



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

3 juin 2014

AVIS II/16/2014

relatif au projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (Amendements gouvernementaux)

..... AVIS

Le projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, déposé sous le numéro 6597 à la date du 22 juillet 2013, a été, suite aux avis émis par le Conseil d'État, la Banque centrale européenne et les chambres professionnelles, amendé par le gouvernement. Les amendements gouvernementaux font l'objet du présent avis.

1. Les lacunes persistantes du projet de loi

1. La Chambre des salariées (CSL) avait déjà mis en garde, dans son avis du 22 octobre 2012, contre les répercussions néfastes du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Le Luxembourg a, malgré tout, décidé de s'inscrire dans ce carcan budgétaire dont la traduction nationale est réalisée par le projet de loi qui a été transmis à la CSL pour avis.

2. Dès lors, la CSL renvoie à son avis du 12 novembre 2013 dans lequel elle a dénoncé le contenu de ce projet qui reprend les exigences du TSCG, alors que celui-ci cherche à réduire les marges de manœuvre budgétaires des États membres. De fait, ce texte condamne à perpétuité le Luxembourg et l'Europe à des politiques budgétaires d'affaiblissement social et de blocage des dépenses publiques, d'autant plus nuisibles lorsqu'elles interviennent dans des périodes où un besoin de soutien à la croissance est vital ou lorsqu'un renforcement de la cohésion sociale s'avère nécessaire.

3. La CSL promeut, en revanche, l'adoption d'alternatives et appelle au respect d'une véritable règle d'or, capable de favoriser la relance de l'économie et l'investissement. La CSL a réclamé davantage de transparence dans les informations budgétaires fournies par les projets de budget et les lois de programmation financière. Ces dernières devraient prendre aussi en considération les impacts sociaux et conjoncturels des politiques envisagées.

4. Dans son avis relatif au projet de budget de l'État pour l'exercice 2014, la CSL a répété ces critiques sur l'absence de transparence des informations données dans le cadre du projet de budget. Les présents amendements ne donnent aucune satisfaction sur ce point.

2. Le contenu des amendements au projet de loi

5. Les principaux amendements apportés au projet de loi concernent :

2.1. La contribution de la sécurité sociale et des administrations locales au respect des règles (amendement 4)

6. L'article 5 est complété par l'ajout de la phrase suivante:

« Les contributions de ces secteurs sont précisées dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle. »

et prend la teneur suivante:

La Sécurité sociale et les administrations locales contribuent au respect des règles énoncées aux articles 2 à 4, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. Les contributions de ces secteurs sont précisées dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle.

7. Le gouvernement veut préciser que la discipline budgétaire engage les trois secteurs de l'Administration publique et non pas uniquement les entités qui relèvent de l'Administration centrale. Dans son avis du 16 décembre 2011, le Conseil d'État insiste sur le fait qu'il est conscient des difficultés qui résultent de l'obligation de soumettre les administrations locales et les organismes de sécurité sociale aux règles du mécanisme européen de discipline budgétaire. Le Conseil d'État se demande toutefois si la formule qui est retenue dans l'article 5 du projet de loi est de nature à garantir la participation des deux autres secteurs à l'effort commun de discipline budgétaire. Au vu de ces observations, le gouvernement propose de compléter l'article 5 par une disposition nouvelle qui impose au gouvernement l'obligation de préciser clairement les efforts des deux autres secteurs dans le cadre du projet de loi de programmation financière pluriannuelle. Dans le cadre de cette procédure, les contributions du secteur local et du secteur de la sécurité sociale devront donc être formulées clairement en vue de pouvoir évaluer notamment leur impact sur l'évolution de la situation financière de l'administration publique.

8. La CSL note que la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 contient déjà une série de dispositions pertinentes pour la surveillance des finances communales.

9. En ce qui concerne la sécurité sociale, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2013, le niveau des dépenses est le résultat d'une série de facteurs, comme par exemple, la détermination des prestations ou le nombre des personnes assurées, ainsi que le volume global des prestations ou des actes couverts, tout comme le taux des prestations ou de la prise en charge et, dans le domaine de la santé, la détermination de la nomenclature et des coefficients.

