe 4 du traité, préparer et présenter un plan au Parlement précisant les mesures nécessaires pour assurer le respect de la règle budgétaire. La loi se borne à indiquer que le plan devra : (i) prévoir la période pendant laquelle la correction doit être réalisée (si cette période est supérieure à un an, il doit prévoir les cibles annuelles à atteindre), (ii) indiquer le montant des recettes et la nature des mesures de dépenses, et (iii) préciser comment ces mesures s'appliquent aux différents postes budgétaires.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

Le *Fiscal Responsibility Act 2012* fait du respect de la trajectoire d'ajustement un des piliers de la règle budgétaire. La loi se limite à indiquer que la condition de la trajectoire d'ajustement est satisfaite si le solde structurel annuel converge vers l'objectif budgétaire à moyen terme « conformément au règlement n°1466/97 ». Il n'est fait mention d'aucune période ou fréquence de révision.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

³⁶ <http://www.fiscalcouncil.ie/about-the-council/members/appointments/>

Le tableau ci-dessous indique les hypothèses de croissance potentielles du DOF, de l'OCDE et de la Commission, issues du *Fiscal Assessment Report 2014*³⁷ de l'IFAC :

ANNEX TABLE A.4: POTENTIAL OUTPUT GROWTH FORECASTS TO 2018

%	2014	2015	2016	2017	2018
<i>SPU 2014</i>	1.5	2.2	2.9	3.3	3.5
<i>OECD (May 2014)</i>	0.8	1.0	0.9	1.4	1.8
<i>EC (Spring 2014)</i>	1.3	2.0	1.4	1.3	1.3

Sources: SPU 2014; ESRI (*Medium-Term Review 2013*); OECD (*Economic Outlook, May 2014*).

Note: The IMF do not publish forecasts of potential output growth.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

L'Irlande fait l'objet d'une procédure de déficit public excessif jusqu'à 2015.

A ce titre, le programme de stabilité fixait les cibles de déficit suivantes : 10,0 % du PIB en 2011, 8,6 % en 2012, 7,2 % en 2013, 4,7 % en 2014 et 2,8 % en 2015. Le programme de stabilité a également confirmé l'objectif à moyen terme en matière de position budgétaire, à savoir – 0,5 % du PIB.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

L'Irlande dispose d'une structure administrative très centralisée, ne concédant que peu d'autonomie budgétaire aux collectivités locales. Depuis 2012, le budget cumulé des collectivités locales doit être à l'équilibre. Le budget voté par le Parlement intègre les administrations de sécurité sociale à travers la dotation du ministère de la santé.

La *Section 67 du Credit Institution Stabilization Act 2010* interdit à toute collectivité locale et entité publique relevant de l'Etat central d'emprunter sans l'accord du ministre des finances, en application des dispositions des accords de prêts signés avec l'EFSM, l'EFSF au titre du programme d'aide UE-FMI et des accords bilatéraux de prêts signés avec le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement irlandais ne participe pas à l'élaboration de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Il s'assure du respect de la trajectoire annuellement lors du vote du budget.

³⁷ <http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2014/06/Chapter-21.pdf>

ITALIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante ? Comment ces véhicules s’inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l’objet d’une procédure d’adoption spécifique ?

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance a été ratifié par l’Italie le 23 juillet 2012, par l’adoption de la loi n°114. Il a été transposé dans le droit italien par la loi constitutionnelle du 20 avril 2012, n°1/2012³⁸, qui a permis d’introduire le principe de l’équilibre budgétaire dans la constitution italienne (modification des art. 81, art. 97, art. 117, art. 119). Cette loi constitutionnelle, énonce les grands principes de l’équilibre budgétaire pour toutes les administrations publiques, y compris les administrations territoriales. Pour mémoire, les lois constitutionnelles sont soumises à deux délibérations successives dans chaque chambre, séparées par un intervalle d’au moins trois mois, et adoptées à la majorité absolue des membres lors du second vote (art. 138 de la Constitution). La loi constitutionnelle n°1/2012 complète l’article 81 de la Constitution en précisant que « le contenu de la loi budgétaire, les normes fondamentales et les critères visant à assurer l’équilibre entre les recettes et les dépenses budgétaires et la viabilité de la dette de l’ensemble des administrations publiques sont définis par une loi approuvée à la majorité absolue des membres de chacune des chambres ».

Cette loi sur la mise en œuvre du principe d’équilibre budgétaire au sens de l’article 81.6 de la constitution a été adoptée le 24 décembre 2012³⁹. Elle contient toutes les dispositions relatives à l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l’élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu’en est-il s’agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement pour l’élaboration des projets de loi de finance (*Documento di economia e finanza- DEF*), notamment celles concernant le PIB et la croissance potentielle, sont élaborées par le Département du trésor italien. A partir du projet de loi de finances pour 2015, elles seront validées par le « Bureau parlementaire du budget » (*Ufficio parlamentare di bilancio-UPB*), qui a été constitué par le décret du 30 avril 2014⁴⁰. Les missions de l’UPB sont fixées par l’article 18 de la loi 243/2012, et comprennent en particulier l’élaboration de prévisions économiques, la validation des prévisions du Ministère de l’économie et des finances, et l’évaluation de l’impact des mesures législatives sur l’économie italienne. L’UPB doit également donner son avis lorsque le Gouvernement souhaite s’éloigner de la trajectoire d’ajustement pour faire face à des circonstances exceptionnelles. Alors qu’il n’existait jusqu’à présent aucun organisme indépendant pour vérifier les prévisions du gouvernement, l’UPB a envoyé pour la première fois ses observations au Ministère des

³⁸ Parution au Journal Officiel n°95, le 23 avril 2012.

³⁹ Loi 2012/243 portant dispositions pour la mise en œuvre de l’équilibre budgétaire aux sens de l’article 81 de la Constitution, parue au Journal Officiel n°12, le 15 janvier 2013.

⁴⁰ Parution au Journal Officiel n°101, le 3 mai 2014.

finances sur le cadre macro-économique italien le 22 septembre, en amont de la présentation de la mise à jour du DEF 2014.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution en charge de contrôler le respect des règles budgétaires nationales et européennes et d'avaliser les hypothèses macroéconomiques est l'*Ufficio parlamentare di bilancio*.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

L'*Ufficio parlamentare di bilancio* est composé d'un Conseil de trois membres, assisté par un personnel sélectionné en fonction de ses compétences dans le domaine de l'économie et des finances publiques. Selon l'article 16 paragraphe 2 de la loi n°243/2012, les membres du conseil de l'UPB sont nommés pour six ans par un décret adopté conjointement par le Président du Sénat et le Président de la Chambre des députés. Ils sont choisis parmi une liste de dix personnes reconnues indépendantes et expertes dans les domaines de l'économie et de finances publiques, établie à la majorité des deux tiers des membres des commissions parlementaires compétentes en matière de finances publiques. Le Président de l'UPB Giuseppe Pisauro, ainsi que les deux autres membres du Conseil, Chiara Goretti et Alberto Zanardi, ont été nommés par décret le 30 avril 2014.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Idem.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'article 8 de la loi n°243/2012 régit la mise en œuvre du mécanisme de correction budgétaire. Le Gouvernement vérifie s'il existe un écart trop important du solde structurel par rapport aux résultats de l'exercice précédent en termes cumulés, ou aux résultats des deux exercices précédents. Cet « écart important » est défini comme « égal ou supérieur à l'écart considéré comme significatif par le règlement européen ». Si le Gouvernement estime que cet écart aura des conséquences sur les résultats prévus, il peut proposer la mise en œuvre du mécanisme de correction budgétaire dans ses documents de programmation financière et budgétaire. Ces documents, soumis au vote de la Chambre des députés et du Sénat, doivent identifier les causes de cet écart et les mesures à mettre en œuvre au plus tard lors de l'exercice budgétaire suivant afin de respecter l'objectif de moyen-terme.

L'article 6 de la loi n°243/2012 définit comme suit les « circonstances exceptionnelles » qui peuvent justifier le non-respect temporaire de la trajectoire d'ajustement:

- périodes de grave récession économique dans la zone euro ou toute l'Union européenne ;
- événements extraordinaires en dehors du contrôle de l'État, tels que de graves crises financières ou des catastrophes naturelles ayant des conséquences importantes sur les finances du pays.

Si le Gouvernement estime indispensable de s'éloigner de la trajectoire d'ajustement dans de telles circonstances, il doit consulter la Commission européenne et saisir les deux chambres parlementaires. La demande doit présenter une mise à jour de la programmation financière, préciser la durée de la déviation de la trajectoire d'ajustement et l'utilisation des ressources supplémentaires, ainsi que le plan de retour à l'objectif de programmation financière. Les deux chambres doivent autoriser cette déviation de la trajectoire d'ajustement à la majorité absolue de leurs membres.

Le 16 avril 2014, dans son courrier au Commissaire Siim Kallas accompagnant la transmission du DEF, le Ministre des finances Pier Carlo Padoan informait ainsi le Commissaire que l'Italie avait eu recours à l'article 6 de la loi 243/2012 et aux « circonstances exceptionnelles » pour dévier de l'objectif de dette et être en mesure de rembourser les arriérés de paiement des administrations publiques.

La sortie des « circonstances exceptionnelles » et du mécanisme de correction budgétaire est également votée à la majorité absolue des deux chambres et mise en œuvre à partir de l'exercice suivant les exercices pour lesquels la déviation de la trajectoire d'ajustement a été demandée, en tenant compte de la conjoncture économique.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La trajectoire d'ajustement est définie dans le Programme de stabilité, qui figure dans le *Documento di economia e di finanza* (DEF, cf. question 10). Le DEF, document de programmation économique et financière qui trace le cadrage macroéconomique et financier de la loi de finances successive, fait l'objet d'un vote d'approbation par le Parlement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Hypothèses de croissance potentielle (en %)	2013	2014 prev	2015 prev
Gouvernement (Prog. Stabilité avril 2014 ⁴¹)	-0,4	-0,1	0,3
Comm. Européenne (mai 2014)	-0,4	-0,2	0,1
FMI (art. IV, septembre 2014)	-0,4	-0,1	0,0
OCDE (septembre 2014)	-0,5	0,0	0,3

Le programme de stabilité présenté par le Gouvernement italien en avril 2014 prévoit une croissance potentielle globalement en ligne avec celle retenue dans les prévisions de la Commission européenne, quoique légèrement plus forte, avec à la clef un *output gap* un peu plus creusé (-3,7% en 2014 et -2,7% en 2015). Ainsi, sous les hypothèses du Gouvernement italien, la composante cyclique du déficit est

⁴¹ Ces prévisions devraient être révisées lors de la mise à jour du DEF le 1er octobre.

légèrement plus importante, et par conséquent l'ajustement structurel nécessaire afin de converger vers l'OMT est un peu moins important que selon les prévisions de la Commission européenne.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Le Parlement italien adopte chaque année dans le cadre de la loi de finances le Pacte de stabilité interne, qui définit des objectifs de programmation budgétaire pour les collectivités locales en accord avec la Conférence permanente pour la coordination des finances publiques⁴². Les régions et les communes doivent respecter les objectifs définis par ce pacte lors de l'adoption de leur budget.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les obligations des régions, des communes et des provinces concernant le respect de l'équilibre budgétaire sont énumérées à l'article 9 de la loi n°243/2012. En cas de solde structurel négatif, les administrations publiques locales doivent adopter des mesures afin d'assurer l'équilibre budgétaire dans les trois ans. Les objectifs de programmations financière, les sanctions applicables aux APUL qui ne respectent pas ces règles et les bonus aux APUL vertueuses sont définis par la loi en accord avec la Conférence permanente pour la coordination des finances publiques.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale sont intégrées aux lois budgétaires générales. Le Parlement est néanmoins amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les ASSO, notamment les « plafonds pour les dépenses pharmaceutiques » et le « Pacte pour la santé ». Le Pacte pour la santé est un accord financier entre le gouvernement et les régions afin de programmer les dépenses de santé de l'État pour une période de trois ans. Le pacte pour 2014-2016 a prévu de réorganiser le système de santé.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement examine chaque année avant le 10 avril le "Document d'économie et finance" (*Documento di Economia e Finanza*- DEF) transmis par le Gouvernement⁴³. Ce document contient le Programme de stabilité et le Programme national de réformes, qui définissent la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Après l'examen du DEF par les chambres et son approbation par une résolution, il est envoyé aux institutions européennes avant le 30 avril. Avant le 20 septembre de la même année, le Gouvernement envoie aux chambres et à la Conférence permanente pour la coordination des finances publiques la « note de mise à jour du DEF » (*Nota di aggiornamento del DEF*) dans lequel il actualise les prévisions macroéconomiques et de finances publiques. La décision de finance publique adoptée après les délibérations parlementaires contient les objectifs de politique économique et le cadre des

⁴² Cet organisme créé par loi n°42/2009 réunit les représentants des différents niveaux de gouvernement, qui définissent les objectifs de finances publiques pour les sous-secteurs institutionnels et contrôlent le respect de ces objectifs.

⁴³ D'après l'article 81 de la constitution italienne « les chambres approuvent chaque année par la loi le budget et le bilan consécutif présenté par le Gouvernement. ». Le contenu de la loi budgétaire et les critères visant à assurer l'équilibre budgétaire sont définis par une loi adoptée à la majorité absolue des membres de chaque chambre.

prévisions macroéconomiques et de finances publiques pour une période d'au moins trois ans et définit les objectifs pour les administrations centrales, les administrations locales et les organismes de sécurité sociale (art. 10 de la loi n°196/2009).

Afin de contrôler le respect de la trajectoire des finances publiques, le Parlement adopte avant le mois d'avril de chaque année le rapport général sur la situation économique du Pays (*Relazione generale sulla situazione economica del paese*- RGE). Le Ministère de l'économie et des finances présente également au parlement avant le 1^{er} juillet un rapport sur l'impact des mesures contenues dans les lois de finances de l'exercice précédent sur les finances publiques.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Non.

LETONIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, les mécanismes de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le TSCG a été ratifié le 31 mai 2012 par le parlement letton ;

La loi sur la discipline budgétaire a été votée le 31 janvier 2013 (3^{ème} lecture) avec une entrée en vigueur le 6 mars 2013. Elle a été transposée en droit national le titre III du TSCG. Cette loi est une loi ordinaire. En vertu de cette loi, deux autres textes législatifs sont annuellement votés :

- une loi-cadre, « Framework Law », fixant un cadre budgétaire triannuel (2014-2016, modifié chaque année, et contraignante quant aux indicateurs financiers (plafonds des dépenses et administrations)
- une loi annuelle budgétaire (PLF).

Pour l'exercice budgétaire 2013, ces deux textes ont été votés par le Parlement le 7 novembre 2013. Pour l'exercice budgétaire 2014, compte tenu du déroulement des élections législatives le 4 octobre 2014, le gouvernement sortant donnera une approbation de principe le 14 octobre au projet de budget avant transmission à la Commission européenne le 15 octobre. Le nouveau parlement aura ensuite d'un délai de quatre mois pour voter la loi annuelle budgétaire.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Toutes les prévisions économiques du gouvernement sont élaborées conjointement par le ministère des Finances avec l'appui du ministère de l'Economie et de la Banque centrale de Lettonie sur des sujets techniques de leur compétence.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution en charge de contrôler le bon respect du mécanisme de surveillance budgétaire est le Conseil budgétaire (Fiscal Council) qui a pour mission aussi d'avaliser les projections macroéconomiques. Cette autorité indépendante, créée le 1^{er} janvier 2004, a tenu sa première réunion le 25 février 2014.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- c. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil Budgétaire est composé de 6 membres, désignés pour 6 ans.

Trois membres ont été proposés par le ministère des Finances :

- Président, Janis Platais, consultant en Finances publiques
- Ūlo Kaasik, vice-président de la banque centrale de Lettonie
- Ingars Erins, vice-chancelier de l'université technique de Riga

Les trois autres membres ont été désignés par le Parlement

- Martins Kazaks, chef économiste de la Swedbank
- Morten Hansen, directeur du département économie de la Stockholm School of Economy.
- Insis Feiferis, de l'association des banques.

Ces membres agissent bénévolement. Ils sont indemnisés pour leur participation aux réunions.

- d. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil budgétaire (Fiscal Council) a aussi mandat d'avaliser les prévisions macroéconomiques du ministère des Finances. Son avis est non contraignant. Il peut produire des prévisions.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

- L'écart vis-à-vis du déficit structurel ne peut pas être supérieur à 0,5%.
- Les règles budgétaires ont pour finalité de faire converger le budget sur l'objectif de moyen terme fixé à 0,5% du PIB selon la norme nationale qui est plus volontariste que l'objectif d'OMT qui a aussi été retenu et fixé à -1% pour satisfaire à la méthodologie de la Commission européenne.
- Par ailleurs, est prévu un mécanisme automatique de correction basé sur la méthodologie suisse du « *frein à l'endettement* » (Swiss debt brake rules). Si les déviations cumulées sont négatives et supérieures à 0,5%, la correction est automatiquement mise en œuvre par la modification structurelle du plan pluriannuel budgétaire jusqu'à ce que la déviation soit totalement compensée.

Les circonstances exceptionnelles :

- Catastrophes naturelles, désastres et autres pertes matérielles causés par des processus naturels et sociaux si supérieurs à 0,1% du PIB
- En cas d'atteinte à la sécurité nationale du pays conformément à l'article 62 de la Constitution lettone.
- En cas de sévère retournement économique (récession).

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

La loi annuelle sur le budget préconise la trajectoire du solde structurel. Il s'agit d'une loi ordinaire.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI). Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Pour mémoire, les prévisions de croissance ont été revues à la baisse le 4 septembre dernier. La croissance devrait s'élever à 2,9% cette année (contre 4%), et 2,8% en 2015 (4%).

En 2013, le déficit budgétaire s'est élevé à 1% du PIB. La dernière prévision du gouvernement fait état d'un déficit maintenu à 0,9% en 2014 et 0,8% en 2015.

Programme de stabilité 2014

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
OMT national	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
OMT * pacte de stabilité	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%
Objectif de solde structurel	1%	1%	1%	-0,9%	-0,8%	-0,6%	-0,5%
Croissance potentielle	3,3%	3,8%	4,1%	4,2%			

**Selon méthodologie européenne.*

La Commission prévoyait une croissance potentielle supérieure. Le gouvernement a délibérément fait le choix d'une hypothèse moins optimiste.

Commission européenne

Prévision de la Commission européenne (mai 2014).	2012	2013	2014	2015
Solde structurel	-0,1%	-1,0%	-1,4%	-1,9%
Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles	-0,7	-1,0	-1,4	-1,9
Déficit nominal	-1,3	-1,0	-1,0	-1,1%

FMI

Croissance potentielle estimée à 4% en 2013 et 2014.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Pour mémoire, l'endettement public extérieur est en phase de contraction, soit 35,3% du PIB à fin 2013 (source FMI).

Le taux de croissance de la dépense publique ne peut pas être supérieur au taux moyen de la croissance potentielle. Enfin, l'endettement public doit être inférieur à 60% du PIB.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

La loi budgétaire annuelle prévoit que le ministère des Finances peut suspendre et réduire les allocations de ressources susceptibles d'être transférées aux autres administrations sur une période de trois mois dans les cas suivants :

- Quand les recettes sont inférieures de 0,5% du PIB aux prévisions initiales
- Quand le déficit cumulé du budget est supérieur à 0,5% du PIB.
- Si les fonds du Trésor sont insuffisants pour couvrir les dépenses du mois M+1
- Si les administrations autres, collectivités locales et entreprises publiques ont méconnu les prescriptions de la loi annuelle budgétaire.

A l'égard des collectivités locales, le Trésor peut également suspendre le versement des allocations de la collectivité défailante.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement letton intervient lors de deux lectures du texte. Selon l'article 66 de la Constitution, avant le début de l'année budgétaire, il fixe les revenus et dépenses publiques conformément au budget remis par le Conseil des ministres. Toutes décisions sur des dépenses publiques non prévues dans le projet de budget, doit prévoir les ressources budgétaires pour financer ces nouvelles mesures.

La responsabilité du Budget est de la compétence du Conseil des ministres qui a préalablement approuvé le projet de budget réalisé par le ministère des Finances et qui transmet ensuite le texte au parlement. Les prévisions macroéconomiques sont de la compétence du ministère des Finances et non du parlement. Les arbitrages budgétaires ont ainsi lieu traditionnellement au sein du gouvernement entre les partis de la coalition gouvernementale.

Ainsi, lors de la première lecture, le parlement avalise les projections économiques et les plafonds de recettes et de dépenses publiques. La deuxième lecture est une approbation de principe. Si le parlement conteste certains points du budget, il appartient au cabinet de prendre l'initiative éventuellement de demander au ministère des Finances de refaire des propositions sur les points soulevés. Le nouveau texte est ensuite soumis à l'approbation du conseil des ministres qui transmet le texte au Parlement.

LITUANIE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le TSCG exige que les règles du pacte budgétaire prennent effet dans le droit national "par des dispositions de force obligatoire et caractère permanent, de préférence constitutionnelle, ou autrement garanti d'être pleinement respectées et suivies tout au long des processus budgétaires nationaux» (article 3 (2)).

La Lituanie a transposé les règles du TSCG dans la loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Traité budgétaire. Au printemps 2014, le projet de loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Traité budgétaire a été soumis au Parlement de la République de Lituanie (Seimas). Le but de cette loi est de fournir les conditions pour la création d'un budget équilibré dans le cycle économique tel que précisé dans le Traité budgétaire ratifié.

La loi prévoit également la création d'une Institution de contrôle de la politique budgétaire (BPCI- Budget Policy Control Institution). L'Office national d'audit de Lituanie (National Audit Office of Lithuania) exécutera les fonctions du BPCI. La loi entrera en vigueur à la date à partir de laquelle le Conseil de l'UE supprimera la dérogation pour la République de Lituanie par la procédure prévue dans la première phrase de l'article 140 (1) et le premier paragraphe de l'article 140 (2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les définitions utilisées dans la loi sont les suivantes :

- OMT - un indicateur structurel de solde des administrations publiques qui doit être atteint dans les quatre années successives ou plus courte période en omettant l'année faisant l'objet de circonstances exceptionnelles.
- BPCI - une institution autorisée à soumettre au parlement (Seimas) de la République de Lituanie et de publier les conclusions établies par la présente loi.
- Circonstances exceptionnelles - un événement qui ne peut être contrôlé par les autorités gouvernementales et qui présente un effet significatif sur la situation financière du secteur des administrations publiques, ou une récession économique grave, tel qu'établi dans le règlement (CE) n° 1466/97 du 7 Juillet 1997 sur le renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que sur la surveillance et la coordination des politiques économiques (JO L 2004 édition spéciale, Chapitre 10, volume 10, p. 84) modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 Novembre 2011 (JO 2011 L 306, p 84.) (ci-après - le règlement (CE) n° 1466/97).
- Cible annuelle structurelle (Structural impetus target) : écart par rapport à l'objectif à moyen terme du solde structurel des administrations publiques de l'année concernée, mesurée en pourcentage du produit intérieur brut (ci-après - le PIB) à prix courants et arrondis à une décimale⁴⁴.

⁴⁴ Structural impetus target– a target towards the medium-term objective of the impetus of the structural general government balance indicator of the year concerned measured as a percentage from the gross domestic product (hereinafter – the GDP) at current prices and rounded to one decimal place.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Depuis un certain temps, les prévisions macroéconomiques sont produites par le ministère des Finances. A compter de 2015, les prévisions macro-économiques produites par le ministère des Finances seront approuvées par la BPCI.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

Les procédures de nomination des membres sont les mêmes que celles applicables aux fonctionnaires de l'Office national d'audit de Lituanie, conformément à la Loi sur l'Office national d'audit de Lituanie. La structure de l'Office national d'audit de Lituanie comprend des départements, divisions et / ou d'autres services nécessaires à l'exercice des fonctions d'audit des finances publiques et du contrôle de la politique budgétaire.

Conformément aux objectifs fixés par le Bureau national d'audit de Lituanie, les départements et divisions établissent des plans d'activités stratégiques ou annuels ainsi que le nombre de postes de fonctionnaires et d'employés travaillant dans le cadre de contrats de travail. L'Auditeur général établit et approuve les nominations, la composition des unités structurelles de l'Office et la réglementation de leurs fonctions d'audit national.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'établissement et l'annulation de circonstances exceptionnelles

Les circonstances exceptionnelles seront établies suivant les dispositions du règlement (CE) n° 1466/97. La mise en place et l'annulation des circonstances exceptionnelles sont initiées par le Gouvernement de la République de Lituanie ou l'une de ses institutions agréées, par avis public ainsi que sur présentation d'un scénario de développement économique mis à jour pour approbation. Un événement dû à des circonstances exceptionnelles est considéré comme établi ou annulé lorsque l'institution de contrôle publie ses conclusions sur la conformité de la situation envisagée à la définition des circonstances exceptionnelles, conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1466/97 et soumet ses conclusions sur l'approbation du scénario de développement économique. Au cours de la période de validité de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement de la République de Lituanie (ou ses institutions agréées) publie au moins une fois par trimestre le scénario de développement économique, et la BPCI soumet ses conclusions sur son approbation.

Procédures appliquées en cas de non-exécution de la cible annuelle structurelle (Structural impetus target)

Si le Gouvernement de la République de Lituanie (ou ses institutions agréées) indique dans son rapport que la cible structurelle n'a pas été mise en œuvre, le Gouvernement de la République de Lituanie, s'appuyant sur le rapport de mise en œuvre de la cible pour la dernière année et sur le dernier indicateur de solde budgétaire pour la dernière année, soumet par écrit au Seimas et à la BPCI une notification sur les raisons d'inexécution de la cible structurelle et les mesures prises pour sa mise en œuvre. Cette information est également présentée oralement au Seimas.

La BPCI fournit au parlement (Seimas) ses conclusions sur la validité des motifs de non-accomplissement de la cible structurelle et l'éligibilité des mesures pour la mise en œuvre de la cible.

Moins d'un mois à partir de la date de réception des conclusions de la BPCI, le Gouvernement de la République de Lituanie transmet au Seimas son avis sur les raisons finales d'inexécution de la cible structurelle et les mesures pour la mise en œuvre de la cible. Le Gouvernement de la République de Lituanie, s'appuyant sur le projet de loi de finances, soumet au Seimas les informations sur les mesures envisagées par le gouvernement pour la mise en œuvre de la cible structurelle.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

La mise en place de l'objectif à moyen terme

L'objectif à moyen terme est établi selon les dispositions du règlement (CE) n° 1466/97 et, sans préjudice de ces dispositions, remplit les conditions supplémentaires suivantes :

- 1) l'objectif à moyen terme est fixé le 15 mars de l'année en cours par un acte juridique du Seimas de la République de Lituanie, mais dans un intervalle minimum de quatre ans ;
- 2) autres conditions prévues par le Traité budgétaire.

La mise en place de la cible structurelle annuelle (Structural Impetus Target)

La cible structurelle est établie en conformité avec les dispositions du règlement (CE) n° 1466/97 et du règlement (CE) n° 1467/97.

1. Dans l'année suivant celle où le déficit public a été inférieur (ou prévu d'être inférieur) à 3% du PIB ou lorsque l'indicateur (prévu ou réel) de solde budgétaire structurel est inférieur à l'objectif de moyen terme de plus de 2 points de pourcentage du PIB, une cible structurelle est établie, fixant que l'objectif à moyen terme doit être atteint dans les quatre années successives, voire une période plus courte à partir de l'année où la décision du Conseil de l'Union européenne sur l'existence du déficit excessif en Lituanie est abrogée ou lorsque l'objectif à moyen terme a été atteint pour la dernière fois, et en omettant seulement l'année de circonstances exceptionnelles.

2. Si, dans la deuxième année et les années suivant l'année où l'objectif à moyen terme a été atteint (ou est prévu d'être atteint), l'indicateur structurel de solde public n'est pas de plus de 2 points de pourcentage du PIB en dessous de l'objectif à moyen terme, une cible structurelle est établie pour atteindre l'objectif à moyen terme dans les deux ans, en omettant l'année de circonstances exceptionnelles.

3. Pour l'année pour laquelle les recommandations du Conseil de l'Union européenne en vue de mettre un terme à la situation de déficit public excessif (ci-après - les recommandations) sont appliquées, une cible sera établie en conformité avec un indicateur de solde structurel des administrations publiques dans la mesure nécessaire pour réduire le déficit public à moins de 3% du PIB de l'année indiquée dans les recommandations.

4. Les cibles structurelles pour l'année en cours et les années ultérieures, ainsi que leurs lignes directrices pour les années de moyen terme restantes, sont définies le 30 Juin de l'année en cours par un acte juridique du Seimas, mais pas plus tard qu'avant l'adoption de la loi de finances de l'année prévue ou de

l'adoption de la loi modifiant la loi sur le budget de l'année en cours. Le Gouvernement de la République de Lituanie fournit des propositions au Seimas sur des cibles structurelles et leurs lignes directrices pour les années de moyen terme restantes. Le Gouvernement de la République de Lituanie fait également des propositions de mesures et directives à mettre en place pour la mise en œuvre de ces cibles. Le Seimas peut mettre en place des cibles structurelles et leurs lignes directrices pour les années de moyen terme restantes seulement après réception des conclusions de la BPCI sur la conformité des cibles structurelles et des lignes directrices et de leurs mesures de mise en œuvre proposées au Seimas par le Gouvernement de la République de la Lituanie, selon les exigences de date d'achèvement de l'objectif de moyen terme fixées aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article.

5. Les cibles structurelles ainsi que leurs lignes directrices pour les années suivant l'OMT sont proposées par le Gouvernement de la République de Lituanie au Seimas et sont mises en place par le Seimas seulement pour les années pendant lesquelles le déficit public, prévu ou actuel, est inférieur à l'OMT.

6. Les cibles structurelles ne sont pas être mises en place durant une année de circonstances exceptionnelles.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ?

Les calculs du PIB potentiel réalisés par le ministère des Finances sont utilisés pour définir la trajectoire d'ajustement vers l'OMT.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Les règles prévues dans le projet de loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Traité budgétaire⁴⁵, soumise au printemps 2014 au Seimas, prévoient ce qui suit :

1. La mise en œuvre des engagements prévus dans le Traité budgétaire concourent à l'équilibre budgétaire. Chaque année, à l'exception d'une année de circonstances exceptionnelles, au moins une des conditions suivantes est satisfaite:

- 1) lorsque le secteur public est en fait en surplus, tel qu'estimé par l'indicateur de solde budgétaire structurel ;
- 2) lorsque l'indicateur de solde budgétaire structurel est inférieur en valeur absolue à l'objectif à moyen terme en valeur absolue et est chaque année en baisse, à l'exception de l'année où l'indicateur d'écart de production est négatif ;
- 3) lorsque l'indicateur de solde budgétaire structurel en valeur absolue est inférieur à l'objectif à moyen terme en valeur absolue de l'année où l'écart de production est négatif ;
- 4) lorsque la valeur absolue de la variation annuelle effective du solde structurel des administrations publiques est inférieure à la valeur absolue de la cible annuelle structurelle.

2. Chaque année, dans le cadre de la préparation, l'approbation et l'amendement des projets de lois ou de leurs projets de lois modificatives relatifs à l'approbation des budgets des administrations publiques, il est prévu que pour les crédits programmés dépassant 3% du PIB à prix courants, lorsque le solde des

⁴⁵ Surplus General Government Sector and General Government Spending Growth Limitation Rules

administrations publiques des 5 dernières années est négatif, la croissance moyenne de ces crédits ne doit pas dépasser 0,5% de la croissance potentielle.

La règle de limitation de la croissance des dépenses est appliquée afin d'assurer une discipline budgétaire, mais elle ne s'applique pas dans l'un des cas suivants :

- 1) la croissance du PIB lituanien à prix courants calculés sur la base des quatre derniers trimestres de l'année est inférieure à la croissance multi-annuelle du PIB de l'Union européenne à prix courants, augmentée de 2 points de pourcentage ;
- 2) l'indicateur de solde budgétaire représente au moins 1 point de pourcentage du PIB ;
- 3) la moyenne arithmétique du solde structurel des administrations publiques sur au moins cinq années consécutives est excédentaire, d'au moins 0,1% du PIB ;
- 4) si les crédits publics prévus des budgets pour l'année en cours dépassent 3% du PIB à prix courants, sont modifiés et les recettes sont telles que le solde structurel des administrations publiques n'est pas inférieur à celui anticipé avant le changement ;
- 5) l'indicateur d'écart de production pour l'année en question, calculé sur la base du scénario de développement économique publié par le gouvernement de la République de Lituanie ou de ses institutions agréées, pour l'approbation de laquelle l'Institution de contrôle a publié sa conclusion, est négatif.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les règles budgétaires du Gouvernement relatives aux sous-secteurs (prévues dans le projet de loi constitutionnelle sur la mise en œuvre de Traité budgétaire) établissent ce qui suit:

1. Chaque budget attribué au secteur des administrations publiques, à l'exception du budget du Fonds d'assurance sociale de l'État de la République de Lituanie, du budget de l'État et des budgets dont les crédits prévus ne dépassent pas 0,3% du PIB de la dernière année à prix courants, est programmé, approuvé, modifié et mis en œuvre afin que le budget concerné, mesuré par son solde structurel, soit en excédent ou équilibré.
2. Le budget du Fonds d'assurance sociale de l'État de la République de Lituanie pour l'année concernée est programmé, approuvé, modifié et mis en œuvre de sorte que son déficit structurel, calculé sur base de l'exercice, ne puisse croître que dans l'année où, selon le scénario de développement économique publié par le gouvernement de la République de Lituanie ou de son organisme agréé, approuvé par l'institution de contrôle, un écart de production négatif est prévu.
3. Chaque budget attribué au secteur des administrations publiques, dont les crédits ne dépassent pas 0,3% du PIB de la dernière année, à prix courants, est programmé, approuvé, modifié et mis en œuvre de telle sorte que les crédits du budget concerné ne dépassent pas les recettes, à l'exception de l'année où, selon le scénario de développement économique publié par le gouvernement de la République de Lituanie ou de son organisme agréé, approuvé par l'institution de contrôle, un écart de production négatif est prévu. Dans ce dernier cas, les crédits ne peuvent pas excéder les recettes de plus de 1,5%.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Selon le projet de loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Traité budgétaire, l'OMT doit être fixé par un acte juridique du Seimas de la République de Lituanie. Le gouvernement fait rapport sur la mise en œuvre de la dernière cible annuelle structurelle au Seimas. Si le gouvernement, dans ce rapport,

indique que la cible annuelle structurelle n'a pas été atteinte, il doit soumettre les raisons pour lesquelles elle n'a pas été atteinte et les mesures pour sa mise en œuvre. Cette information est également présentée oralement aux Seimas de la République de Lituanie.

Q11 - Is there any weakness that can be identified in the way the transposition has been processed?

Non.

LUXEMBOURG

Eléments de contexte général :

Selon le projet de plan budgétaire transmis à la Commission le 15 octobre dernier, le solde public nominal du Luxembourg sera de +0,2% du PIB en 2014 et la dette publique représentera 23% du PIB.

En juillet 2013, le gouvernement a soumis au Parlement un premier projet de loi relatif à la transposition des dispositions de la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. La loi devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, mais son adoption a été retardée par la démission du gouvernement en juillet. Le second projet de loi, révisant le premier et déposé en mars 2014, a été voté par les députés le 9 juillet 2014.

Le ministère des Finances du Luxembourg a sollicité l'avis de la BCE sur le premier projet de loi transposant le TSCG, car les autorités luxembourgeoises comptaient confier, dans le premier projet de loi, à la Banque Centrale Luxembourgeoise de nouvelles missions⁴⁶ : surveiller le respect des nouvelles règles budgétaires européennes et évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire des administrations publiques.

Dans son avis rendu le 18 décembre 2013⁴⁷, la BCE a estimé que ces nouvelles missions confiées à la BCL risquaient de porter atteinte à ses missions de politique monétaire et à son indépendance. Un projet de loi révisé, déposé au Parlement en mars 2014, a donc prévu notamment de confier la tâche de contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires à un nouvel organisme, le Conseil national des finances publiques.

La BCE a profité de cette occasion pour donner son avis sur l'ensemble du projet de loi confectionné par le gouvernement luxembourgeois, 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. La BCE a émis un avis assez critique sur les modalités de mise en œuvre du TSCG au Luxembourg comme prévu dans le premier projet de Loi.

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment

⁴⁶ 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.

⁴⁷ http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_con_2013_90_f-sign.pdf

ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) est une loi ordinaire publiée le 12 juillet 2014⁴⁸ et n'a donc fait l'objet d'aucune procédure d'adoption spécifique.

Dans son avis rendu le 18 décembre 2013⁴⁹, la BCE a fait observer aux autorités luxembourgeoises 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 a invité les autorités luxembourgeoises 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. La BCE proposait qu'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. Les recommandations de la BCE n'ont pas été suivies d'effet par les autorités.

En effet, le Gouvernement a suivi les avis du Conseil d'Etat lequel a considéré que l'introduction en droit national de la règle de l'équilibre budgétaire, exigée à l'article 3, paragraphe 2 du TSCG, ne requiert pas une modification préalable de la Constitution⁵⁰. Le Conseil d'Etat souligne que le TSCG oblige les Etats contractants à inscrire la règle de l'équilibre budgétaire dans le droit national, mais qu'il leur laisse le choix entre une consécration constitutionnelle ou non de cette règle. Il n'est donc pas nécessaire de faire dépendre l'adoption de la loi de ratification du TSCG d'un ancrage constitutionnel de la règle de l'équilibre budgétaire. La même chose vaut pour le mécanisme automatique de correction.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Le « Conseil national des finances publiques », est seulement chargé d'évaluer les prévisions macroéconomiques de manière indépendante, ce qui implique que l'élaboration des prévisions reviendrait normalement au Comité de prévision, organe informel mis en place en 2010. Le programme du Gouvernement de coalition prévoit de l'institutionnaliser et de le renforcer sous le titre de « Comité économique et financier national »⁵¹.

Au Luxembourg un Comité de prévision est chargé de la rédaction des analyses dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du Programme national de réforme (PNR). Il est composé

⁴⁸http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/132/320/133119.pdf

⁴⁹http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_con_2013_90_f-sign.pdf

⁵⁰http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/168/258/126577.pdf

⁵¹ Programme gouvernemental 2013 : « 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 ». (p.24)

notamment de représentants de différents ministères, des administrations fiscales, de l'institut statistique (Statec), membres d'inspection, ainsi que du superviseur financier (CSSF).

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Le « Conseil national des finances publiques », est à la fois chargé de la vérification du respect de la règle budgétaire, de l'application du mécanisme de correction automatique, et d'évaluer les prévisions macroéconomiques de manière indépendante.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil national des finances publiques se compose des membres suivants:

- deux membres proposés par la Chambre des Députés parmi des personnalités du secteur privé, reconnues pour leur compétence en matière financière et économique;
- un membre proposé par la Cour des comptes;
- un membre proposé par les Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Chambre d'Agriculture;
- un membre proposé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et par la Chambre des Salariés;
- deux membres proposés par le Gouvernement.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Idem. Le Conseil national des finances publiques sera également chargé d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Selon l'article 6 de la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, un écart entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du PIB aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives.

En vertu de l'article 6, 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 en l'absence de déviations.

Le Conseil national des finances publiques est chargé de surveiller l'application du mécanisme de correction.

La BCE regrette que la loi ne détaille pas suffisamment les particularités du mécanisme de correction. En particulier, l'article 6 prévoit seulement que le gouvernement doit inscrire des mesures pour rétablir la trajectoire d'ajustement telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle, au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir. Dans ce contexte, la BCE a recommandé au législateur luxembourgeois d'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'automatisme. En outre, la BCE n'a souligné que le projet de Loi ne précise pas la nature des mesures à prendre, les laissant à l'entière discrétion du gouvernement, ce que la BCE estime n'est pas conforme aux dispositions déjà évoquées du TSCG et du Principe commun. Une coordination efficace entre les différents niveaux de l'administration pourrait être envisagée à cette fin.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Il est prévu que c'est une loi de programmation financière pluriannuelle qui 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 annuels par sous-secteur des administrations publiques.

La loi de programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes. Elle a pour vocation de constituer le fondement de l'actualisation du programme de stabilité et de croissance.

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.

Dans le droit constitutionnel luxembourgeois, la loi budgétaire est au même niveau que la loi de programmation financière pluriannuelle au plan de la hiérarchie des normes. Par conséquent, le Conseil d'Etat admet le choix de la loi ordinaire, lequel implique, que le législateur peut parfaitement, au niveau de la loi budgétaire, déroger aux règles de discipline budgétaire⁵². Le Conseil D'Etat estime que la garantie du respect des règles budgétaires par la loi budgétaire annuelle prendra dès lors son fondement uniquement dans le respect des obligations européennes contractées par le Luxembourg en tant qu'Etat membre de l'Union et qui s'impose à tous les organes de l'Etat, y compris à la Chambre des députés.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

⁵²http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/168/258/126577.pdf

Dans la dernière actualisation du PSC (avril 2014)⁵³, la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est estimée à 2,2% alors qu'au début des années 2000 elle était encore estimée à 3,5-4%.

Estimations par l'OCDE de la croissance potentielle pour le Luxembourg⁵⁴ :

Moyenne 1999-08	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4,2	2,3	1,9	2,0	2,2	2,2	2,1	2,1

Estimations par le FMI de la croissance potentielle pour le Luxembourg:

Dans le dernier examen du Luxembourg sous l'article IV (mai 2014)⁵⁵, le FMI estime que le potentiel de croissance du Luxembourg est situé à 2-2,25%.

Estimations par la Commission de la croissance potentielle pour le Luxembourg⁵⁶:

Moyenne 2005-09	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3,0	0,3	1,2	1,7	1,4	1,3	1,3

L'hypothèse de croissance potentielle du Gouvernement est donc bien en phase avec celles du FMI et de l'OCDE. Par contre, la Commission retient des hypothèses de croissance potentielle plus basses.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

En dehors de l'application des règles européennes, notamment le Pacte de Stabilité et de croissance, il n'existe au Luxembourg aucune règle d'encadrement de la dette publique, du déficit public ou des dépenses publiques.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le Parlement peut contrôler les administrations de sécurité sociale par le biais du vote de la loi de programmation financière pluriannuelle, puisque cette dernière présente « 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 » (Article 4 du 12 juillet 2014)⁵⁷. En vertu de l'article 5, la contribution des administrations locales est également précisée dans la loi de programmation financière pluriannuelle.

⁵³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_luxembourg_fr.pdf

⁵⁴ <http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm>

⁵⁵ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14118.pdf>

⁵⁶ [European Economic Forecast, Spring 2014](http://www.eurostat.ec.europa.eu/ViewMain.aspx?lang=en)

⁵⁷ http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/132/320/133119.pdf

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La loi de programmation financière pluriannuelle sera déposée à la Chambre des Députés au courant du mois d'octobre pour être votée « conjointement » avec le projet de budget.

PAYS-BAS

Q1 - Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Les règles du TSCG ont été traduites en droit néerlandais par la « Loi sur la soutenabilité des finances publiques » (*Wet houdbare overheidsfinancien*, ou HOF). La loi HOF définit l'OMT, la trajectoire de convergence, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et les autorités impliquées dans le processus budgétaire suivant les règles européennes (voir ci-après). Il est à noter cependant que la loi HOF, plutôt que de définir strictement la transposition du droit européen en droit néerlandais, revêt un caractère très général et se contente de renvoyer vers les lois européennes applicables (il s'agit d'un document de 7 pages seulement).

Cette approche – un simple renvoi vers les exigences européennes sans quantification explicite – permet, d'après les autorités néerlandaises, d'éviter de modifier la loi au moment où des changements sont apportés aux règles européennes ; en outre, l'OTM étant réévalué et ré-établi périodiquement, une quantification de cette norme dans la loi entraînerait une modification de celle-ci à chaque réévaluation, ce qui a été évité en inscrivant une mention plus générale dans la loi HOF.

Concrètement, le respect des règles européennes est précisé de la manière succincte suivante dans la loi HOF (article 2, alinéa 3) :

3. La politique budgétaire conjoncturelle [*i.e. la politique budgétaire nationale, qui prévoit une stabilisation automatique pour contrer les effets cycliques*] est poursuivie

a. dans le respect de :

- i. l'OTM du solde structurel en vigueur ;
- ii. la norme du solde public en vigueur au sein de l'Union Européenne ;
- iii. la norme de la dette publique en vigueur au sein de l'Union Européenne ;

b. dans le respect des procédures établies au sein de l'Union Européenne afin de respecter les éléments mentionnés sous a ;

c. en tenant compte des recommandations faites par l'une des institutions de l'Union Européenne à l'État Membre des Pays-Bas afin de respecter les normes et l'OTM mentionnés sous a et

d. en tenant compte des normes nationales et internationales de prévision pluriannuelle du solde public effectif.

La loi HOF est une loi dite « formelle », c'est-à-dire qu'elle se trouve, dans la hiérarchie du droit néerlandais, en dessous des traités internationaux, du Statut du Royaume des Pays-Bas et de la Constitution, mais au-dessus des réglementations et arrêtés généraux, ministériels, provinciaux ou locaux. Dans la pratique, et en l'absence d'une Cour constitutionnelle, la loi formelle néerlandaise est la norme la plus contraignante du droit néerlandais. Comme les autres lois formelles néerlandaises, elle a été votée suivant la procédure parlementaire habituelle le 10 décembre 2013 et est entrée en vigueur le 15 décembre 2013.

Par ailleurs, la loi HOF fixe également, suite à une demande du Parlement néerlandais, les principes et pratiques de politique budgétaire néerlandaise courantes. Informelles, ces normes n'avaient pas fait l'objet d'une loi auparavant et étaient simplement fixées au début du mandat gouvernemental par les parties de la coalition dans l'accord de gouvernement pour toute la durée du mandat.

La loi HOF précise notamment les trois piliers de la politique budgétaire néerlandaise que sont i) le plafonnement des dépenses ; ii) le principe de la stabilisation automatique des revenus et iii) le principe de fonder la politique budgétaire sur les chiffres pluriannuels et les prévisions macro-économiques de l'« Office néerlandais des prévisions », le *Centraal Planbureau* (CPB). Enfin, la loi HOF précise également la méthode de mise à contribution des collectivités locales dans le respect des normes européennes (voir Q9).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Aux Pays-Bas, le gouvernement base son budget toujours sur les prévisions macro-économiques de l'« Office néerlandais des prévisions », le *Centraal Planbureau* (CPB). Le CPB qui fournit également les données chiffrées concernant le PIB potentiel et la croissance potentielle, sur la base de la méthodologie européenne.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Non. Avec l'introduction de la loi HOF, et en application de l'article 5 de l'arrêté 473/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 21 mai 2013, cette tâche a été confiée au Conseil d'État néerlandais (direction Conseil), qui fonctionne ainsi comme « Autorité budgétaire indépendante » (*Onafhankelijke begrotingsautoriteit* ou OBA). En tant que telle, le Conseil d'État vient de publier sa première évaluation du budget néerlandais – basée également sur les prévisions du CPB – pour l'année 2015.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil d'État (<http://www.raadvanstate.nl/le-conseil-d-État.html>) est un Haut conseil d'État. Il s'agit d'un organisme indépendant qui fournit des conseils au gouvernement et au parlement en matière de législation et d'administration (section consultative) et qui constitue le juge administratif suprême (section du contentieux). Sa base légale est la Constitution et la « Loi sur le Conseil d'État ». Le Conseil d'État émet notamment un avis sur chaque projet de loi.

Le Conseil est présidé par le roi et se compose d'un vice-président chargé de la gestion quotidienne et d'un maximum de 10 membres. La section consultative et celle du contentieux comprennent, outre ces membres, des conseillers d'État et des conseillers d'État en service extraordinaire. Actuellement, plus de 60 conseillers siègent au Conseil d'État. La loi limite à dix le nombre de membres et de conseillers travaillant simultanément dans les deux sections.

Les membres et les conseillers sont nommés à vie par décret royal, sur proposition du Conseil des ministres, le Conseil d'État faisant lui-même une recommandation. Les membres de la section consultative peuvent cependant aussi être nommés pour une durée déterminée. L'avis du Conseil est sollicité pour la nomination de son vice-président.

La compétence et l'expérience en matière de législation, d'administration et de rendu de justice sont prises en compte pour la nomination des membres et des conseillers. Ils sont choisis dans les milieux scientifiques, administratif, judiciaire et des pouvoirs publics. Les membres et conseillers nommés à la seule section du contentieux doivent avoir une formation juridique. Le Conseil d'État est soutenu dans ses travaux par environ 630 agents, dont quelque 300 juristes.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Organisme indépendant, créé en 1947 et rattaché au Ministère des Affaires économiques, le CPB (<http://www.cpb.nl/en/node/>) jouit d'une autorité absolue en matière de prévisions macroéconomiques⁵⁸. Son directeur est nommé pour une période de 7 ans par le ministre, en concertation avec les autres membres du gouvernement. La durée du mandat confère de la stabilité à l'institut ; d'ailleurs, dans l'histoire du CPB aucun directeur n'a jamais été remplacé par un directeur politiquement plus influençable. Le directeur est flanqué de 2 sous-directeurs.

Avec la loi de 1947 créant le CPB, l'organisme dispose d'une base légale propre. Son indépendance est garantie formellement par le décret « Indications pour les bureaux de planification » (*Aanwijzingen voor de Planbureaus*) de 2013. Ce décret formalise également une règle selon laquelle le budget du CPB consiste pour 80% en une dotation du ministère et pour un maximum de 20% en bénéfices faits dans le cadre de projets spécifiques (pour l'État néerlandais ou la Commission Européenne généralement). Ce maximum permet d'éviter de compromettre le jugement de l'institut.

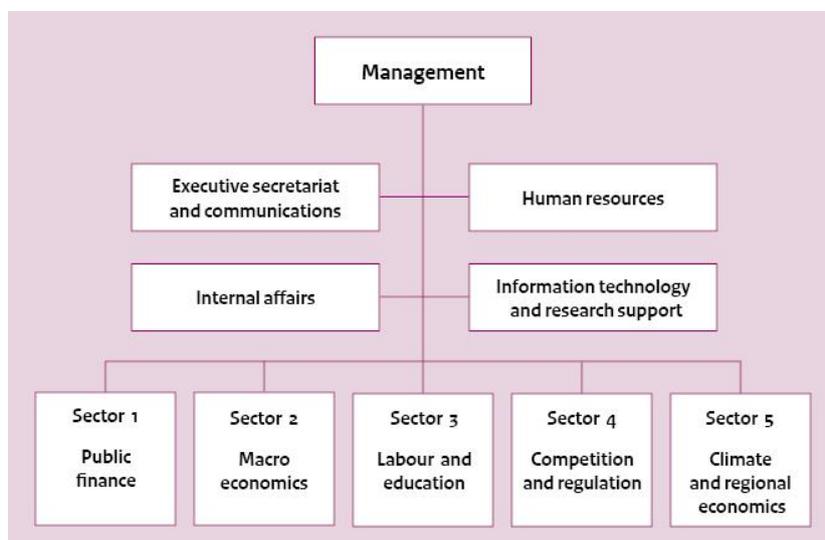
L'indépendance du CPB est encore accrue par son recours au Comité de Planification Centrale (*Centrale Plan Commissie*), organisme de conseil et de contrôle instauré par la loi de 1947 qui diminue dans la pratique l'interférence directe du ministre. D'ailleurs, le CPB fait régulièrement l'objet d'évaluations de son fonctionnement : tous les cinq ans, une commission scientifique internationale indépendante évalue le CPB et ses activités. Une commission spéciale pour l'évaluation des politiques publiques (*Commissie beleidsgeoriënteerde toetsing*) évalue également tous les cinq ans les aspects du travail du CPB liés aux différentes politiques publiques.

En outre, les analyses du CPB ne se limitent pas aux projets du gouvernement, mais prennent en compte également les propositions de l'opposition : ce rôle de fournisseur de prévisions pour l'ensemble des partis politiques accroît sa neutralité. On peut encore mentionner le rôle de la Commission parlementaire permanente pour les affaires économiques, qui invite régulièrement le directeur du CPB afin de discuter des publications du bureau et qui, ce faisant, veille à ce que le CPB ne subisse pas de pression de la part du gouvernement. Enfin, le CPB lui-même a intérêt à éviter toute interférence afin de ne pas mettre en péril sa propre réputation.

Le personnel du CPB a le même statut et jouit du même régime que les autres fonctionnaires de l'administration ; il est nommé par le directeur, qui est secondé par une unité de ressources humaines. Le budget annuel du CPB est actuellement d'environ 15M €, son personnel est constitué d'à peu près 110 ETP et se divise en 5 secteurs principaux (voir tableau 1).

⁵⁸ Pour le rôle du CPB dans la politique budgétaire néerlandaise, voir aussi le document suivant en anglais : <http://www.cpb.nl/publicatie/cpb-als-nationale-waakhond-voor-begrotingsbeleid-draagt-bij-aan-consensus-over-economisch>.

Tableau 1 : organigramme CPB



Source : www.cpb.nl

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

La loi Hof ne contient pas de mécanisme explicite de correction automatique. La définition de l'« écart important » et des « circonstances exceptionnelles » sont tout simplement celles de la Commission et ne sont pas explicitées dans la loi HOF. La correction d'un écart se fait selon les modalités prévues par les règles européennes.

La loi HOF précise toutefois la procédure à suivre en cas de non-conformité avec les règles européennes en stipulant (dans l'art. 2 sur la politique budgétaire, alinéas 4 à 8) que :

4. Nos ministres concernés prennent, en accord avec l'avis du conseil des ministres, les mesures adéquates pour limiter les dépenses ou pour augmenter les revenus, si notre ministre des Finances constate que la politique budgétaire conjoncturelle ne permet pas de respecter suffisamment les normes et recommandations mentionnées sous alinéa 3 [i.e. les normes pour l'OTM, le déficit et la dette, voir Q1].

5. L'alinéa 4 s'applique en tout cas si l'institution compétente en la matière de l'Union Européenne constate que la politique budgétaire adoptée ne permet pas de respecter suffisamment la norme mentionnée sous alinéa 3, partie a, alinéa i [i.e. la norme pour l'OTM du solde structurel] et qu'elle fait à cet effet une recommandation. Dans ce cas les mesures adéquates à prendre sont, au niveau de leur ampleur budgétaire et de leur étalement dans le temps, en accord avec cette recommandation.

6. Notre ministre des Finances inclut les mesures à prendre mentionnées sous alinéa 5 sous forme d'un plan de rétablissement dans une note budgétaire offerte à cet effet au Parlement.

7. Le Parlement est informé au moins annuellement dans la « Miljoenennota » [i.e. le projet de budget néerlandais] de la mise en œuvre du plan de rétablissement tel que mentionné sous alinéa 6.

8. L'avis de la direction Conseil du Conseil d'État est demandé sur une note telle que mentionnée sous alinéa 6 et sur la pour « Miljoenennota ».

En cas d' « écart important », le Conseil d'État intervient en donnant un avis négatif sur le budget proposé par le gouvernement. Il s'agit d'un simple conseil, pas d'une contrainte légale. Cependant, dans la pratique, le Conseil d'État bénéficie d'assez d'autorité, semble-t-il, pour faire fonctionner cette méthode informelle typiquement néerlandaise.

Dans l'avis sur le budget de 2015, le Conseil rappelle les exigences du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, qui s'applique actuellement aux Pays-Bas (le solde structurel doit se développer vers l'OMT de -0,5% PIB, la croissance des dépenses publiques doit être en-deçà de la croissance du PIB et la dette doit tendre vers les 60%), pour constater ensuite que ces exigences sont remplies dans le budget 2015, mais que celui-ci ne laisse guère de marges et que le gouvernement prend des risques : le moindre développement averse risque de faire augmenter le déficit. Le Conseil recommande dès lors renforcer la stratégie budgétaire pour augmenter les marges et assurer la réalisation de l'OMT.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La trajectoire est définie en termes généraux dans la loi HOF (voir Q5), qui est une loi dite « formelle », soit la norme juridique néerlandaise habituelle (voir Q1).

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

C'est le CPB qui calcule la croissance potentielle (*potential output* et *output gap*) à l'aide de la méthodologie européenne. Les hypothèses de croissance potentielle sont établies dans les Prévisions de moyen terme du CPB au début du mandat gouvernemental et pour toute la durée du mandat.

Les prévisions de court terme du PIB, établies par le CPB, sont ni optimistes ni pessimistes, mais neutres. Le gouvernement peut éventuellement être plus prudent dans les hypothèses qui sont à la base de l'accord de coalition.

Hypothèses de croissance potentielle

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
du gouvernement néerlandais*	-	-	-	0,3	¼	¼	0,8	0,9
de l'OCDE**	-	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	-	-
de la Commission***	0,4	0,5	0,2	0,1	0,4	0,5	-	-

*Source : Programme de stabilité 2014 des Pays-Bas, CPB

**Source : Etude économique sur les Pays-Bas, avril 2014

***Source : Prévisions d'hiver 2014

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Les règles européennes sont prépondérantes dans le contexte néerlandais (et inscrites en tant que telles dans la loi HOF et dans l'accord de gouvernement). Les règles budgétaires nationales (dont notamment le plafonnement des dépenses ; voir Q1), constituent une mise en œuvre opérationnelle de ces règles européennes.

Par ailleurs, quelques spécificités nationales subsistent. Ainsi, la loi offre une marge au gouvernement pour mettre en place ponctuellement des mécanismes complémentaires, s'il le juge nécessaire. Dans ce cadre, le gouvernement actuel a mis en place un mécanisme de surveillance budgétaire qui consiste à se fixer une « marge de signal » au début de la période gouvernementale afin de pouvoir redresser les finances publiques sur le moyen et long terme. Cette « valeur » a été fixée à 1 point de pourcentage par rapport à la trajectoire du solde public prévu au début du mandat gouvernemental : si la trajectoire s'approche de cette marge, des efforts de consolidation supplémentaires seront mis en œuvre.

On peut noter également dans ce contexte qu'aux Pays-Bas, un « Groupe d'études sur les marges budgétaires » (*Studiegroep Begrotingsruimte*) indépendant, composé de hauts fonctionnaires des ministères, de membres du CPB et de spécialistes de la Banque Centrale, publie, en amont des élections, un rapport sur l'état des finances publiques. Les partis politiques peuvent baser leur programme d'élection sur les recommandations formulées dans ce rapport, qui sont souvent reprises (en partie) par la coalition gouvernementale qui résulte des élections.

Enfin, On peut mentionner également le mécanisme de mise à contribution des collectivités comme spécificité néerlandaise (voir Q9).

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Compte tenu de la composition du budget néerlandais, la loi HOF ne contient pas de normes explicites pour les fonds sociaux. En effet, ceux-ci font partie, aux Pays-Bas, du budget général. Celui-ci se décline bien en trois parties distinctes (État central, Sécurité sociale et emploi et Santé), mais n'en constitue pas moins un tout budgétairement unifié. Les deux derniers secteurs relèvent respectivement de la responsabilité des ministres des Affaires sociales et de l'emploi et du ministre de la Santé. Les accords sur les déficits des fonds sociaux sont conclus en conseil des ministres. La prise en compte des fonds sociaux dans la politique budgétaire est toutefois garantie formellement par l'article 2, alinéa 1 de la loi HOF, qui précise que :

1. Notre ministre des Finances poursuit une politique budgétaire conjoncturelle en matière de dépenses et revenus de l'État central et des fonds sociaux.

En revanche, la loi HOF précise que l'État central et les collectivités (communes, provinces et waterings chargées de la gestion des eaux) ont une responsabilité commune de respect de règles budgétaires européennes et prévoit donc une procédure qui permet de déterminer l'association des administrations décentralisées au redressement des finances publiques. Il doit s'agir d'un « effort équitable » ou *gelijkwaardige inspanning* par rapport à l'effort de l'État central. Cet effort des collectivités est défini par une norme globale pour l'ensemble des collectivités, qui la sous-divisent ensuite indépendamment entre elles. La norme globale est fixée dans un accord financier en concertation

avec les collectivités au début de chaque mandat gouvernemental et pour toute la durée de ce mandat. Sa définition résulte ainsi d'un choix politique et administratif.

La norme globale d'association des collectivités pour la période 2013-2017, soit la durée du mandat du gouvernement actuel, a été définie dans un accord conclu en janvier 2013 entre le ministre des Finances et le ministre de l'Intérieur d'une part et les représentants des communes (l'Association des communes néerlandaises VNG), des provinces (l'organisme de Concertation interprovinciale IPO) et des waterings (Union des waterings UvW) d'autre part. Cet accord financier définit la trajectoire suivant d'association des collectivités à l'effort de consolidation budgétaire :

<i>Evolution déficit collectivités (% PIB)</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Ambition	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Norme de déficit	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4*	-0,3*

* La norme pour 2016 et 2017 sera réévaluée à fin 2015 à la base des projections alors disponibles

L'ambition est basée sur les projections macro-économiques du CPB ; la norme retenue résulte de la concertation avec les collectivités et laisse une certaine marge de manœuvre, notamment pour sauvegarder la capacité d'investissement des collectivités.

La répartition de l'effort des collectivités entre elles a été publiée en octobre 2013. Elle prévoit les valeurs de référence suivantes par strate de collectivité pour l'année 2014 :

<i>Déficit maximum en 2014 par strate de collectivité</i>	Communes	Provinces	Waterings	Total
en % PIB	0,32	0,11	0,07	0,5
en M €	1 962	674	429	3 100

On peut noter que la loi HOF prévoit également un mécanisme de sanction en cas de non-respect de la norme globale. Ce mécanisme, remède ultime qui consiste en une rétention de recettes puis une amende, doit permettre au ministre des Finances de respecter à son tour les normes européennes et d'éviter une sanction. Toutefois, il a été convenu dans l'accord financier mentionné que ce mécanisme ne sera pas encore en vigueur pendant le mandat gouvernemental actuel, qui est considéré comme une période probatoire de la loi HOF.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La trajectoire d'ajustement vers l'OTM est définie par les règles européennes. Le Parlement dispose d'un « droit du budget » (*budgetrecht*), qui consiste en un droit formel (le Parlement étant co-législateur et votant les lois budgétaires) et un droit matériel (le Parlement devant être informé en amont des décisions du gouvernement qui ont un impact financier substantiel).

La Commission parlementaire sur les Dépenses publiques vient de publier une étude sur l'impact du processus budgétaire européen sur le droit du budget parlementaire. Il en ressort notamment que le Semestre européen n'entame pas le droit du budget du Parlement. La Commission souligne la nécessité d'impliquer le Parlement dans un stade précoce du processus décisionnel du Semestre afin de pouvoir influencer sur les recommandations européennes.

D'une manière générale, la Commission est d'avis que le Semestre européen a augmenté la transparence du processus budgétaire annuel néerlandais, puisque le Parlement obtient et examine déjà au printemps

certaines éléments de politique budgétaire qui joueront un rôle dans le budget de l'année prochaine. Cette pratique renforce le rôle du Parlement dans le processus budgétaire annuel.

La commission est aussi d'avis que la pratique de discuter du plan budgétaire national de moyen terme et du Programme de stabilité fonctionne bien, mais fait noter que cette pratique n'a pas été formalisée. La Commission estime qu'il est important que le Programme de stabilité soit envoyé au Parlement moitié avril, pour qu'il puisse faire l'objet de débat parlementaire avant le 1^{er} mai. La Commission recommande d'inscrire dans la loi le moment de l'envoi du plan budgétaire national de moyen terme et du Programme de stabilité.

La Commission parlementaire estime enfin que le Semestre européen n'entre pas en conflit avec la pratique budgétaire nationale, mais qu'il la complète et applaudit le nouveau rôle du Conseil d'État en tant qu'instance de contrôle du budget national.

Enfin, trois évolutions récentes ont renforcé le rôle du Parlement. Tout d'abord, le Parlement (Assemblée et Sénat) a obtenu un accès permanent aux documents « Limités » du Conseil et aux concepts de Conclusion du Conseil. Ensuite, l'Assemblée néerlandaise dispose depuis 2012 d'un rapporteur pour le Semestre européen. Enfin, depuis 2013, des membres parlementaires des deux chambres néerlandaises participent aux réunions interparlementaires du Parlement européen et des parlements nationaux, tenues à Bruxelles.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

D'après nos interlocuteurs, il est trop tôt pour identifier d'éventuelles faiblesses dans la loi HOF. Le Conseil d'État vient de donner son premier avis en fonction de la Loi HOF et le CPB a pour la première fois pris en compte de manière explicite l'impact des règles budgétaires européennes dans ses prévisions. Jusqu'à maintenant, tout va bien, mais ce sera un processus d'apprentissage dans la pratique dans les années à venir. Par ailleurs, la loi HOF sera évaluée en 2015, notamment afin de comprendre son impact sur les collectivités locales.

POLOGNE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le Premier ministre Donald Tusk a signé pour la Pologne, le 2 mars 2012, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) des 25 États membres de l'Union Européenne. La *Pologne* a quant à elle donné son accord, alors même qu'elle n'a pas obtenu totalement satisfaction sur un sujet sensible pour le Gouvernement polonais, à savoir la participation systématique des pays hors zone euro (ayant signé le Traité) aux sommets de la zone euro. La Pologne a accepté un compromis décrit par le Premier ministre polonais comme "suffisamment satisfaisant pour que nous le signions", ajoutant que l'objectif initial du Gouvernement polonais "était très ambitieux".

Postérieurement à la signature du traité, le gouvernement a procédé à une analyse des modalités de ratification du traité (TSCG dit "pacte fiscal"). Le Premier ministre, Donald Tusk, a confirmé en mai 2012 que le Conseil des Ministres avait lancé une réflexion de nature juridique sur la procédure parlementaire la plus appropriée pour procéder à la ratification de ce traité. Il s'agissait notamment de déterminer si la procédure simple (avec la majorité absolue des voix) devait être applicable ou bien s'il y avait lieu de retenir la procédure qualifiée de 2/3 des voix. Le ministre des Finances à l'époque, Jacek Rostowski, a estimé pour sa part que la ratification devait être réalisée par la procédure simple, dans la mesure où la Pologne ne transférerait pas à l'étranger, via le nouveau traité, des compétences réservées aux autorités du pays, et son avis a prévalu.

Le Parlement polonais a donné son feu vert à la ratification par la Pologne du pacte budgétaire européen le 20 février 2013 (J.O. 2013, n° 283). Les députés de la Diète ont approuvé ce pacte, entré en vigueur le 1er janvier 2013 après sa ratification par douze des 17 pays membres de la zone euro, par 282 voix contre 155. L'adhésion de la Pologne à ce Traité revêtait toutefois à ce stade une valeur plutôt symbolique dans la mesure où ce pays n'a pas encore adopté la monnaie commune et n'est donc pas contraint de respecter ses règles dans l'immédiat. "En tant que Polonais, nous nous sentons coresponsables pour la sécurité et la stabilité de l'Europe toute entière. Et le pacte budgétaire est destiné précisément à accroître cette sécurité et cette stabilité de l'Europe", a déclaré le Premier ministre, Donald Tusk, au cours du débat qui a précédé le vote à la Diète. Le pacte budgétaire européen a également été approuvé par le Sénat polonais (le 21 février). Lors de la procédure du vote, le ministre de Justice Jaroslaw Gowin a indiqué que la procédure de ratification via la majorité simple était conforme à la Constitution.

Le Président de la République a finalisé, le 24 juillet 2013, la dernière étape de la ratification par la Pologne du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Le communiqué de la Chancellerie du Président Bronisław Komorowski précise que, grâce à cette ratification du Pacte budgétaire, "les représentants des autorités polonaises pourront participer désormais aux sommets de la zone euro relatifs à la compétitivité, ainsi qu'à d'autres rencontres liées à la mise en œuvre des dispositions du Pacte".

On notera toutefois que l'opposition conservatrice, PiS, a saisi le Tribunal Constitutionnel en considérant que la loi sur la ratification du TSCG aurait dû être adoptée à la majorité des 2/3, qui est requise dans le cadre d'accords "transférant à une organisation internationale les compétences des pouvoirs publics sur des questions particulières". On notera en outre la déclaration du Président du PiS précisant qu'un futur

gouvernement (de droite) considérerait la décision de la Diète comme "non valable". A noter qu'à ce jour (16 septembre 2014) le Tribunal constitutionnel n'a pas encore pris de décision sur ce dossier (réf. K 11/13).

S'agissant de la hiérarchie des normes juridiques, l'article 87 de la constitution prévoit la hiérarchie suivante des sources de droit : Constitution/lois/traités ratifiés/règlements/arrêtés (décisions prises par les autorités coiffant des collectivités territoriales).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Conformément à la loi sur les finances publiques du 27 août 2009 (J.O. 2009, n° 157, réf. 1240 modifiée ultérieurement), les prévisions économiques dans le cadre de la procédure budgétaire sont proposées par le ministre des finances et validées par le Conseil des ministres. Aucun organisme indépendant n'est impliqué dans la procédure budgétaire.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Sans objet (aucun organisme indépendant n'est impliqué dans la procédure budgétaire).

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Sans objet.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

La loi sur les finances publiques prévoit, dans ses articles 177-180 la possibilité de blocage de certaines dépenses budgétaires par le ministère des Finances ; outre les situations extraordinaires (déclaration de l'état d'urgence sur une partie ou l'intégralité du territoire du pays), la loi évoque en particulier « l'émergence d'un danger pour l'exécution de la loi de finances ». D'autres cas qui peuvent déclencher le blocage des dépenses concernent en particulier la mauvaise gestion par le bénéficiaire de crédits budgétaires déjà alloués, le retard dans la réalisation des objectifs par l'entité bénéficiaire concernée ou bien la disponibilité d'excédents financiers. Comme certaines catégories de dépenses, notamment les dotations aux collectivités locales sont protégées contre la procédure de blocage des dépenses, ce blocage s'applique en particulier aux dépenses d'investissement, ainsi que le révèle la pratique.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Sans objet.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Programme de Convergence 2014

	2013	2014	2015	2016	2017
OMT national	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%
Solde structurel (prévision)	- 3,4%	-3,8%	-2,8%	-2,2%	-1,8%
Croissance potentielle	3,2%	3,2%	3,4%	3,6%	3,7%

*Selon méthodologie européenne.

Commission européenne

Prévision de la Commission européenne (mai 2014).	2012	2013	2014	2015
Solde structurel	-4,0%	-3,8%	-2,8%	-2,4%
Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles	-4,0%	-3,8%	6,2	-2,4
Déficit nominal	-3,9	-4,3	5,7	-2,9%

Les estimations de croissance potentielles établies par le FMI et l'OCDE s'établissent à respectivement 3% et 3,5%. Les prévisions de croissance potentielle du gouvernement s'inscrivent en ligne avec celles de ces deux organismes, et leur relative progression intègre la montée en régime des fonds structurels européens (à notre connaissance, la Commission ne publie pas de données afférentes aux PIB potentiel pour la Pologne).

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

La Pologne s'est dotée de plusieurs mesures réglementaires afin de mieux contrôler le niveau de sa dette et de déficit (ce qui n'a toutefois pas empêché l'accroissement de la dette depuis 2008, en liaison avec le rôle joué par l'instrument contra-cyclique des finances publiques).

Art. 216, alinéa 5 de la La Constitution :

(J.O. 1997 n° 78, texte 483) :

Art. 216

5. Il est interdit à l'État de contracter des prêts ou d'accorder des prêts et garanties si cela a pour conséquence de porter le montant de la dette publique au-delà de 3/5 du produit intérieur brut. Les modalités de calcul du produit intérieur brut et de la dette publique sont déterminées par la loi.

On notera également la loi du 27 août 2009 sur les finances publiques (J.O. 2009, n° 157 texte 1240 modifié ultérieurement) qui prévoit dans son chapitre III des "procédures d'alerte et d'assainissement" lorsque le niveau de la dette dépasse certains ratio du PIB.

Ainsi, dans le cas où le ratio de la dette publique de l'État, majoré des engagements budgétaires prévisibles au titre des garanties et cautions accordées par les opérateurs du secteur des finances publiques, sur le produit intérieur brut, est compris entre 55% et 60% du PIB, le Conseil des Ministres est tenu d'adopter un projet de loi de finances visant un déficit nul ou un niveau permettant de réduire le ratio de la dette publique rapporté au PIB. De plus, les salaires dans la fonction publique doivent être gelés, la revalorisation des retraites ne peut pas dépasser le taux d'inflation, il est interdit d'accorder des crédits et emprunts financés par le budget de l'État, le ratio d'augmentation des dépenses des collectivités locales ne peut pas excéder celui de l'administration centrale. De plus, le Conseil des ministres est tenu de réaliser une révision générale des dépenses réalisées dans le cadre des programmes pluriannuels et financées par les crédits étrangers. Le Conseil des ministres est également tenu de présenter au Parlement un programme d'assainissement visant à réduire le ratio de la dette publique.

Si le ratio de la dette est égal ou supérieur à 60%, des mesures supplémentaires sont prévues par la loi : le Conseil des ministres présente dans un délai d'un mois au Parlement un programme d'assainissement des finances publiques permettant de réduire le ratio de la dette au PIB à un niveau inférieur à 60%. De plus, les collectivités locales se voient interdire la réalisation d'un déficit dans leurs budgets. Enfin, les entités du secteur des APU sont interdites d'accorder de nouvelles garanties et cautions.

A noter que le premier seuil d'alerte, 50% du PIB, a été suspendu en 2013 et finalement supprimé (ancien article 86 al. 1. 1) de la loi) à compter de 2013 et finalement supprimé de la loi sur les finances publiques par le biais de la loi rectificative du 26 juillet 2013 (J.O. 2013, n° 938). Cela montre la fragilité du système polonais qui peut être modifié par la loi tant que le seuil prévu par la constitution de la république (60% du PIB) n'est pas atteint.

Le rôle des seuils d'alerte semble aujourd'hui moins important, le gouvernement misant sur un nouveau mécanisme anticyclique dit "règle de dépense" (*regula wydatkowa*) adopté conformément à la loi sur la modification de la loi sur les finances publiques (J.O. 2013, n° 885) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Cette règle anticyclique vise notamment, en période de relance, à ce que les dépenses augmentent moins vite que le rythme de croissance afin d'éviter l'apparition de déséquilibres des finances publiques. La règle comportait également des mécanismes garantissant le respect d'un objectif budgétaire à moyen terme (déficit public limité à 1% du PIB). Ces mécanismes se déclencheraient également dans l'hypothèse d'une dette publique qui franchirait les 50% du PIB.

On notera qu'en février 2014, après la reprise de la partie obligataire des fonds de pension privés (OFE) la dette publique a diminué de 7,6 points de PIB. Le ministre des Finances, Mateusz Szczurek a indiqué

qu'une réduction de 7 points (de PIB) s'appliquerait au mécanisme de la règle anticyclique budgétaire telle qu'elle est déterminée par la loi sur les finances publiques. Ces mécanismes se déclencheront dans l'hypothèse d'une dette publique qui franchirait les 43% du PIB et non pas 50% du PIB comme c'était le cas auparavant. La loi entérinant la modification de la "règle de dépense" a été adoptée le 9 mai 2014 (J.O. 2014 n° 911).

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les dépenses des autres sous-secteurs des administrations publiques sont pilotées par double voie. Premièrement, les dotations aux organismes tels que FUS (fonds de la sécurité sociale), KRUS (caisse des retraites agricoles) ou NFZ (fonds de santé) sont inscrites dans le projet de la loi de finances qui doit être approuvée par le Parlement. De plus, le Sejm (chambre basse du parlement) assure, par le biais de la commission parlementaire des finances publiques, le suivi du financement budgétaire de ces organismes. Deuxièmement, les comptes des organismes publics et l'exécution de leurs plans financiers sont soumis au contrôle a posteriori de la Cour des Comptes (NIK). Les rapports budgétaires annuels des principaux organismes appartenant aux sous-secteurs des administrations publiques doivent en outre être transmis pour information au Parlement qui peut, en fonction de besoins, demander des contrôles supplémentaires approfondis.

En ce qui concerne les budgets des collectivités locales, on notera le projet de mars 2014 de modification de la loi sur les finances publiques de façon à permettre à ces collectivités de mieux consommer les fonds européens disponibles dans le cadre de la perspective financière 2014-2020. A la suite de la politique restrictive sur la période 2009-2013 ces collectivités ont considérablement diminué leurs déficits. Ainsi, en 2013 les budgets des collectivités locales ont été proches de l'équilibre en 2013, leur déficit total, prévu à 8,8 Mds PLN (2,1 Mds EUR, soit 0,54% du PIB) est finalement ressorti à 55 M PLN (13 M EUR) seulement. Une telle baisse du niveau de déficit des collectivités locales n'a été possible que grâce à une très forte sous-réalisation des dépenses (-7,5% par rapport à la cible annuelle).

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

L'implication du Parlement polonais dans la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière est prévue par la procédure budgétaire. La loi sur les finances publiques précise que le Conseil des ministres élabore et joint au projet de loi de finances une stratégie quadriennale de gestion de la dette publique. Cette stratégie est discutée et approuvée par le Parlement polonais. De plus, doit être joint au projet de loi des finances un programme pluriannuel financier de l'État (prévu par l'article 103 de la loi sur les finances publiques). Ce plan concerne l'exercice budgétaire concerné par le PLF ainsi que les trois exercices budgétaires qui suivent, et contient en particulier le Programme de convergence tel qu'il est prévu par le Règlement (CE) No 1466/97/CE relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

PORTUGAL

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a été transposé dans la loi organique n° 37/2013 du 14 juin 2013. Cette loi transpose en droit interne la directive européenne n° 2011/85/UE du 8 novembre 2011 définissant les règles applicables aux budgets des États-membres. Les lois organiques sont placées au-dessous de la Constitution mais au-dessus des lois ordinaires.

Les lois organiques doivent être approuvées, lors du vote sur l'ensemble du texte, à la majorité absolue des députés en exercice (article 168-5 de la Constitution.). Néanmoins, il s'agit d'une loi à valeur renforcée qui prévaut sur les autres lois ayant trait au Budget. En outre, les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution. Si la Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnelle une loi organique, celle-ci ne peut être ratifiée que si l'Assemblée de la République l'approuve à la majorité des deux tiers des députés présents, pour autant que cette majorité soit supérieure à la majorité absolue des députés en exercice (article 279-4.).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Au Portugal, les prévisions macroéconomiques retenues par le gouvernement lors de l'évaluation des projets de loi financière sont élaborées par le cabinet de planification, de stratégie, d'évaluation et des relations internationales (GPEAR) du Ministère des Finances. Préalablement à l'examen de projets de loi par l'Assemblée de la République, le Conseil des Finances Publiques (CFP) se prononce publiquement sur les scénarios macroéconomiques et budgétaires proposés par le gouvernement.

Une procédure similaire trouve à s'appliquer en ce qui concerne les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Tout comme le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le Conseil des Finances Publiques est une institution indépendante à la fois en charge de se prononcer et d'évaluer les hypothèses macroéconomiques produites par le gouvernement et a également pour responsabilité de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil des Finances Publiques (CFP), créée en octobre 2011, est composé de trois organes :

i) le Conseil supérieur : l'organe responsable de l'accomplissement de la mission du Conseil des Finances Publiques, de l'exécution des différentes tâches, de la définition de son plan d'action et de l'approbation de son règlement intérieur. Le Conseil supérieur, présidé par l'économiste Maria Teodora Osório Pereira Cardoso, est un organe collégial composé de 5 membres nommés, pour une période de 7 ans, par le Conseil des Ministres sous proposition conjointe du président de la Cour des Comptes et du gouverneur de la Banque de Portugal.

ii) la Commission Exécutive : assure la gestion au jour le jour du CFP. Cet organe, présidé par le président du Conseil Supérieur, comprend également le directeur exécutif et le directeur des services techniques du Conseil Supérieur.

iii) le Superviseur Unique : est l'organe responsable du contrôle et de la légalité de la gestion financière et patrimoniale du Conseil. Cet organe est présidé par Carlos Fernando Calhau Trigacheiro nommé par arrêté du Ministère des Finances sous proposition conjointe du président de la Cour des Comptes et du gouverneur de la Banque de Portugal.

La nomination des membres du Conseil des Finances Publiques est réalisée en fonction de leur mérite et de leurs compétences dans le domaine économique et des finances publiques.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

En application de l'article 72-B, 72-C et 72-D de la loi organique n° 37/2013 du 14 juin 2013, la reconnaissance de l'existence d'un écart budgétaire significatif doit être l'initiative soit du gouvernement via une consultation préalable du Conseil des Finances Publiques ou soit du Conseil de l'Union Européenne via la présentation de recommandations dirigées à l'encontre du gouvernement. Lorsqu'un écart budgétaire est identifié, le gouvernement doit présenter à l'Assemblée Nationale, dans un délai maximum de 30 jours et avec l'appréciation du Conseil des Finances Publiques, un plan de mesures de correction afin de garantir le respect des règles budgétaires.

Un écart budgétaire entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement est jugé important dans les deux cas suivants : i) si l'écart représente au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 point de PIB par an en moyenne sur deux années consécutives ou si ii) le taux de croissance annuel des dépenses (excluant les mesures extraordinaires et temporaires) vis-à-vis des recettes ont une contribution négative au solde structurel minimal de 0,5 points de PIB sur une année donnée ou cumulativement sur deux années consécutives. L'écart budgétaire n'est pas considéré significatif s'il résulte d'un événement exceptionnel non-contrôlable ayant un impact significatif sur les comptes publics : une récession au Portugal, dans la zone euro ou dans l'Union Européenne, des catastrophes naturelles ou la mise en place de réformes structurelles ayant un effet à long terme sur l'activité économique. La reconnaissance d'une situation exceptionnelle est proposée par le gouvernement et est ensuite évaluée par l'Assemblée Nationale dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance.

L'écart budgétaire identifié et le plan de mesures correctrices défini, le gouvernement est contraint de réduire, au minimum, des deux tiers l'écart budgétaire identifié (avec une réduction minimale de 0,5 points de PIB) d'ici la fin de l'année suivant l'année d'identification de l'écart budgétaire – l'écart budgétaire restant (1/3) devant être corrigé l'année suivant les premières mesures correctrices sauf

circonstances exceptionnelles. L'ajustement ne peut être inférieur à l'ajustement prévu initialement. Le plan de correction privilégie l'adoption de mesures de réduction de la dette publique tout comme la répartition de l'ajustement entre les sous-secteurs des administrations publiques. En cas de circonstances exceptionnelles, le gouvernement dispose d'un délai maximal de quatre années suivant l'identification de l'écart pour corriger ce dernier dans sa totalité.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

L'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et la trajectoire d'ajustement propre à sa réalisation sont définis dans le Document de Stratégie Budgétaire (Documento de Estratégia Orçamental (DEO)). Le Document de Stratégie Budgétaire est révisé annuellement dans la loi de finances et couvre une période de quatre ans en ligne avec les objectifs du Pacte de Stabilité et de Croissance. Les lois de programmation budgétaire sont des lois ordinaires à valeur renforcée s'imposant ainsi aux autres lois ordinaires.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

Les hypothèses de croissance potentielle retenues par le gouvernement dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel sont :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Croissance potentielle (%)	-0,8%	-0,2%	+0,1%	+0,5%	+0,8%	+1,0%

Source : Document de Stratégie Budgétaire 2014-2018, publié le 30 avril 2014

Les estimations de croissance potentielle de la Commission Européenne, du Fonds Monétaire International (FMI) et l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) sont :

	2011	2012	2013	2014	2015
OCDE	+0,5%	-0,1%	-0,5%	+0,3%	+0,7%
Commission Européenne	-0,1%	-0,8%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
FMI	-0,2%	-0,8%	-0,6%	-0,4%	0,2%

Source: OCDE, Economic Outlook (Mai 2014), Commission Européenne, European Economic Forecast (Spring 2014), FMI, 11ème évaluation (Avril 2014)

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Afin de limiter les dérapages budgétaires liés au processus de décentralisation, en vertu de l'article 12-A de la loi n° 37/2013 du 14 juin, les régions autonomes (Madère et les Açores) ne peuvent s'endetter au-delà des valeurs inscrites dans le budget de l'État. Les régions autonomes des Açores et de Madère ne peuvent pas contracter de nouveaux prêts ainsi que toute forme de dette impliquant une augmentation de leur endettement à l'exception des prêts et amortissements destinés au financement de projets bénéficiant de la participation de fonds communautaires, à la régularisation des dettes non payées ou pour faire face à des besoins de financement découlant de l'exécution budgétaire des régions autonomes. De plus, selon la loi des finances des régions autonomes (2013), le budget des administrations publiques des régions autonomes doit être voté en équilibre ; les recettes nettes courantes doivent, en moyenne, couvrir les dépenses de fonctionnement et l'amortissement de la dette durant le mandat du gouvernement régional ; chaque année, le déficit primaire ne peut pas être supérieur à 5% des recettes nettes courantes ; en fin d'année, la dette ne peut pas excéder la moyenne des recettes nettes courantes des trois derniers exercices.

Parallèlement, les municipalités ne peuvent s'endetter que selon les termes de la Loi N°2/2007 des Finances Locales : la dette nette de chaque municipalité ne peut excéder à la fin de l'année 125% des recettes de l'année antérieure ; le stock de dette associé aux emprunts à court-terme ne peut excéder à tout moment de l'année 10% de la valeur des recettes de l'année précédente ; parallèlement, le stock de dette associé à des emprunts à moyen-terme et à long-terme ne peut excéder en fin d'année le volume des recettes de l'année antérieure. Si l'endettement des régions autonomes et des municipalités violent les règles énoncées ci-dessus alors les transferts vers les régions autonomes et les municipalités seront proportionnellement réduits les années suivantes selon les critères établis par les différentes lois de financement.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les APUL pilotent leurs dépenses et leurs recettes. En revanche, ils sont contraints de respecter les limites définies par le Parlement dans le cadre de la Loi des Finances Locales. La même logique s'applique à la Loi de Finances des Régions Autonomes (Lei das Finanças das Regiões Autónomas) pour les régions des Açores et de Madère.

Le Parlement n'est pas amené à examiner de textes financiers portant sur les administrations de sécurité sociale dans la mesure où le budget de la Sécurité Sociale s'inscrit au sein du budget de l'État.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le ministère des finances élabore le projet de budget annuellement. Ce projet est soumis à l'approbation du Gouvernement, lequel a jusqu'au 15 octobre pour déposer la proposition de loi au Parlement. Les parlementaires doivent voter la loi du budget avant le 15 décembre. La discussion et le vote dans sa globalité sont tenus en séance plénière, le reste est voté par spécialité par la commission compétente mais en session publique. Si le Parlement n'approuve pas cette loi, le budget de l'année précédente fait

référence, les recettes prévues devant être respectées et les dépenses sont engagées par douzièmes provisoires.

L'Assemblée de la République exerce un contrôle politique sur le Budget de l'État. Le gouvernement doit envoyer à l'Assemblée toutes les informations sur le Budget de l'État en temps utile. L'Assemblée peut solliciter tout type d'informations supplémentaires sur l'exécution budgétaire. Ces informations devront lui être fournies dans un délai de 60 jours.

De même, lorsqu'un écart budgétaire est identifié, le gouvernement doit présenter à l'Assemblée Nationale, dans un délai maximum de 30 jours et avec l'avis du Conseil des Finances Publiques, un plan de mesures de correction afin de garantir le respect des règles budgétaires.

Commentaires complémentaires éventuels:

Le gouvernement a nommé, fin août, une commission pour la réforme de la loi d'encadrement budgétaire. Cette réforme vise à réformer le processus budgétaire, l'encadrement budgétaire des services et organismes de l'Administration Publique, les processus budgétaires au niveau macroéconomique et l'articulation entre l'exécution budgétaire et la trésorerie de l'État. La nomination de cette commission vise à compléter un premier travail d'évaluation des forces et faiblesses de la loi d'encadrement budgétaire actuelle réalisé fin 2013 par un groupe de travail au cours duquel plusieurs recommandations ont été énoncées parmi lesquelles i) la rationalisation de la structure du budget, la réduction de la fragmentation budgétaire, le renforcement des relations entre l'exécution budgétaire et la trésorerie et une vision de plus moyen et long terme des finances publiques.

La commission, présidée par Guilherme de Oliveira Martins et composée d'une quinzaine de spécialistes des finances publiques, devrait présenter un projet de loi d'ici le 30 novembre 2014, par la suite, soumis à une consultation publique et une discussion parlementaire.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Sans objet.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont élaborées par les services du Ministère des Finances, et plus précisément l'unité des prévisions macroéconomiques (département des politiques financières). Les données utilisées par le gouvernement sont présentées dans un document trimestriel intitulé « *Macroeconomics Forecast* ». La dernière édition a été rendue publique à la fin du mois de juillet dernier. Le Ministère des Finances réalise des enquêtes (à la fois mensuelles sur un ensemble de données publiques, et semestrielles rassemblant un groupe d'institutions partenaires plus importants et couvrant un très large panel d'indicateurs) auprès de différentes institutions nationales et internationales (banques, assurances, institutions publiques etc.) afin de recueillir leurs propres prévisions. Néanmoins, si les résultats obtenus sont publiés dans une section à part des « *Macroeconomics forecasts* » (section D), ces derniers n'interviennent pas dans l'élaboration des prévisions du Ministère des Finances, le principal objectif de ces études réalisées auprès de partenaires restant de simplement vérifier leur plausibilité.

Chaque *Macroeconomic forecast* est soumis à une procédure interne de validation (autres services), le Ministère des Finances ne reposant pas sur d'autres institutions en ce qui concerne les prévisions macroéconomiques. Si ce processus n'est pas aujourd'hui concrètement assuré par un texte de loi, la directive 2011/85/EU (partie prenante du 6 Pack complétant le Pacte de Stabilité et de Croissance) sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres est actuellement en cours de transposition. A ce titre, la réforme du cadre fiscal actuellement en cours prévoit l'instauration d'un comité pour les prévisions budgétaires, dont le rôle sera d'évaluer les travaux du Ministère des Finances avec le pouvoir de les critiquer et de les amender.

Concernant les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle, celles retenues par le gouvernement proviennent également des services du Ministère des Finances.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Sans objet

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- e. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**

Sans objet

- f. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

L'instauration d'un comité pour les prévisions budgétaires, chargé d'évaluer les travaux du Ministère des Finances, n'est encore qu'une réflexion liée à la réforme du cadre fiscal.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Sans objet.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

Selon nos interlocuteurs du Ministère des Finances, la trajectoire d'ajustement permettant d'atteindre les objectifs à moyen terme (OMT) ne figure dans aucun texte législatif tchèque. Le Pacte de Stabilité et de Croissance, unique document spécifiant des OMT fixés à titre purement indicatif pour la régulation européenne, n'a pas été transposé dans la législation tchèque. Aussi, les objectifs à atteindre ne couvrent que l'année suivante, les projections réalisées à n+2 et n+3 étant purement indicatives et susceptibles d'être modifiées. L'OMT précisant l'objectif de solde structurel à atteindre est de -1% du PIB, il est en vigueur depuis 2005 et n'a pas été réactualisé. Il existe toutefois une volonté politique de se doter d'un cadre plus contraignant.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

L'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel est celle arrêtée par le Ministère des Finances, qui adopte traditionnellement une prévision relativement prudente, notamment concernant le moyen terme.

Evolution de la croissance potentielle – estimations (% du PIB potentiel, g.a.)

Institutions	2014	2015	2016	2017
MoF (CZ)	0,7	1,3	1,6	1,7
CE (spring 2014 forecast)	0,7	1,0		
FMI (Article IV consultation sept. 14)	1,6	1,1	2,1	2,2
OCDE (EDR Mars 14)	1,5	1,9		

Pour le FMI, sur 2014-2019 la croissance potentielle moyenne s'élève à 2,5%.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il n'existe pas en République tchèque de règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays. Actuellement, le seul cadre fiscal en vigueur est hérité de la Réforme des Finances Publiques de 2004 transposant une partie des éléments du Pacte de Stabilité et de Croissance dans la législation locale. Affichant une dette publique bien en-deçà du seuil de 60% du PIB (46,1% du PIB en 2013), les autorités tchèques considèrent le seuil de 3% du PIB affecté au déficit public comme l'unique limite à respecter.

Dans le cadre d'une nouvelle réforme du cadre fiscal (« Loi sur la responsabilité budgétaire ») actuellement en préparation, la coalition gouvernementale cherche à ressusciter le projet d'une « constitution financière » initié par le gouvernement de M. Petr Necas (en 2012, en parallèle du refus de signer le TSCG). Ce projet serait constitué d'un ensemble de textes composé d'une loi constitutionnelle accompagnée d'un *Act on Rules of Fiscal Responsibility*. Les textes actuellement négociés comprendraient une règle sur le solde structurel (seuil de -1% PIB), des plafonds de dépenses définis à partir des Objectifs à Moyen Terme (OMT), une règle de frein à l'endettement directement applicable à partir du dépassement du seuil de 55% du PIB pour la dette publique, mais également l'instauration de plusieurs autres mécanismes automatiques. Selon différentes déclarations publiques, le gouvernement de M. Sobotka souhaiterait que ces textes entrent en vigueur dès le 1^{er} janvier 2015.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

L'indépendance financière des gouvernements locaux (municipalités et régions) vis-à-vis du gouvernement central est inscrite dans la Constitution tchèque. Aussi, ce dernier ne peut en aucun cas intervenir dans la programmation budgétaire des collectivités territoriales. De manière analogue peuvent

être soumis au vote – et donc à un débat préalable – du Parlement des projets de lois portant sur la responsabilité budgétaire des gouvernements locaux à la seule condition que le besoin impérieux de contrôle soit au préalable justifié auprès des gardiens de la Constitution. Il convient de noter qu'en comparaison avec d'autres EM, et malgré un contrôle quasi inexistant du gouvernement central, les finances des collectivités locales tchèques sont relativement en bon état (une demi-douzaine seulement serait exposée à de réels problèmes financiers). En 2014, un nouvel excédent budgétaire est attendu de la part des collectivités territoriales. L'Etat dispose cependant de deux outils lui permettant de garder un œil sur l'état des finances et la responsabilité budgétaire des gouvernements locaux :

- ces derniers sont obligés (loi 449/2009) de transférer mensuellement (via un logiciel en ligne) des données relatives à l'exécution de leur budget, l'état de leurs finances etc. De manière analogue, une étude annuelle plus approfondie est réalisée pour chacun d'entre eux à partir du contrôle de 16 indicateurs. Parmi ceux-ci, seuls deux indicateurs sont véritablement pris en compte : le taux d'endettement (passif/actif ne devant pas dépasser les 25%), et les liquidités (le ratio *Current bank asset / Short term liabilities* ne devant se situer en deçà de 1). Par le filtre de ces deux indicateurs, les gouvernements locaux « indisciplinés » sont identifiés : 44 ont été repérés (sur les 6300 gouvernements locaux) en 2013, 75% d'entre eux étant en attente de remboursements d'avances réalisées dans le cadre de projets financés sur fonds européens. Les moyens d'actions du gouvernement central sont limités : des conseils techniques sont simplement prodigués, avec parfois une médiation avec les créanciers.
- La loi 420/2004 sur l'examen de la gestion des collectivités locales met à disposition du gouvernement central un outil « d'audit ». Celui-ci est annuellement réalisé par les services régionaux ou des sociétés indépendantes pour les municipalités, et directement par le Ministère des Finances pour les régions. Sont étudiés et analysés plusieurs indicateurs, et à l'issue de cette étude des recommandations sont adressées aux collectivités. En cas de performances jugées mauvaises, le gouvernement central refusera catégoriquement toute nouvelle demande de subvention supplémentaire (en dehors des transferts annuellement assurés par l'Etat). Celles-ci seront traitées à partir du moment où des engagements concrets en faveur d'une meilleure responsabilité financière seront pris.

Aussi, la législation actuellement en vigueur ne comporte pas, outre les moyens indirects évoqués (remontée mensuelle et annuelle d'indicateurs, « audit » annuel), d'organisme de pilotage ou de contrôle des recettes et dépenses des gouvernements locaux. Néanmoins dans le projet de Constitution Financière précédemment évoqué (Réforme du Cadre Fiscal) portant sur la discipline budgétaire du gouvernement central, des provisions concernant le « comportement » des administrations publiques locales ont été ajoutées. Aussi, la dette de chacune de ces entités ne doit pas dépasser 60% du revenu moyen des quatre dernières années (des mécanismes automatiques dès 50 ou 55% sont également prévus). Si le seuil est dépassé, l'entité en question devra diminuer son taux d'endettement de 5% par an. Si cette condition n'est pas remplie, le Ministère des Finances pourra à l'avenir (si le projet de loi est voté tel quel) retenir un maximum de 5% des fonds annuellement transférés par le gouvernement central à chaque collectivité locale. Ce projet de loi relevant du niveau constitutionnel souhaite appliquer aux échelons locaux des seuils identiques à ceux de l'échelon central.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement ne participerait activement qu'à posteriori à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Suite à des consultations interministérielles, le Ministère des Finances est chargé de présenter un projet de loi budgétaire qui doit être adopté par le gouvernement avant que celui-ci ne soit soumis au seul vote des membres de la chambre basse au moins trois mois avant la fin de l'année. Le projet est soumis à un cycle de trois lectures (discussion des principaux indicateurs, puis analyse

sectorielle et enfin analyse conclusive). Selon nos interlocuteurs, le comité budgétaire serait en droit de discuter le projet et d'y apporter quelques modifications. Le texte pourrait donc effectuer quelques allers-retours entre le gouvernement et la chambre, un budget provisoire étant alors voté en cas de désaccord.

ROUMANIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) a été transposé dans le droit national par une modification de la loi sur la Responsabilité Fiscale n° 69/2010, introduite par la loi 377/2013. Les deux versions de la loi sont des lois ordinaires et il n'existe donc pas de transposition de ces dispositions dans la Constitution.

L'OMT et la trajectoire de convergence : la loi mise à jour sur la Responsabilité Fiscale définit la règle de l'équilibre budgétaire à l'identique des dispositions du Pacte budgétaire, ce qui implique une référence à l'OMT. L'équilibre est atteint si le déficit structurel est au niveau de l'OMT (soit en dessous de 0,5% ou 1% du PIB, en fonction du niveau de la dette publique et de sa soutenabilité), ou sur une trajectoire de convergence avec l'OMT, auparavant défini par les institutions de l'UE, conformément au Règlement de la Commission Européenne n° 1466/1997.

Le mécanisme de correction : Il n'existe pas de mécanisme de correction automatique. L'existence d'une déviation est constatée soit à l'initiative du gouvernement, ce qui requiert l'opinion du Conseil Fiscal, soit sur la base des documents des travaux de la Commission. Si une déviation est constatée, le gouvernement doit produire une stratégie afin de la corriger : la stratégie doit contenir des mesures explicites et quantifiées, ainsi qu'un calendrier de leur mise en place. Les mesures devront avoir un impact au plus tard sur l'exercice de l'année suivante. La loi requiert une proportionnalité avec la taille de la déviation et la vitesse de l'ajustement, « en accord avec le PSC ». La loi introduit aussi, sur le modèle polonais, certains seuils de dette qui peuvent entraîner des actions spécifiques/supplémentaires.

Les circonstances extraordinaires : elles sont définies comme un évènement inhabituel hors du contrôle des autorités, ayant une influence majeure sur la position financière de l'administration publique, ou des périodes de sévère récession économique, comme définie dans la version révisée du Pacte de Stabilité et de Croissance. Les circonstances exceptionnelles ne sont pas précisément définies, le Conseil Fiscal et le gouvernement peuvent chacun déterminer le début et la fin de ces circonstances exceptionnelles. Dans le cas où l'établissement des circonstances exceptionnelles émane du gouvernement, l'opinion du Conseil Fiscal est nécessaire.

Le Conseil Fiscal est un organisme indépendant constitué de cinq membres : l'Académie Roumaine, la Banque Nationale de Roumanie, l'Université d'économie de Bucarest, l'Institut Bancaire Roumain et l'Association Roumaine des Banques désignent chacun un membre dont la nomination est soumise à l'approbation du Parlement, pour un mandat de 9 ans.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions macro-économiques qui sous-tendent les projets de loi financière sont préparées par la « Commission Nationale Prognosis » qui est une agence gouvernementale de prévision économique sous tutelle du ministère des finances publiques. Le Conseil Fiscal analyse et évalue les projections macroéconomiques (ce qui inclut le PIB potentiel et la croissance potentielle), lors de la publication de ses opinions.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui c'est le même organisme, à savoir le Conseil Fiscal. Cependant, approuver est peut être un terme trop fort quand il est appliqué aux missions du Conseil Fiscal car, même si l'évaluation publique des hypothèses économiques est exigée, celle-ci n'est pas juridiquement contraignante.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. **de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- b. **de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

Le Conseil Fiscal est un organisme indépendant constitué de cinq membres : l'Académie Roumaine, la Banque Nationale de Roumanie, l'Université d'économie de Bucarest, l'Institut Bancaire Roumain et l'association roumaine des banques désignent chacun un membre dont la nomination est soumise à l'approbation du Parlement, après avoir été entendu par les comités budgétaires du gouvernement roumain. Pour être élu, le futur membre doit recevoir la majorité des votes des députés et des sénateurs. Dans le cas contraire, les organismes susmentionnés doivent présenter une nouvelle candidature dans les 15 jours. Le président et le vice-président du Conseil Fiscal sont élus par ses membres.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Aucune définition de l' « écart important » n'est présentée dans la loi 69/2010, la seule référence disponible est celle de l'article 6 du Règlement 1466/1997.

Le mécanisme de correction budgétaire, ainsi que les circonstances exceptionnelles sont décrits dans la question une.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La révision de la loi sur la Responsabilité Fiscale définit l'OMT pour la partie structurelle du budget, et la trajectoire de convergence pour y parvenir, sur une période indéfinie. Cette loi n'est pas révisée à intervalles réguliers, et jusqu'à présent, elle n'a été révisée qu'en 2013, lorsque les conditions de l'OMT ont été transposées dans la loi nationale.

L'OMT pour la Roumanie est de 1% du PIB, en accord avec le Pacte Budgétaire, mais n'est pas défini explicitement dans la loi. Les projets de loi de finances doivent respecter les principes et les règles de la loi sur la responsabilité fiscale. Néanmoins, la loi sur la responsabilité fiscale est au même niveau que les projets de loi de finances dans la hiérarchie des normes, soient des lois ordinaires.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

	2013	2014	2015	2016
CE	1,9%	2,1%	2,2%	
FMI	2,2%	2,2%	2,5%	2,6%
Gouvernement	2,0%	2,3%	2,6%	2,7%

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Les règles roumaines se limitent à la transposition des mécanismes européens : le déficit des administrations publiques doit être en dessous du seuil de 3 % du PIB et la dette publique inférieure à 60 % du PIB. Cependant, la loi sur la responsabilité fiscale définit certains seuils nécessitant l'intervention de l'État :

- 1) si la dette publique est supérieure à 40% du PIB mais inférieure à 50% : Un rapport pour expliquer les raisons de ce niveau de dette est exigé, ainsi que des propositions de mesures afin de maintenir la soutenabilité de la dette.
- 2) Si la dette est comprise entre 50 et 55% du PIB : Une loi est adoptée pour la mise en place de mesure destinée à réduire le stock de la dette, dont le gel des salaires. Ces mesures doivent être effectives au plus tard dans le semestre suivant la détérioration de la trajectoire de dette.
- 3) Si la dette publique est comprise entre 55 et 60% du PIB : les mesures énoncées précédemment sont mises en place, ainsi que le gel des dépenses de l'assurance sociale.
- 4) Si la dette dépasse le seuil des 60% du PIB : les mesures précédentes sont mises en place, avec en plus la nécessaire réduction de 5% par an de la dette.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les autorités locales élaborent et approuvent le budget de l'administration locale. Le gouvernement élabore le budget de l'État central ainsi celui de l'assurance sociale, qui sont soumis à l'approbation du Parlement.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La loi précise qu'en cas de divergence de l'OMT, le gouvernement envoie au Parlement pour approbation un ensemble de mesures pour corriger la divergence.

ROYAUME-UNI

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante ? Comment ces véhicules s’inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l’objet d’une procédure d’adoption spécifique ?

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n’a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l’élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu’en est-il s’agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates a mis en place dès son arrivée au pouvoir en mai 2010 un organisme indépendant en charge des prévisions économiques et de finances publiques, l’*Office for Budget Responsibility* (OBR).

L’organisme remplit les missions suivantes :

- La production de **prévisions économiques et de finances publiques** à horizons 5 ans au moins semestrielles (dont une au moins accompagne le budget du gouvernement). En pratique, l’OBR produit un « *Economic and Fiscal Outlook* » deux fois par an, à l’occasion du budget (mars, l’année budgétaire débutant le 1^{er} avril) ainsi que de l’*Autumn Statement* (pré-budget en novembre ou décembre). Ces prévisions reposent sur une certification du chiffrage des mesures budgétaires communiquées par le gouvernement. Elles contiennent également une évaluation de la probabilité (supérieure ou pas à 50 %) que le gouvernement atteigne les objectifs budgétaires qu’il s’est fixé ;
- La production d’analyses de **soutenabilité des finances publiques** au sens large (y.c. une analyse de long terme et une analyse des éléments « hors-bilan »). En pratique, cette analyse est publiée une fois par an sous le nom de « *Fiscal Sustainability Report* » (dernière publication en juillet 2014) ;
- L’analyse annuelle par l’OBR de la **fiabilité de ses propres prévisions** (*Forecast Evaluation Report* – dernière publication en octobre 2013).

L’OBR publie également une analyse mensuelle de la situation des finances publiques (à partir des chiffres de l’ONS) ainsi que de documents de travail (récemment, sur le calcul de l’écart de production ou l’évolution des finances publiques de 2007 à 2019).

Le *Budget Responsibility and National Audit Act 2011* de mars 2011 instituant l’OBR⁵⁹ prévoit une indépendance totale dans l’exécution de ses missions en contrepartie d’une triple obligation

⁵⁹ *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, part 1, section 5 (2): “The office must perform [its] duty objectively, transparently, and impartially”.

d'objectivité, de transparence et d'impartialité. L'OBR appartient au *Treasury Group*⁶⁰ mais sa dépendance vis-à-vis du chancelier de l'Échiquier est limitée à la programmation budgétaire.

La « Charte pour la responsabilité budgétaire » permet au chancelier de l'Échiquier d'utiliser d'autres prévisions que celles de l'OBR, à condition de justifier cette décision devant le Parlement : « *The Government retains the right to disagree with the OBR's forecasts and, if this is the case, will explain why to Parliament* » Cette possibilité n'a toutefois jamais été utilisée depuis 2010 – le Gouvernement s'est engagé à suivre les prévisions de l'OBR qu'il a créé. Même en cas d'alternance, le coût politique d'un tel choix serait considérable, le recours à des prévisions réalisées par un organisme indépendant étant désormais consensuel au sein de la classe politique.

Les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle sont déterminées par l'OBR. Elles sont primordiales car le gouvernement s'est fixé un objectif de solde structurel courant (hors investissement).

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

g. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

h. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

L'Office for Budget Responsibility est dirigé par un « *Budget Responsibility Committee* », composé de trois membres :

- un **directeur**, nommé par le chancelier de l'Échiquier, après avis conforme du *Treasury Select Committee* de la Chambre des communes (commission des finances) pour une période de cinq ans renouvelable une fois. Le directeur actuel est **Robert Chote**, qui a été nommé en septembre 2010 et était auparavant directeur de l'IFS (*Institute for Fiscal Studies*, think tank de référence sur les finances publiques) de 2002 à 2010.
- **deux membres**, nommés par le chancelier de l'Échiquier après consultation du directeur de l'OBR et avis conforme du *Treasury Select Committee* pour une période de cinq ans renouvelable une fois. Ces deux membres sont actuellement **Graham Parker** et **Steve Nickell**.

Graham Parker est un ancien fonctionnaire, et a notamment été directeur en charge des finances publiques au *Treasury*. Retraité depuis janvier 2009, il a été nommé expert auprès division finances publiques du FMI en juillet 2009. **Steve Nickell** a enseigné à la LSE et à Oxford avant de prendre la présidence de la *Royal Economic Society* de 2000 à 2003. Il a également été membre du comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre de 2000 à 2006.

Le « *Budget Responsibility Committee* » est complété de deux autres membres non-exécutifs pour former le **comité de surveillance**. Ces membres sont nommés par le Chancelier sur proposition de l'OBR. Il

⁶⁰ Le *HM Treasury Group* désigne le *HM Treasury* ainsi que l'ensemble des organismes associés (*Office for Budget Responsibility, UK Debt Management Office, National Savings and Investments, Royal Mint Advisory Committee, The Crown Estate, Royal Mint, UK Financial Investments Limited*).

s'agit de **Kate Barker** (actuellement *senior adviser* de Crédit Suisse et ancienne membre du comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre de 2001 à 2010) et **Lord Terry Burns** (ancien secrétaire permanent du *Treasury*, actuellement président de Santander UK).

L'OBR consulte également régulièrement un **comité consultatif** d'experts économiques et budgétaires dont les membres sont : Ben Broadbent (vice-gouverneur pour la politique monétaire, *Bank of England*), Wendy Carlin (professeur à *University College London*), Carl Emmerson (directeur adjoint, *Institute for Fiscal Studies*), John Llewellyn (cofondateur de *Llewellyn Consulting*), Andrew Scott (vice-doyen de la *London Business School*), Peter Spencer (professeur à la *University of York* et conseiller économique pour *Ernst & Young ITEM Club*) et Simon Wren-Lewis (professeur à *Oxford*).

Enfin, l'équipe permanente de l'*Office for Budget Responsibility* est composée de **17 fonctionnaires** à temps plein, qui viennent pour la plupart du *Treasury*, mais aussi d'HMRC (3 fonctionnaires) et d'autres départements⁶¹ (ONS par exemple).

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

L'OBR retient des hypothèses de croissance potentielle supérieures à celle des institutions internationales⁶².

Hypothèses de croissance potentielle au Royaume-Uni (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Office for Budget Responsibility	1	1	0,4	1,2	1,9	2,1	2,2	2,2	2,2
Commission Européenne	0,6	0,5	0,4	0,7	1,1	1,4	/	/	/
OCDE	0,7	0,8	1	1,2	1,7	2	/	/	/

⁶¹ Ces départements poursuivent ainsi un objectif de transfert de compétences, appelé de ses vœux par le Parlement lors du vote du projet de loi établissant l'OBR : « l'administration doit fournir à l'OBR les moyens de remplir sa mission ».

⁶² Les prévisions de croissance potentielle du FMI ne sont pas disponibles.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Le *Budget Responsibility and National Audit Act 2011* prévoit que le *Treasury* prépare une « Charte de responsabilité budgétaire » détaillant ses objectifs ainsi que son mandat de finances publiques, dont la première version a été formellement présentée au Parlement en avril 2011. Elle fixe deux objectifs :

- garantir la soutenabilité des finances publiques, afin de soutenir la confiance dans l'économie, promouvoir l'équité intergénérationnelles, et assurer l'efficacité de l'action du gouvernement ;
- soutenir et améliorer l'efficacité de la politique monétaire dans la stabilisation de l'économie.

Le « mandat » comporte deux cibles, qui avaient été annoncées dès mai 2010 :

- retour à l'équilibre du déficit courant (hors investissement) à horizon glissant de 5 ans ;
- baisse du ratio de dette publique nette à partir de l'année budgétaire 2015-16.

Selon les estimations de l'OBR de mars 2014, la cible de déficit serait atteinte (solde structurel courant de 1,5 % sur l'année budgétaire 2018-19) mais pas la cible de dette (hausse de 1,4 pt du ratio de dette publique nette sur l'année budgétaire 2015-16 à 78,7 % du PIB).

Le gouvernement garde la possibilité d'amender la Charte : elle a été mise à jour en mars 2014 pour introduire une nouvelle cible concernant l'évolution des transferts sociaux (*welfare cap*, cf. question 9).

La « Charte de responsabilité budgétaire » a remplacé le « Code de Stabilité Budgétaire » instauré par le gouvernement travailliste en 1997-98. Ce dernier était plus rigide (car sans possibilité de révision des objectifs) et comportait deux règles : (1) « la règle d'or » des finances publiques : le solde courant (hors investissement public net) devait être équilibré en moyenne au cours d'un cycle économique (en % du PIB), autorisant donc la compensation entre années de croissance et années de récession; (2) le principe d'un investissement soutenable : la dette publique nette devait être maintenue à un niveau stable et prudent, fixé à 40 % du PIB pour le cycle 1997-2007.

En novembre 2008, face à la détérioration des finances publiques, le gouvernement travailliste avait abandonné le code de stabilité budgétaire et conditionné l'assainissement des finances publiques à une reprise de la croissance.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

La plus grande partie des dépenses publiques fait l'objet d'une programmation pluriannuelle : les plafonds par ministère et les projections de dépenses de guichet ont été fixées jusqu'en 2014-15 dès octobre 2010 (*spending review*), la programmation ayant été étendue lors du *spending round* de juin 2013 à l'année budgétaire 2015-2016.

En ce qui concerne les dépenses sociales, elles sont incluses dans le budget de l'État présenté au mois de mars (l'année budgétaire britannique débute le 1^{er} avril), ainsi que dans le pré-budget présenté à l'automne précédent (généralement au mois de novembre). Il n'existe pas de texte budgétaire spécifique pour les dépenses sociales.

Pour tenter d'améliorer le contrôle de l'évolution des dépenses sociales, un mécanisme de plafonnement des dépenses de protection sociale (hors santé et retraites) a été adopté en mars 2012 (*welfare cap*). Ce plafond constitue la première tentative de mettre en place un mécanisme de régulation budgétaire de la dépense liée aux transferts sociaux. Politiquement, il s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de réduire le poids des dépenses d'assistance sociale et d'encourager le retour à l'emploi, thématiques qui bénéficient d'un niveau élevé d'adhésion dans l'opinion publique. Le niveau du plafond a été fixé en valeur nominale lors du vote du budget en mars 2014, sur la base de projections des dépenses sur un horizon de 5 ans réalisées par l'*Office for Budget Responsibility*. **Le principe du plafond est par ailleurs inscrit dans la *Charter for Budget Responsibility*.**

Chaque année, l'horizon du plafond sera repoussé d'un an. Une marge sera fixée au-dessus du plafond afin de ne pas contraindre le Gouvernement à réduire les dépenses en cas de changement de prévision. Le respect du plafond sera évalué par l'OBR, au moment de l'*Autumn Statement*, sur la base des dépenses prévisionnelles.

Sur le plan des finances locales, le système britannique est l'un des plus centralisés en Europe : les collectivités locales bénéficient d'une autonomie fiscale limitée puisqu'elles n'ont que la maîtrise du taux de la taxe d'habitation (*council tax*), dont les paramètres sont fixés au niveau national (avec un mécanisme de plafonnement fixé au niveau national), la majeure partie de leurs ressources (66 % en 2012-13) venant d'une dotation globale de fonctionnement **votée par le Parlement**. La principale dotation dépend en partie de critères sociaux⁶³.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Les objectifs et indicateurs de performance sont détaillés à l'occasion de *Spending Reviews*, au terme desquelles le *Treasury* fixe pour chaque département l'enveloppe de dépenses sur plusieurs exercices et **le présente à la Chambre des Communes**. La dernière *Spending Review* (effectuée en 2010) a fixé, par département ministériel, les plafonds de dépenses d'ici la fin de la législature, c'est-à-dire pour les quatre exercices allant de 2011-12 à 2014-15. Les dépenses faisant l'objet d'une programmation pluriannuelle et d'un report possible des fonds non utilisés sur l'année budgétaire sont appelées les *Department Expenditure Limits* (par opposition aux *Annual Managed Expenditures*, principalement des dépenses sociales de guichet, qui ne peuvent faire l'objet d'une programmation limitative). Le *Spending Round* de juin 2013 a étendu la programmation à la première année budgétaire de la prochaine législature (2015-16).

Concernant le *welfare cap*, l'accord de la Chambre des communes (après débat et vote) est nécessaire :

- pour modifier le champ du plafond (dépenses comprises dans le plafond)
- pour modifier le niveau du plafond (à la fois le niveau total et la marge de dépassement autorisée).
- En cas de prévision de dépassement du plafond. Le texte alors soumis au Parlement par le gouvernement peut proposer (1) des mesures visant à réduire les dépenses, (2) une augmentation du plafond, (3) ou une explication sur la nécessité de dépasser le plafond tout en le maintenant au même niveau.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

⁶³ L'État prend en compte quatre critères : un forfait par habitant ; les besoins de chaque collectivité (les critères sociaux comptent pour 31 % du calcul de la dotation – 16 % pour les services sociaux à l'enfance et 32 % pour les services sociaux aux adultes) ; le potentiel fiscal de la collectivité ; une garantie permettant de lisser l'évolution de la dotation.

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

SLOVAQUIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Selon la Constitution, concernant la hiérarchie des normes, (1) la Constitution avec les lois constitutionnelles sont suivies par (2) les traités et accords internationaux ratifiés qui ont été approuvés par le parlement et ceux-ci sont suivis par (3) les lois, les traités internationaux ayant force de loi et les résultats du référendum ayant force de loi.

Le TSCG a été signé par la Première ministre, Iveta Radičová, le 2 mars 2012. Il s'agit d'un traité dont l'exécution nécessite une loi. Néanmoins, selon la Constitution (article 7, paragraphe 4) avant la ratification d'un tel traité, son approbation par le Parlement est nécessaire et ce traité ne se positionne pas au-dessus des lois (article 7, paragraphe 5). Le traité a été approuvé par le parlement le 18 décembre 2012 par 138 députés sur 141 députés présents (parlement monocaméral de 150 députés). Par la suite, il a été ratifié par le président de la République, le 11 janvier 2013. Pour la Slovaquie, il est entré en vigueur le 1^{er} février 2013.

Pour son exécution et son caractère contraignant, un nouveau cadre législatif a été indispensable. C'est pourquoi, le TSCG a été transposé dans la législation nationale par la loi 436/2013 qui amende la loi 523/2004 relative aux règles budgétaires de l'administration publique. Cette loi a été présentée au Parlement par le ministère des Finances le 27 septembre 2013. La loi a été approuvée le 29 novembre 2013 par 114 députés sur 136 députés présents (21 abstentions), alors que la majorité simple aurait été suffisante. Les dispositions du TSCG ont été favorablement perçues par l'ensemble de la scène politique.

La loi 523/2004 relative aux règles budgétaires de l'administration publique stipule que le budget de l'administration publique doit être en équilibre ou en excédent. Selon la loi, le budget est considéré comme étant en équilibre, même si le déficit public ajusté de la conjoncture et des effets ponctuels (déficit structurel) est égal ou inférieur à 0,5 % du PIB (ou à 1 %, lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 %). Selon les termes de la loi, la réalisation du budget en équilibre ou en excédent, y compris la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme s'assure par le traité international par lequel la Slovaquie est liée et par les dispositions spécifiques (TSCG, règlements 1466/97 et 1467/97). Pour la trajectoire de convergence vers l'OMT, la loi se réfère à l'article 3, § 1,b du TSCG⁶⁴ et aux règlements CE 1466/97 et 1467/97. En ce qui concerne les circonstances exceptionnelles, la loi se réfère à l'article 3, § 3,b⁶⁵ du

⁶⁴ La règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé.

⁶⁵ Les "circonstances exceptionnelles" font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.

TSCG. Le mécanisme de correction, préparé par le ministère, est approuvé par le gouvernement. Enfin, l'autorité indépendante qui veille sur la soutenabilité des finances publiques est encadré par la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire du 8 décembre 2011. La rédaction et l'adoption de cette loi a précédé les règles du TSCG.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des PLF sont élaborées par l'Institut de politique financière, qui est rattaché au ministère des Finances. L'Institut sert d'unité analytique au ministère des Finances et il comprend quatre départements⁶⁶. Le chef de l'Institut est considéré comme économiste en chef du ministère.

Les prévisions de l'Institut concernent l'année en cours et les trois années suivantes. Les prévisions sont mises à jour trois fois par an, en général. Les prévisions macroéconomiques servent de base pour les prévisions des recettes fiscales. Afin de rendre le processus plus transparent et fiable, les prévisions sont débattues lors de réunions de la Commission des prévisions macroéconomiques et de la Commission des prévisions fiscales.

Au sein de la Commission des prévisions macroéconomiques, les prévisions sont évaluées par neuf autres institutions publiques et privées (Banque centrale, Académie des sciences, l'Institut d'informatique et de statistique Infostat et six banques commerciales : Slovenska sporitelna, Tatra Banka, VUB, Unicredit, ING bank, CSOB). A ces séances, participent également avec le statut d'observateur des représentants du Conseil de responsabilité budgétaire, de l'Agence de gestion de la dette et de la Cour des comptes (Najvyšši kontrolný úrad, NKU).

La Commission des prévisions fiscales réunit également, aux côtés du ministère, la Banque centrale, Infostat, CSOB, Slovenska sporitelna, Tatra banka, UniCredit Bank, bureau du Conseil de responsabilité budgétaire, l'Office des statistiques, la Sécurité sociale, NKU, Statna pokladnica (Caisse d'État), Finančna sprava (Administration financière). Les membres des deux commissions émettent leurs avis sur les prévisions qu'ils jugent conservatives, réalistes ou bien optimistes. La loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire fixe les dates exactes pour l'élaboration des prévisions. Les deux commissions doivent rédiger leurs prévisions au moins deux fois par an, la première avant le 15 février et la deuxième avant le 30 juin.

Les prévisions comprennent également l'information sur PIB potentiel.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Le Conseil de responsabilité budgétaire est l'institution indépendante en charge de contrôle du respect du mécanisme de surveillance budgétaire mais elle n'a pas pour mission de produire les hypothèses macroéconomiques. Néanmoins, le Conseil fait partie des commissions des prévisions fiscales (membre) et des prévisions macroéconomiques (observateur).

La Conseil a été créé en 2012 afin de surveiller et d'évaluer la tendance de gestion économique de la Slovaquie et d'évaluer l'accomplissement des règles de responsabilité budgétaire. Sa création découle

⁶⁶ département des analyses et prévisions macroéconomiques, département des analyses fiscales et budgétaires, département des politiques de dépenses et structurelles, département des marchés financiers et des institutions

de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire du 8 décembre 2011 c'est-à-dire bien avant le TSCG. La loi constitutionnelle définit les tâches du Conseil regroupées en quatre domaines :

- élaborer annuellement le Rapport sur la soutenabilité de long terme des finances publiques
- soumettre aux délibérations du parlement le Rapport sur l'évaluation de l'accomplissement des règles de responsabilité budgétaire et des règles de transparence budgétaire
- de sa propre initiative ou à la demande d'un club de députés, le Conseil peut rendre son avis sur les propositions législatives
- réaliser d'autres activités relatives à la surveillance et évaluation de l'évolution de gestion des finances publiques

En transposant le TSCG dans la législation nationale, le Conseil a vu ses compétences s'élargir. Désormais, il peut également :

- juger et publier l'évaluation de l'application du mécanisme de correction en cas d'un écart significatif par rapport aux objectifs de moyen terme ou à l'effort de consolidation
- juger et publier l'évaluation du début et de la fin des circonstances exceptionnelles durant lesquelles le mécanisme de correction de s'applique pas.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

La loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire définit les modalités de nomination des membres du Conseil. D'après la loi, le Conseil dispose de trois membres. Le président du Conseil, sur proposition du gouvernement, est approuvé (et destitué) par la majorité constitutionnelle au Parlement (90 députés sur 150). Ensuite, le deuxième membre est proposé par le président et le troisième par le gouverneur de la Banque centrale. Les deux sont approuvés (et destitués) par la majorité simple des députés présents. Le mandat des membres est de sept ans.

Afin de rendre le Conseil plus crédible, les trois premiers membres ont été approuvés par la majorité constitutionnelle, en juin 2012 – à savoir, le président, M. Sramko par 132 votes sur 136, M. Odor par 137/137 et M. Horvath par 135/137⁶⁷.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

L'Institut de la politique financière, chargé des prévisions macroéconomiques, est rattaché au ministère des Finances. Le directeur de l'Institut a le même statut que tous les autres directeurs généraux des sections du ministère⁶⁸. Seule la position de directeur de l'Institut est politisée.

⁶⁷ M. Sramko – ancien gouverneur de la Banque centrale et ambassadeur de la Slovaquie auprès de l'OCDE ; M. Odor – ancien chef économiste du ministère des Finances et directeur de l'IFP, ancien membre du Conseil de la Banque centrale ; M. Horvath – ancien directeur de l'Institut de la politique sociale au ministère du Travail.

⁶⁸ La direction au ministère comporte cinq grades : ministre ; secrétaire d'Etat ou chef de cabinet au ministère ; directeur général de la section ou directeur d'une unité spécialisée ; directeur du département ; chef d'unité.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

En cas d'écart important par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif⁶⁹, le mécanisme de correction est mis en œuvre. Le ministère des Finances, en accord avec le procédé des dispositions particulières⁷⁰ publie si un écart important a été atteint. Il le fait deux fois par an (avant le 30 juin et 30 novembre). Si le ministère publie l'information sur l'écart important, il proposera au gouvernement des limites des dépenses publiques et des mesures pendant la période de correction de l'écart important en prenant en considération l'ampleur de l'écart et en respectant la réalisation de l'objectif à moyen terme et la diminution annuelle de la part du déficit public sur le PIB.

La proposition de mesures ayant un impact sur les collectivités locales sera débattue en avance par le ministère des Finances et les associations des villes, villages et régions. Le gouvernement prendra la décision sur le mécanisme de correction dans le cadre duquel il statuera sur la proposition de limites des dépenses publiques et entérinera les mesures. Avant cette prise de décision, le Conseil de responsabilité budgétaire examinera la proposition. Si le gouvernement décide de ne pas mettre en place le mécanisme de correction, il enverra son explication par écrit au Parlement.

L'obligation de mise en place du mécanisme de correction ne s'applique pas pendant la durée des circonstances exceptionnelles⁷¹. Le début et la fin de la durée des circonstances exceptionnelles sont proclamés par le gouvernement sur proposition du ministère. Avant la proclamation du gouvernement, la proposition est jugée par le Conseil de responsabilité budgétaire. Par ailleurs, le Conseil juge et publie son évaluation sur la mise en place ou non du mécanisme de correction. Le ministère des Finances publie son avis sur l'évaluation donnée par le Conseil.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La trajectoire de convergence vers l'OMT est mentionnée dans la loi 523/2004 relative aux règles budgétaires de l'administration publique. Pour sa définition, la loi se réfère à l'article 3, paragraphe 1, lettre b du TSCG et aux règlements CE 1466/97 et 1467/97. Il s'agit d'une loi qui se place au même niveau que d'autres lois (Q1).

La loi 523/2004 relative aux règles budgétaires de l'administration publique stipule que le budget de l'administration publique doit être en équilibre et en excédent. Selon la loi, le budget est considéré comme étant en équilibre même si le déficit public ajusté de la conjoncture et des effets ponctuels (déficit structurel) est égal ou inférieur à 0,5 % du PIB (ou à 1 % lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 %). Selon les termes de la loi, la réalisation du budget en équilibre ou en excédent, y compris la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme s'assure par le traité international par lequel la Slovaquie est liée et pas les dispositions spécifiques (TSCG, règlements 1466/97 et 1467/97).

⁶⁹ La loi slovaque se réfère à l'article 6 du règlement (CE) 1466/97

⁷⁰ Articles 5 et 6 du règlement (CE) n°1466/97 du Conseil et article 3 paragraphe 4 du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil

⁷¹ La loi slovaque se réfère à l'article 3, paragraphe 3, lettre b du TSCG.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ministère des Finances	produit potentiel			1,8	2,1	2,5	2,7	2,8		
	écart de production			-1,5	-1,1	-1	-0,2	0,4		
OCDE	produit potentiel	3,1	3,1	2,8	2,8	2,9				
	écart de production	0,6	-0,7	-2,5	-3,2	-3,2				
FMI	produit potentiel	3,4	2,6	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
	écart de production	-0,3	-1,1	-2,4	-2,4	-2,2	-1,8	-1,2	-0,5	0
Commission européenne	écart de production	-1,1	-2,1	-3,4	-3,6	-3,1				

Source : ministère des Finances – prévision du septembre 2014, OCDE – Economic Review août 2014, FMI – Staff report for the 2014 article IV consultation, Commission européenne – Assessment of the 2014 NRP and SP for Slovakia

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

La loi sur la responsabilité budgétaire fixe un plafond d'endettement (le niveau de la dette publiée par Eurostat) à 60 % du PIB qui, à partir de 2018, sera graduellement réduit d'un point par an pour arriver à 50 % en 2027. Au-delà de ce seuil, le gouvernement est contraint à se soumettre à un vote de confiance au parlement.

Ce texte prévoit également des mesures à mettre obligatoirement en œuvre lorsque le taux d'endettement franchit certains paliers. Ainsi, jusqu'en 2017, dans l'hypothèse où la dette publique dépasserait 50% du PIB, le ministre des finances transmet un rapport au Parlement visant à expliquer ce niveau et à proposer des mesures adéquates pour la juguler. Si le taux d'endettement atteint 53% du PIB, le gouvernement soumet au parlement les projets des mesures et est contraint de prendre certaines mesures, incluant le gel du salaire des ministres au niveau de l'année budgétaire précédente s'il y était inférieur. Si la dette dépasse le seuil de 55 % du PIB, le ministère des Finances restreint l'utilisation de 3 % des dépenses totales du budget du gouvernement central, il n'est plus possible d'allouer les ressources de la réserve du gouvernement et du premier ministre, le gouvernement ne peut pas présenter au parlement le projet du budget de l'administration publique avec la croissance nominale des dépenses consolidées par rapport au budget précédent, et, de même, les collectivités locales doivent approuver un budget avec les dépenses au niveau des dépenses de l'année budgétaire précédente. A partir d'un taux d'endettement de 57 %, le gouvernement ne peut pas soumettre au parlement un budget déficitaire, les collectivités locales doivent entériner un budget équilibré ou en surplus. En cas d'une dette dépassant 60 %, le gouvernement demandera au parlement le vote de confiance. Enfin, le texte de la loi énumère quelques cas qui

autorisent la dérogation des paliers⁷². A noter qu'après 2017, ces paliers diminueront progressivement d'un point à mesure que le plafond d'endettement sera réduit.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Cadre législatif s'appliquant aux budgets des collectivités locales

Les budgets des collectivités locales (régions, villes et villages) sont encadrés par la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire. Tout d'abord, si certains seuils de la dette publique sont franchis, les restrictions s'appliquent aussi aux budgets des collectivités locales (Q8).

Par ailleurs, la loi sur la responsabilité budgétaire dispose que si la dette totale de la collectivité locale atteint 60 % des recettes courantes de l'année budgétaire précédente, la collectivité locale est obligée de payer une amende de 5 % de la différence entre le montant total de la dette et 60 % des recettes courantes de l'année budgétaire précédente.

Enfin, la loi 583/2004 sur les règles budgétaires des collectivités locales n'autorise pas les collectivités locales à recevoir des crédits remboursables si la dette dépasse 60 % des recettes courantes de l'année budgétaire précédente et si la somme annuelle des remboursements des prêts dépasse 25 % des recettes courantes de l'année précédente. En outre, cette loi détermine les conditions pour déclencher un régime d'assainissement ou d'administration spéciale (redressement judiciaire). La collectivité locale est obligée d'introduire un régime d'assainissement si le montant de ses engagements après le délai de paiement dépasse 15 % des recettes courantes de l'année budgétaire précédente et si elle n'a pas remboursé un engagement 60 jours après le délai de paiement⁷³. Le régime d'administration spéciale s'applique si la commune n'a pas introduit le régime d'assainissement, si après la fin du régime d'assainissement les conditions perdurent ou si la collectivité locale n'a pas présenté la documentation financière nécessaire.

Selon le rapport du Conseil de responsabilité budgétaire, toutes les régions se retrouvaient sous le seuil d'endettement en 2013 – avec une dette moyenne de 32,6 % des recettes de 2012, en baisse de 1,8 point par rapport à l'année précédente. La région la plus endettée (Trnava) a atteint 48,1 %, la moins endettée (Nitra) 23,3 %. Quant aux villes et villages, la dette totale était de 19,6 % des recettes de l'année 2012, en baisse de 2,2 points. Presque la moitié (1 363 sur 2 915) a enregistré une dette nulle. Le seuil a été dépassé par 61 villes et villages dont surtout le quartier de Bratislava Devín (dette de 1 238 % des recettes de 2012).

Rôle du parlement

Le projet du budget de l'administration publique fait partie du projet du budget de l'État (gouvernement central). Néanmoins, le projet du budget de l'État est approuvé par le parlement et il est ainsi contraignant. Le budget pluriannuel de l'administration publique, approuvé par le gouvernement, n'est débattu au parlement que pour son information. Il peut être ultérieurement mis à jour dans les années en cours. Le parlement peut examiner le projet du budget de la Sécurité sociale (commission des finances et du budget et commission des affaires sociales du Parlement), les collectivités locales retombent sous la responsabilité du ministère des Finances.

⁷² Les mesures qui s'appliquent à partir de la dette dépassant 45 % ne concernent pas le gouvernement pendant 24 mois depuis le jour qui suit l'approbation de son programme gouvernemental et le vote de confiance. Pendant 36 mois, les dérogations s'appliquent aussi en cas de crises économique (baisse du PIB de 12 points), financière ou naturelle (les dépenses pour résoudre la crise bancaire ou naturelles dépassent 3 % du PIB).

⁷³ Cela ne concerne pas les engagements issus de la réalisation des programmes communs entre la Slovaquie et l'UE, des programmes retombant sous la coopération européenne territoriale ou issus des programmes financés à la base de contrats internationaux sur l'attribution des subventions entre la Slovaquie et d'autres Etats

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le ministère des Finances doit soumettre au Parlement le budget de l'administration publique avant le 15 octobre. Le parlement approuve uniquement le budget du gouvernement central, le budget pluriannuel de l'administration publique lui est soumis pour information. A priori, le parlement ne participe pas à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, cette définition se trouve sous la responsabilité du ministère des Finances avec lequel le parlement peut coopérer en amont de sa soumission et approbation au parlement.

Par ailleurs, le Parlement slovaque peut s'appuyer sur les analyses du Conseil de responsabilité budgétaire qui lui présente son rapport sur l'évaluation du respect des règles de responsabilité budgétaire et des règles de transparence budgétaire. Le Conseil peut également à la demande d'un club des députés rédiger un avis sur les projets de lois. Le Parlement est également destinataire de l'explication par écrit de la dette qui dépasse le seuil de 50 % accompagnée des mesures à entreprendre pour la réduire. Enfin, si la dette dépasse 60 % du PIB, le Parlement procède au vote de confiance au gouvernement.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Certains analystes reprochent à la loi sur la responsabilité budgétaire d'avoir des effets pro-cycliques.

SLOVÉNIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Mise en œuvre de la règle d'or par le gouvernement slovène :

Après avoir ratifié le Traité TSCG le 19 avril 2012, les députés slovènes réunis le 24 mai 2013 en session extraordinaire ont adopté à une majorité très large l'introduction de la "règle d'or" dans la Constitution, avec application dès 2015, en application du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ».

Le nouvel article 148 de la Constitution slovène dispose ainsi que la règle d'or budgétaire entrera en vigueur à compter de 2015, mais prévoit qu'une loi viendra ultérieurement fixer les détails et conditions de son application.

La règle constitutionnelle pose un principe d'équilibre à moyen terme des finances publiques, sans emprunt. Elle reconnaît la possibilité de dérogations temporaires au principe d'équilibre, selon des modalités devant être définies par cette loi en question, qui devrait déjà être préparée par le gouvernement sortant, et sera sans doute reprise par le nouveau gouvernement et présentée à l'Assemblée nationale pour adoption à la majorité qualifiée des 2/3 de l'Assemblée Nationale (c'est-à-dire une majorité qualifiée identique à celle nécessaire pour modifier la Constitution).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions et statistiques économiques sont élaborées et publiées, avant qu'elles soient chaque fois d'abord présentées au gouvernement actuel, par l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie « IMAD », bureau indépendant du gouvernement. Les perspectives budgétaires sont toujours adossées à ces prévisions. Les prévisions d'automne seront publiées par cet Institut à la fin du mois de septembre 2014.

Dans leurs dernières prévisions de printemps 2014, une expansion de 0,5% a été prévue pour 2014 et 0,7% pour l'an prochain.

L'activité économique a rebondi au premier trimestre 2014, rebond qui s'est confirmé au second trimestre puisque la croissance s'y est établie à 2,9% en glissement annuel, la plus forte depuis septembre 2009.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Non.

La Loi sur les finances publiques (ZJF, article 106) stipule la fondation d'un « Conseil fiscal » dont les membres sont désignés par le gouvernement pour la durée de sa mandature, pour donner des avis sur la politique fiscale. Il est envisagé de le consulter à l'avenir, de façon plus systématique et élargie, sur le plan national de réforme ou le programme de stabilité. En tout état de cause, cette entité de création récente (2009), n'a pas encore acquis d'autorité morale.

Il est également prévu de réformer ce « Conseil fiscal » (actuellement moribond, plusieurs de ses membres ayant démissionné, sans avoir été remplacés) dans le sens d'une plus grande indépendance de ses membres (principalement via une nouvelle procédure de désignation associant le Parlement), d'un resserrement de son effectif, d'un élargissement de son rôle de contrôle a priori, notamment dans les phases de préparation du projet gouvernemental de budget a été préparé. La réforme pourrait intervenir d'ici la fin de l'année.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le « Conseil fiscal », fondé en 2009 comme corps consultatif évaluant indépendamment la politique fiscale et la mise en œuvre des réformes structurelles, est composé de 7 membres désignés par le gouvernement sur proposition du Ministre des finances, pour une durée de 5 ans et sans possibilité de renouvellement. Peuvent être désignés des experts en finances publiques, des professeurs de l'économie, ou encore des chercheurs en économie.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Plusieurs textes officiels encadrent la fondation et le domaine du travail de l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie « IMAD »:

- i. la Résolution sur l'organisation et le travail de l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie (JO 12/00) ;
- ii. la Loi du Gouvernement de la République de Slovénie (JO 24/05) ;
- iii. le Décret sur les documents de bases de planification du développement et les procédures pour la préparation du budget de l'État.

Le directeur de l'« IMAD » est nommé par le gouvernement de la République de Slovénie sur proposition du Premier ministre. Ses fonctions prennent fin le cas échéant par démission ou révocation.

Le directeur de l'« IMAD » nomme un Conseil d'experts, organe consultatif qui traite de la méthodologie des analyses et des prévisions de l'IMAD », ainsi que les questions de fond liées au travail de l'Institut. Les membres du Conseil sont désignés par le directeur de l'« IMAD » de telle sorte qu'il soit représentatif des ministères, des organisations professionnelles et des experts indépendants dans le domaine de travail de l'Institut.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Concernant le mécanisme de correction budgétaire le gouvernement est contraint de respecter la Loi sur les finances publiques (ZJF, article 40) précisant les mesures visant à équilibrer le budget. Selon cette

loi, le gouvernement peut, sur proposition du ministère des Finances, suspendre pour 45 jours l'exécution de certaines dépenses, applicable uniformément à tous les utilisateurs budgétaires.

Si ces mesures de suspension temporaire de l'exécution des dépenses ne parviennent pas *in fine* à équilibrer le budget, le gouvernement est obligé de proposer - 15 jours avant la fin de la date de la période de la suspension temporaire de l'exécution du budget - un collectif budgétaire. Pendant la période de la préparation du collectif budgétaire, une nouvelle suspension de l'exécution budgétaire est susceptible d'intervenir.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Outre l'article 40 de la Loi sur les finances publiques (cf : observations ci-dessus), cette même Loi oblige le Ministre des finances, au titre de l'article 63, à préparer au mois de juillet de l'année en cours un rapport pour le gouvernement sur l'exécution du budget au cours de la première moitié de l'année en cours.

Ce rapport contient :

- iv. les revenus, les dépenses, l'excédent ou le déficit, l'emprunt et la réalisation estimés jusqu'à la fin de l'année ;
- v. les grandes divergences par rapport au budget adopté ;
- vi. le projet de mesures à prendre afin de respecter les objectifs budgétaires.

Le gouvernement doit ensuite soumettre ce rapport à l'Assemblée nationale.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Au moment de la préparation des budgets initiaux 2014 et 2015, adoptés en novembre 2013, le gouvernement slovène s'est basé sur les prévisions d'automne de l'**Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie « IMAD »**, dans lesquelles on était prévu pour 2014 un recul de l'activité de **0,8%** du PIB et en 2015 une reprise de **0,4%** du PIB.

Les estimations de la croissance potentielle sont réalisées par :

- **la Commission européenne (CE)** : lors des prévisions de printemps sorties en mai dernier, la CE prévoyait un retour à l'expansion économique estimée à **0,8%** du PIB en 2014 et à **1,4%** du PIB en 2015 ;
- **le Fonds monétaire internationale (FMI)** prévoyait pour la Slovénie dans sa « Perspective de l'économie mondiale », sortie en avril 2014, une croissance de **0,3%** du PIB en 2014 et **0,9%** du PIB en 2015 ;
- **l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** pronostiquait pour la Slovénie, lors de ses prévisions corrigées de mai dernier, une reprise de croissance de **0,3%** du PIB en 2014 et de **1,2%** du PIB en 2015.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

À part la transposition des règles communautaires, l'encadrement de la dette n'est pas plafonné dans la loi actuelle ; pour mémoire la Slovénie a dépassé le seuil d'endettement fixé par les critères de Maastricht de 60% du PIB en 2013 (71,1% du PIB).

Par l'introduction de la « règle d'or » dans la Constitution applicable à compter de 2015, le nouveau gouvernement sera amené à préparer assez rapidement la loi précisant les détails ainsi que les conditions de l'application de la « règle d'or ». Cette loi, qui a déjà été annoncée par le Premier ministre lors de la nomination de son gouvernement en septembre 2014, comportera selon toute vraisemblance davantage de restrictions relatives aux règles d'encadrement de la dette des administrations, du déficit public ou de la dépense publique.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Au regard de l'article 28 de la Loi sur les finances publiques, le gouvernement doit présenter au Parlement le projet de budget au plus tard le 1er octobre de l'année en cours, et aux maires des municipalités (ainsi qu'aux conseils municipaux) 30 jours après au plus tard.

Les maires, pour leur part, doivent préparer au mois de juillet de l'année en cours un rapport à l'attention de leurs conseils municipaux sur l'exécution du budget dans la première moitié de l'année en cours.

Au niveau opérationnel, le gouvernement ne peut pas intervenir dans la gestion interne des municipalités.

Pour ce qui concerne les utilisateurs indirects du budget slovène (fonds de sécurité sociale, retraite et invalidité, santé), ces derniers doivent préparer un rapport sur la mise en œuvre de leurs plans financiers. Ils doivent signaler au Ministère des finances, en recettes et en dépenses, l'état des comptes et des placements, l'excédent de trésorerie, selon les normes et les échéances fixées par le Ministre des finances.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le programme de stabilité préparé chaque année au mois d'avril présente la stratégie et la trajectoire à moyen terme des finances publiques. Le Parlement slovène ne participe pas à la définition de ce programme, il en est juste informé *a posteriori*.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Pas à ce stade.

SUÈDE

Éléments de contexte général :

La Suède a mis en place très tôt (dès la fin des années 1990) des règles de gouvernance budgétaire de même nature que celles qui sont inscrites aujourd'hui dans le TSCG. Ces mesures ont contribué, en sus de mesures d'économies budgétaires à réduire la dette publique, de plus de 70 % du PIB au milieu des années 1990 à environ 40 % aujourd'hui.

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le Riksdag (parlement monocaméral suédois) a adopté en mars 2013, sur recommandation de la Commission des finances, le TSCG (251 voix en faveur, 23 contres, 37 abstentions et 38 non présents) mais **le traité n'a pas été transposé dans la loi suédoise**, la Suède ne faisant pas partie de la zone euro. Dans sa recommandation, la Commission des finances insistait sur le caractère non contraignant de cette adoption qui signifie surtout le soutien de la Suède au principe d'un texte visant à renforcer la gouvernance de la politique économique de la zone euro, et qui permet en contrepartie à la Suède de participer à certains sommets liés à la gouvernance économique de la zone euro (titre V du traité TSCG).

En outre, la Commission des finances souligne que la transposition du TSCG devrait faire l'objet, le cas échéant (donc si la Suède rejoignait un jour la zone euro⁷⁴) : 1/ d'amendements à la loi de procédure budgétaire de 1997 (Budget Act ou *Budgetlagen 1997* qui a été révisée à plusieurs reprises et dont la dernière version remonte à 2011 : SFS : 2011/203), 2/ sans doute également d'une légère révision de certaines lois constitutionnelles portant plus directement sur le fonctionnement des institutions et plus particulièrement sur le mandat et le fonctionnement du Riksdag, et 3/ enfin d'un nouveau vote au Riksdag.

Pour ce qui est de l'objectif de moyen terme (OMT), la Commission Européenne l'a fixé à un solde budgétaire structurel de -1 % PIB pour la Suède (cf Programme de Convergence 2014) mais la Suède se conforme en pratique à des objectifs nationaux bien plus contraignants (voir Q8).

⁷⁴ Pour l'heure, la question de l'appartenance à la zone euro (et donc de la transposition formelle du TSCG) ne se pose pas pour la Suède en raison de la nette opposition des Suédois (plus de 80% de la population est contre l'adoption de l'euro selon les sondages) ce qui rend très improbable la tenue d'un référendum sur le sujet, même consultatif. Rappelons que la Suède a déjà rejeté une adhésion à l'UEM suite à un référendum en 2003 (52,3% contre, 46,8% en faveur).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues lors de l'élaboration des projets de loi financière, ainsi que les hypothèses du PIB potentiel et de croissance potentielle, sont celles du département de la prévision (*prognosenheten*) au sein de la direction des affaires économiques (*ekonomiska avdelningen*) du ministère suédois des finances.

Le département de la prévision compte 14 agents et a par ailleurs accès à tous les éléments techniques des prévisions de l'Institut national de la conjoncture (*Konjunkturinstitutet* ou *KI*, équivalent du Département de la Conjoncture à l'Insee) qui est une agence d'État sous tutelle du ministère des finances, et qui a une équipe de 25 personnes dédiée à la prévision macroéconomique et aux finances publiques.

Le Ministère des finances publie 2 prévisions par an (lors de la présentation du PLF à la mi-septembre et lors du « budget du printemps » à la mi-avril). En interne au ministère des finances, les prévisions sont modifiées 6 fois par an, transmises à la direction du budget et discutées avec le ministre des finances (qui communique ensuite souvent dans la presse de manière qualitative, en anticipant notamment sur les révisions à venir).

L'Institut national de la conjoncture *KI* réalise, pour sa part, ses prévisions économiques (et finances publiques et hypothèses de PIB et croissance potentiels), sur une base trimestrielle. En outre, *KI* a l'obligation de comparer les prévisions gouvernementales aux autres prévisions de référence de même « fraîcheur » et les commente régulièrement (commentaires qui sont en général très repris dans la presse écrite nationale.) ».

Trois autres organismes publics commentent le cadrage macroéconomique des lois de finances :

- le *Swedish Fiscal Policy Council* (*Finanspolitiskarådet*⁷⁵, créé en 2007), sous tutelle du MoF suédois⁷⁶, qui ne fait pas ses propres prévisions, mais assure d'une part, le contrôle *ex post* du respect des objectifs, en particulier la règle d'équilibre budgétaire et les plafonds de dépenses ainsi que l'examen de la clarté des projets de loi de finances ; et d'autre part l'évaluation de la politique budgétaire au regard de la soutenabilité de long terme des finances publiques (croissance durable et taux d'emploi élevé) et de ses effets redistributifs à court et à long termes,
- l'agence de gestion financière (*National Financial Management Authority* ou *ESV*), également sous tutelle du MoF suédois, est notamment en charge du suivi financier des agences gouvernementales. Cette agence réalise également des prévisions de finances publiques (recettes et dépenses, solde, dette, plafonds de dépenses, règle d'équilibre) et, à partir de cette année 2014, ses propres prévisions macroéconomiques,
- L'agence d'audit (*Riksrevisionen*, équivalent de la Cour des Comptes), sous tutelle du Parlement, conduit également à intervalles moins réguliers des contrôles *ex-post* du respect des principes d'équilibre et de plafonnement des dépenses publiques (en plus de ses missions de contrôle et d'audit des rapports annuels des agences de l'État).

⁷⁵ <http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil.4.6f04e222115f0dd09ea80001437.html>

⁷⁶ Pour rappel, la loi constitutionnelle suédoise garantit l'indépendance des agences vis-à-vis des ministères de tutelle dans l'exercice de leur mandat..

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Sans objet car la Suède n'a pas formellement transposé le TSCG, mais la surveillance budgétaire au titre des règles nationales est assurée par les organismes ci-dessus. En outre, la commission parlementaire à la Constitution (Konstitutionsutskottet) se prononce sur la constitutionnalité des lois de finances (et d'autres lois). Par ailleurs, il existe en Suède un équivalent du Conseil d'État (Lagrådet) qui se prononce sur la conformité des projets et propositions de loi avec la loi existante.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Dans le cas de l'*institut de conjoncture KI* et de l'*agence de gestion financière ESV*, agences sous tutelle du ministère des finances, le DG est désigné par le gouvernement pour un mandat précis (généralement 6 ans, mandat renouvelable entièrement ou partiellement une fois). Les effectifs sont composés d'agents de l'État qui relèvent du droit privé (pas de statut de fonctionnaire, ni de corps, dans ce pays sauf pour les diplomates/magistrats) et qui sont recrutés librement (pas de grilles de salaire) en fonction des besoins et ressources des agences.

Dans le cas du *Swedish Fiscal Policy Council* (qui est l'équivalent le plus proche du HCFP), c'est son Président sortant (actuellement M. John Hassler, Professeur d'économie à l'Université de Stockholm et membre du CESifo de Munich) qui propose au gouvernement (ministère des finances) un successeur (ce qui a été toujours accepté depuis la création du SFPC en 2007).

Selon la lettre de mission du gouvernement, le SFPC doit être dirigé par un conseil d'administration limité à 6 « économistes » au maximum, dont un Président et un Vice-Président et un économiste d'un autre pays nordique. Ce conseil dispose également d'un secrétariat général d'environ 5 personnes pour assurer le support (administration, logistique, publication/rédaction de certains rapports, etc...).

En terme de mandat, le Président du SFPC peut occuper cette fonction 6 ans au maximum alors que les autres administrateurs ont des mandats limités à 3 ans au maximum. A ce stade, aucun Président est resté plus de 3 ans depuis la création de cet établissement en 2007. Pour mémoire, le SER de l'Ambassade de France en Suède a organisé la visite du SFPC en novembre 2012, par MM Jean-Philippe Cotis et Boris Melmoux-Eude de la Cour des comptes en amont de la création du HCFP.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Idem

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Sans objet. A noter cependant qu'en cas de dépassement ou de prévision de dépassement de la cible de surplus budgétaire nationale (ou bien des plafonds de dépenses inscrits dans la programmation pluriannuelle), le gouvernement est tenu par la loi de procédure budgétaire de 1997 d'expliquer l'écart devant le Parlement et de proposer des mesures correctives.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La loi de finances annuelle indique une trajectoire budgétaire pour les trois années suivantes. Elle a le statut de loi ordinaire, elle est révisée annuellement, mais elle couvre l'ensemble du budget de l'État, y compris la Sécurité Sociale et les Retraites. La trajectoire est définie ainsi :

- la loi de finances fixe le plafond de dépenses global, en valeur, pour l'année n+3 (autrement dit 2017 pour le PLF voté fin 2014)
- elle fixe les plafonds de dépenses par poste pour l'année qui vient (2015 pour le PLF de fin 2014), sachant que le plafond de dépenses avait été fixé trois ans auparavant⁷⁷ ; ainsi, la définition des postes de dépenses suit une logique top-down très stricte ;
- elle détaille une trajectoire macroéconomique et budgétaire à horizon cinq ans.

Les dispositions quant à la « règle d'équilibre » des collectivités (régions/comtés et communes) sont inscrites dans la loi sur les collectivités locales (*Kommunallagen*)

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Croissance potentielle de la Suède

Acteurs	Date de publication	2014	2015	2016	2017	2018
Ministère des finances	9 avril 2014	2,3	2,0	2,2	2,4	2,2
KI	27 août 2014	2,0	2,0	2,4	2,4	2,2
Commission européenne	5 mai 2014	2,2	2,3	-	-	-
Banque de Suède	4 septembre 2014	1,6	2,1	2,5	-	-
FMI	29 août 2014	2,3	2,0	2,3	2,3	2,6
OCDE	6 mai 2014	2,5	2,5	-	-	-

Selon nos interlocuteurs les prévisions du ministère sont traditionnellement relativement prudentes.

⁷⁷ Pour faire face aux imprévus, une marge de sécurité de l'ordre de 5 % est définie.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

La Suède dispose d'un cadre budgétaire contraignant, mis en place pour l'essentiel au milieu des années 1990 dans un contexte où il était nécessaire et urgent de redresser les comptes publics (dette publique supérieur à 70 % PIB au milieu des années 1990). Ce cadre s'articule autour de 3 principes:

-la loi de procédure budgétaire impose au gouvernement de proposer au Parlement une **cible de solde budgétaire** (pour le champ des APU, y.c. finances locales et retraites) définie sur la longueur du cycle économique ainsi que des plafonds trisannuels de dépenses publiques (pour le budget de l'État). Aujourd'hui, la cible de solde budgétaire est fixée à un excédent de 1 % PIB sur la durée du cycle économique (entre 2000 et 2007, l'objectif d'excédent budgétaire était de 2% PIB mais il a été révisé à 1 % pour tenir compte de divergences sur la comptabilisation du régime public de retraites par capitalisation). La définition du «du solde moyen sur la durée cycle économique » comporte une certaine flexibilité, ce solde peut être notamment calculé comme une moyenne glissante sur sept ans du déficit nominal,

-l'introduction dès 1997 d'un **plafonnement trisannuel des dépenses de l'État en valeur** (voir Q6) : le fait que ce plafond de dépenses global soit fixé trois ans à l'avance et en valeur joue un rôle modérateur sur la progression des finances publiques,

-en outre, **une grande partie des dépenses de l'État est sous-indexée** :

1/environ 65% des dépenses du budget de l'État sont sous indexées et ne reflètent pas intégralement, en valeur, la croissance du PIB, 2/les budgets des agences de l'administration centrale (il en existe environ 300 et elles concentrent environ 95% des effectifs de l'administration de l'État, contre 5% au total pour les ministères) sont indexés à la baisse pour refléter les gains de productivité réalisés dans le secteur privé. Cette déduction dite de productivité (produktivitetsavdrag) est calculée sur l'évolution de la productivité du secteur des services privés au cours des 10 dernières années. Ce système date de la mise en place du processus budgétaire en 1997 (budgetlagen), 3/environ 15% des dépenses du budget de l'État sont budgétisées en montants nominaux et requièrent une décision formelle du parlement pour qu'elles augmentent (certaines allocations familiales/aides aux chômeurs, par exemple, sont à des niveaux inchangés depuis des années ce qui se traduit par des économies pour l'État).

-l'adoption d'une « **règle d'équilibre** » **pour les collectivités territoriales**, une règle d'équilibre des budgets locaux (290 communes et 21 régions/comtés) qui interdit aux gouvernements locaux de voter un budget déséquilibré. Dans l'hypothèse où un déficit serait constaté ex post, les collectivités doivent ajuster ce déficit et restaurer leur situation nette durant les trois années suivantes. Il n'existe, en revanche, pas de mécanisme d'ajustement automatique des dépenses, ni des recettes. A noter que « la règle d'équilibre » des collectivités est perçue comme une exigence minimale en référence au passage de la loi communale portant sur « l'obligation d'assurer une bonne gestion financière ». En réalité, de nombreuses municipalités et comtés ont pour objectif de réaliser un excédent de l'ordre de 2%.

Depuis 2013, le gouvernement a inscrit un nouveau chapitre dans la loi communale, qui permettra aux collectivités de constituer des réserves financières permettant de lisser les fluctuations des revenus au fil du temps et de combler d'éventuels déficits lorsque la conjoncture le justifiera. Cette mesure qui est encadrée (la réserve annuelle doit être comprise entre 1 et 2% des recettes de la dite collectivité) rentre dans la logique suédoise qui cherche à promouvoir une gestion financière responsable des secteurs sur le moyen et long terme. La mesure en question est récente et il n'y a donc pas à ce stade de statistiques qui permettent de mesurer l'ampleur des éventuelles réserves constituées par les collectivités territoriales après seulement une année de mise en œuvre.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

1/ Le Riksdag n'examine ni les projets de budget, ni les rapports annuels des collectivités locales (et elles ne sont pas auditées par l'Agence nationale d'audit mais par des auditeurs locaux); en effet, les 290 communes et les 21 régions bénéficient d'une autonomie institutionnelle et financière (elles fixent librement les taux et perçoivent directement l'impôt sur le revenu) très forte, inscrite dans la constitution.
2/ Il n'y a pas de secteur des ASSO à proprement parler puisque les dépenses de sécurité sociales sont inscrites soit dans le budget de l'État (pas de lois des finances de la sécurité sociale) soit dans les budgets locaux (santé pour les régions, handicap, dépendance et soins à domicile pour les communes)

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement participe à la préparation du budget selon le calendrier et les modalités définis dans le tableau ci-dessous.

Septembre	Le Gouvernement soumet au Riksdag son projet de budget
Fin novembre	La Commission des finances rend un avis consultatif sur le projet de budget du Gouvernement et sur les contre-projets de budget proposé par les partis de l'opposition. L'avis est consultatif et porte sur les grands équilibres, ou paquet « omnibus », de chaque projet de budget : plafond global en dépenses et pour chacune des 27 missions / secteurs de dépenses, estimation des ressources, amendements fiscaux. Ce paquet « omnibus » sera soumis en décembre, en plénière, à un vote unique lors de la procédure d'élimination (voir <i>infra</i>). Les Commissions spécialisées continuent à travailler sur les 500 sous-répartitions budgétaires de chaque mission.
Début décembre	Procédure d'élimination : les projets de budget des partis (en fait les paquets omnibus) sont soumis au vote en plénière en les opposant deux à deux, et en commençant par les projets les moins soutenus (ceux des partis disposant du moins grand nombre de sièges). Le premier « match » oppose les budgets de deux partis les plus minoritaires, et sous le scénario standard le dernier match oppose logiquement les projets de budget du gouvernement et du principal parti d'opposition. Noter qu'entre le dépôt du projet de budget et son vote en plénière, aucun parti ne peut amender son projet de budget, qui doit donc être bien calibré. La technique des cavaliers budgétaires est <i>de facto</i> autorisée (, mais tout parti peut également demander en plénière un vote de procédure préliminaire sur l'exclusion du cavalier. La discipline de parti est très forte, ce qui exclut des « effets de marge » au moment des votes.
Si le budget du gouvernement survit la procédure d'élimination	Poursuite de l'examen du projet de budget du Gouvernement dans les Commissions spécialisées. Les amendements peuvent réduire les plafonds de dépenses, pas les augmenter. Adoption du budget d'ici la fin de l'année mais il n'est pas impossible d'avoir une guérilla d'amendements sur les budgets de missions.
Si le budget du gouv. est rejeté (jamais produit)	En droit, l'examen du projet de budget qui a survécu <i>peut</i> se poursuivre en Commission spécialisée, ce qui <i>peut</i> conduire à son adoption in fine à la fin de l'année
En cas de blocage fin décembre	En l'absence de projet de budget susceptible d'être adopté/défendu à la fin de l'année, la loi prévoit trois mécanismes de défense pour l'année (n+1) : 1/ le Parlement peut décider d'un budget temporaire pour 2015 2/ Le Parlement peut autoriser la Commission des Finances à prendre cette décision 3/ Le Parlement peut décider de la reconduite du budget 2014, jusqu'à ce qu'un nouveau budget soit adopté

S'agissant des moyens de vérification et de contrôle, on peut citer :

- au moment de la discussion des projets de budget, le parlement dispose d'une version actualisée des diagnostics macroéconomiques (qui incluent des commentaires sur la situation des finances publiques et sur le respect des objectifs budgétaires) des agences ESV et KI, et pour le budget de printemps, de l'avis ex-post du SFPC (la publication en avril est suivie d'un débat au Parlement au mois de mai);
- La Commission des finances du *Riksdag* dispose d'une équipe d'experts mobilisable pour effectuer des analyses ponctuelles demandées par les partis politiques ; pour des travaux plus substantiels, le *Riksdag* peut mobiliser l'Agence nationale d'audit, *Riksrevisionen*, placée sous sa seule tutelle
- Enfin, la règle de transparence, inscrite dans la Constitution depuis 1766, donne accès aux membres du Parlement (mais également à tout citoyen suédois) à tous les documents des administrations publiques qui ne sont pas classés confidentiels ; ce droit à la transparence permet notamment à la presse de jouer un rôle actif pour commenter les questions budgétaires.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Sans objet