10. Le code de la sécurité sociale prévoit, au niveau de chaque livre, des dispositions particulières relatives au financement de la branche de la sécurité sociale en question. La règle de base, identique pour chaque branche, prévoit que la caisse compétente applique « le système de la répartition des charges avec constitution d'une réserve ». Dans les régimes contributifs, le taux de cotisation est fixé « de manière à couvrir toutes les charges » ou « les dépenses courantes », ce qui n'empêche une prise en charge par l'État d'une partie des cotisations.

11. Le régime des ressources varie ainsi selon le régime en cause, avec une prise en charge partielle par l'État, les contributions d'assujettis ou les contributions directes de l'État. Le code de la sécurité sociale ne contient pas de dispositions expresses sur le recours à l'emprunt ni sur la prise en charge par l'État d'un déficit en fin d'exercice. Le législateur peut intervenir sur le financement et l'équilibre des recettes et des dépenses par la détermination des prestations, du taux de celles-ci ou de l'assiette ou du taux des cotisations ; il peut également modifier le taux de la prise en charge des cotisations par l'État ou des contributions directes de l'État. Le Conseil d'État a noté en outre que, pour les exercices budgétaires récents, le législateur a déterminé les coefficients des actes et services de la nomenclature et la valeur de la lettre-clé applicables dans le secteur de la santé, en vue notamment de dégager des économies au profit de l'organisme de sécurité sociale concerné.

12. La CSL souligne le fait que la Caisse nationale de santé (CNS) est gérée par un comité directeur composé paritairement de seize représentants des salariés et des employeurs. Ce comité est présidé par un fonctionnaire de l'État. Les représentants des salariés sont désignés par la CSL et la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Or, il appartient au comité directeur, notamment, de statuer sur le budget annuel global de l'assurance maladie-maternité, d'établir la programmation pluriannuelle, de refixer les taux de cotisation, de statuer sur le décompte annuel global des recettes et des dépenses ainsi que sur le bilan de l'assurance maladie-maternité, d'établir les statuts réglant (dans la limite des dispositions légales réglementaires et conventionnelles) tout ce qui concerne les prestations, de prendre les décisions concernant le personnel de la CNS.

13. Il en est de même pour la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) qui est placée sous la responsabilité d'un comité directeur. Celui-ci se compose en dehors du président, fonctionnaire de l'État, de huit délégués des salariés du secteur privé, désignés par la CSL, d'un délégué des non-salariés désigné par la Chambre de commerce, d'un délégué des non-salariés désigné par la Chambre des métiers, d'un délégué des non-salariés désigné par la Chambre d'agriculture, de quatre délégués des employeurs désignés par la Chambre de commerce, d'un délégué des employeurs désigné par la Chambre des métiers. Il appartient au comité, notamment, de statuer sur le budget annuel, de statuer sur le décompte annuel des recettes et dépenses et sur le bilan, de statuer au sujet des prestations légales dans les limites des lois et règlements, de prendre les décisions concernant le personnel de la caisse.

14. Une fixation des contributions du secteur de la sécurité sociale dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle viendrait contrevenir à la liberté de décision des comités directeurs. Comme le soulignait d'ailleurs le commentaire du projet de loi initial, seule l'administration centrale relève de l'emprise exclusive du gouvernement, contrairement aux administrations locales et à la sécurité sociale. L'autonomie de décision des comités directeurs ne serait alors pas respectée : une situation que la CSL ne peut pas accepter.

15. La CSL ne peut pas davantage admettre que les assurés sociaux se voient imposer une dégradation des remboursements ou des prestations sociales en vue de respecter les exigences imposées par la « règle d'or ». La sécurité sociale ne doit pas constituer la nouvelle variable d'ajustement des nouvelles règles drastiques concernant la confection du budget national. La sécurité sociale est un bien précieux. Comme le rappelait en 2001 le président de l'Association internationale de la sécurité sociale Johan Verstraeten, celle-ci ne doit pas être considérée comme une simple charge pour nos économies, mais il faut aussi la considérer comme un facteur productif. Elle peut être un facteur important pour le maintien de la demande effective et de la confiance des entreprises ; elle contribue à l'élaboration et au développement constants du contrat social dans le cadre duquel la paix et la cohésion sociales sont négociées et instaurées.

2.2. Un nouvel organisme indépendant (amendement 6)

16. Le TSCG impose aux États membres l'obligation de mettre en place dans chaque pays un organe de supervision qui a notamment pour mission d'avertir le gouvernement s'il s'écarte de la trajectoire visant à atteindre ses objectifs structurels ou pour juger l'existence éventuelle de « circonstances exceptionnelles » permettant de plaider la cause d'un tel écart. Cet organe est également appelé à évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires qui constituent le fondement de la programmation budgétaire des administrations publiques.

17. En vue de l'exercice de ces missions, le projet de loi initial prévoyait de désigner la Banque centrale du Luxembourg comme étant l'organe indépendant ou l'autorité indépendante, au sens du TSCG.

18. Dans son avis du 18 décembre 2013 relatif à ce projet de loi, la Banque centrale européenne a estimé que le rôle d'une banque centrale ne doit pas aller au-delà des activités de suivi qui sont la conséquence, ou qui sont liées, directement ou indirectement, à l'exécution de la politique monétaire. La Banque centrale européenne est dès lors d'avis que l'attribution à une Banque centrale des missions « qui reviennent à l'organe indépendant risque de porter atteinte à ses missions de politique monétaire et à son indépendance ».

19. En conclusion, la Banque centrale européenne recommande « de reconsidérer l'attribution des nouvelles missions à la Banque centrale luxembourgeoise ».

20. Après une nouvelle analyse des mécanismes qui ont été mis en place ou qui sont en préparation au sein des autres États membres, le gouvernement propose maintenant de confier les missions en question à un organe nouveau, dénommé « Conseil national des finances publiques ».

21. Ainsi, l'article 7 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 7.- [1] Il est instauré un organisme indépendant au sens de l'article 3 du traité sous la dénomination « Conseil national des finances publiques ».

[2] 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 la 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.

Les membres du Conseil sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Ils sont nommés pour une durée renouvelable de quatre ans. En cas de vacance de poste, il est pourvu, dans le délai d'un mois, à la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat du membre qu'il remplace.

Les membres du Conseil exercent leur mission en toute neutralité et indépendance. Le président est élu par les membres du Conseil, à la majorité absolue des voix.

[3] Le Conseil est présidé par son président, ou, en cas d'absence, par le membre le plus âgé. Le Conseil se réunit sur convocation de son président aussi souvent que les intérêts du Conseil l'exigent. Le Conseil délibère valablement s'il réunit au moins quatre de ses membres. Il décide à la majorité simple des voix des membres présents. En cas d'égalité de voix, celle du président est prépondérante.

Les membres du Conseil sont tenus au secret des délibérations.

Le Conseil élabore un règlement d'ordre intérieur qui arrête ses modalités de fonctionnement.

[4] Le Conseil est assisté par un secrétariat permanent qui est assuré par des fonctionnaires et employés de l'Etat. Ces personnes peuvent être détachées de leur administration d'origine.

[5] Le Conseil peut procéder à l'audition des représentants des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique. Le Conseil a également la possibilité de faire appel à des organismes ou à des experts du secteur privé.

[6] Les indemnités et jetons de présence des membres du Conseil sont fixés par règlement grand-ducal.

[7] Les frais de fonctionnement du Conseil sont à charge du budget de l'État.

22. La CSL salue cet amendement qui rejoint les revendications exprimées dans son avis du 12 novembre 2013. Cette composition offre l'avantage d'une pluralité des points de vue et d'une plus grande légitimité démocratique en rassemblant des représentants de la Cour des comptes, de la Chambre des députés, du gouvernement et des partenaires sociaux. En le constituant de représentants venus d'horizons divers, le Comité devrait bénéficier d'une plus grande ouverture aux réalités socioéconomique du pays.

23. Si notre Chambre accueille avec bienveillance l'amendement 6 sur le Conseil national des finances publiques, elle s'oppose formellement à l'amendement 4 qui vise une restriction de l'autonomie délibérative des comités directeurs de la CNS et de la CNAP.

Luxembourg, le 3 juin 2014

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité