

La mise en œuvre d'une norme des dépenses au niveau des administrations publiques ne constitue donc pas une condition suffisante pour une évolution du stock de la dette publique conforme aux exigences de la notation la plus élevée par les agences spécialisées.

Le Luxembourg ne serait pas le seul pays dans l'UE à se doter d'un outil de surveillance national plus contraignant que le cadre européen. Le législateur slovaque a imposé un ensemble de mesures qui sont mises en place de manière graduelle dès que la dette publique dépasse le niveau de 50 % du PIB. De son côté, l'Allemagne s'est dotée d'un « frein à la dette publique (*Schuldenbremse*) qui interdira à l'Etat fédéral tout déficit structurel supérieur à 0,35 % du PIB à partir de 2016 tandis que les entités fédérées devront présenter des soldes structurels en équilibre (sauf circonstances exceptionnelles) à partir de 2020.

La nécessité d'imposer une surveillance budgétaire renforcée au niveau central a été reconnu, lors de la rédaction de la loi du 12 juillet 2014, en introduisant le concept de « montant maximal des dépenses au niveau de l'administration centrale ».

### 3.5.2 Pistes de réflexion concernant la mise en place d'une norme relative au montant maximum de dépenses au niveau de l'administration centrale luxembourgeoise

L'article 3, paragraphe 2 de la loi de 12 juillet 2014 transposant le Pacte budgétaire (inclus dans le TSCG) en loi nationale, stipule que « les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale<sup>188</sup> ».

Force est néanmoins de constater que depuis la mise en œuvre de cette loi, ce « montant maximal de dépenses » n'a toujours pas été défini<sup>189</sup> par le gouvernement, de sorte qu'il est donc impossible de conclure si cette règle est respectée ou non.

Cette partie propose des pistes de réflexion concernant la mise en œuvre de cette norme. Dans un premier temps, nous analyserons si l'administration centrale est l'unité institutionnelle adéquate pour instaurer cette norme nationale de dépenses. Ensuite, l'opportunité d'exclure certaines dépenses effectuées par l'administration centrale sera examinée. Enfin, la question de savoir s'il convient d'effectuer des ajustements complémentaires afin de rapprocher la norme nationale de la norme européenne sera examinée.

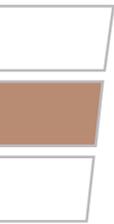
#### A. L'administration centrale comme base institutionnelle de la « norme nationale de dépenses »

Selon la loi du 12 juillet 2014, l'administration centrale constitue le concept le plus adéquat sur lequel la norme des dépenses nationale doit reposer. En effet, l'administration centrale constitue une unité plus complète que le seul Etat central<sup>190</sup>, car elle intègre les dépenses effectives (et non les dotations effectuées par l'Etat central) aux fonds spéciaux, établissements publics, fondations et services de l'Etat à gestion séparée. Ceci est d'autant plus important que les dépenses effectives et les dotations ont souvent présenté dans le passé des niveaux et des dynamiques différents.

188 Dans la partie qui suit les concepts de « norme nationale des dépenses » ou de « montant maximal des dépenses au niveau de l'administration centrale » sont utilisés indifféremment.

189 Seul le tableau 4b de la page 9 du document « Projet de plan budgétaire du Grand Duché de Luxembourg 2015-2016 » fait référence à la norme des dépenses. Toutefois les montants indiqués dans ce tableau se réfèrent seulement aux dépenses à retrancher sans indiquer la méthodologie utilisée pour dériver ces montants ; il n'est donc pas possible de savoir si les montants retranchés permettent de respecter ou non la norme des dépenses telle que définie dans la loi du 12 juillet.

190 L'Etat central est une entité qui existe exclusivement dans la comptabilité budgétaire nationale (loi du 8 juin 1999). Il s'agit d'un concept plus restreint que celui de l'administration centrale telle que définie au sens de la comptabilité nationale. L'administration centrale inclut l'Etat central, les fonds spéciaux, les établissements publics et fondations ainsi que les services de l'Etat à gestion séparée.



De plus, l'administration centrale, contrairement au concept d'Etat central, peut être appréhendée à travers le système de comptabilité national SEC2010, utilisé également dans le cadre de la gouvernance européenne, en particulier lorsqu'il s'agit de dériver la norme des dépenses « européenne » abordée au point précédent.

#### **B. Exclusion de dépenses non discrétionnaires effectuées par l'administration centrale vers les autres sous-secteurs des administrations publiques**

Il reste à définir s'il convient d'exclure ou non certaines dépenses réalisées au niveau de l'administration centrale afin de faire reposer la norme nationale sur des fondements les plus solides possibles.

L'architecture institutionnelle luxembourgeoise repose sur le principe selon lequel le financement des sous-secteurs des administrations locales et de la Sécurité sociale est assuré non pas au moyen de recettes que ces derniers prélèvent, mais plutôt à travers des transferts réalisés à partir de l'administration centrale. Ces postes de dépenses de l'administration centrale vers les deux autres sous-secteurs peuvent donc être qualifiés de « non discrétionnaires », dans la mesure où la dynamique de ces dépenses dépend de formules prédéterminées et non des décisions du gouvernement. A législation inchangée, ces dépenses transitent uniquement à travers l'administration centrale sans que cette dernière ne puisse en influencer l'ampleur. Il ne serait dès lors pas logique de demander à l'administration centrale de réduire des dépenses sur les lesquelles elle n'a pas de mainmise directe.

Il s'agit notamment de dépenses (transferts) réalisés vers le Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF) ainsi que les montants transférés à la Sécurité sociale. Ces dépenses sont particulièrement importantes au Luxembourg et elles sont liées, voire compensées, par des recettes équivalentes.<sup>191</sup>

Les transferts de l'administration centrale à la Sécurité sociale sont tributaires de l'évolution de la masse cotisable, pour l'essentiel la masse salariale, qui constitue un paramètre qui échappe au contrôle direct de l'administration centrale. Ainsi, les transferts au régime général de pension, soit les « cotisations de pension de l'Etat », sont égaux à 8 % de la masse cotisable des assurés du régime général de pension. De même, l'essentiel des transferts de l'administration centrale à l'assurance maladie-maternité et une partie des transferts au titre des allocations familiales sont proportionnels à la masse cotisable. Ces trois catégories de transferts sont mises en évidence dans le graphique 46, portant sur la ventilation des dépenses des administrations publiques. En 2014, ces catégories représentaient conjointement 18 % des dépenses totales de l'administration centrale.

Les transferts aux communes via le Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF) sont calculés selon une formule prédéterminée, intégrant une quotité de 18 % des recettes collectées au titre de l'impôt sur les traitements et salaires et de l'impôt fixé par voie d'assiette, une quotité de 10 % du produit de la TVA net de la quote-part des recettes brutes à verser à l'Union européenne, une quotité de 20 % de la taxe sur les véhicules routiers et enfin un montant forfaitaire qui est assez réduit<sup>192</sup>. Les transferts au FCDF représentaient en 2014 près de 6 % des dépenses totales de l'administration centrale.

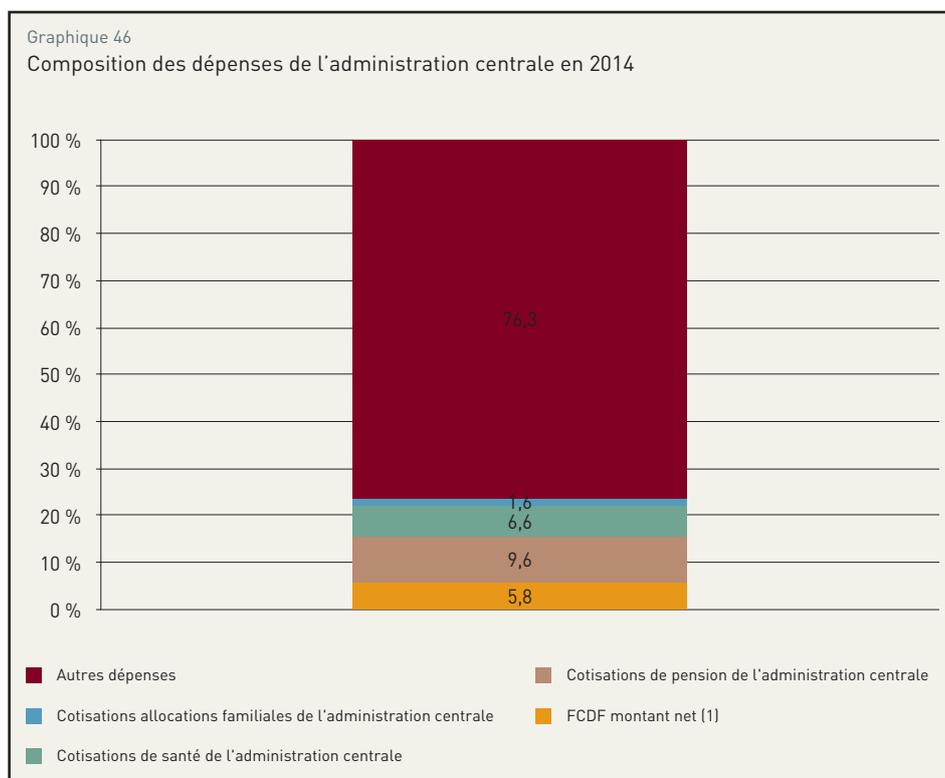
Il est proposé que la norme des dépenses nationale ne s'applique pas à ces transferts intersectoriels effectués de manière mécanique. Une progression importante de ces dépenses « non discrétionnaires » liées au FCDF et aux contributions sociales de l'Etat ne pourrait en effet découler que d'une progression soutenue de la TVA, de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (ou de l'impôt par voie d'assiette) et/ou de la masse salariale dans le secteur privé. Or, de telles évolutions favoriseraient

<sup>191</sup> Les postes de transferts décrits ci-dessous correspondent aux transferts les plus importants.

<sup>192</sup> A travers l'intégralité de la note, les transferts FCDF sont calculés nets de la participation des communes dans la rémunération des enseignants du fondamental. C'est bien ce montant net qui est effectivement versé aux communes par le truchement du FCDF.

directement ou indirectement les recettes publiques, de sorte que la hausse des dépenses totales s'accompagnerait d'une augmentation concomitante des recettes de l'administration centrale. De plus, comme ces transferts de contributions sociales et au FCDF ne sont pas sous la maîtrise directe du gouvernement, leur intégration dans une norme nationale de dépenses ne serait que source de confusions.

Un simple exemple concret permet d'illustrer ce point. En 2015, du fait du changement dans la législation en matière de TVA « électronique », les recettes de TVA de l'Etat seront réduites d'environ 700 millions d'euros, ce qui entrainera par conséquent des dépenses/transferts vers le FCDF de moindre ampleur. Il est évident que cette diminution de la croissance des dépenses de l'administration centrale ne reflétera nullement une meilleure maîtrise des dépenses, mais proviendra d'une baisse des recettes de TVA.



<sup>1)</sup> Transferts FCDF nets de la participation des communes dans la rémunération des enseignants du fondamental.  
Sources : Statec (comptes nationaux), calculs BCL.

Le graphique ci-dessus indique que 23,7 % des dépenses<sup>193</sup> de l'administration centrale pour l'année 2014 peuvent être considérées comme « non discrétionnaires », c'est-à-dire dégagées de l'emprise directe de l'administration centrale et reflétant des facteurs d'environnement tels que l'évolution de certaines recettes – en particulier la TVA et l'ITS – et la masse salariale privée.

Les dépenses « discrétionnaires » (partie bleue du graphique) représentaient par conséquent 76,3 % des dépenses totales de l'administration centrale en 2014. Seules ces dépenses seraient couvertes par la norme nationale suggérée ici.

### C. Ajustements complémentaires : lien entre norme européenne et norme nationale

Il est suggéré de réaliser des ajustements complémentaires afin de calquer au mieux la norme nationale sur la norme européenne. Les dépenses liées aux charges d'intérêts, aux programmes de l'Union (qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union) ainsi qu'aux changements non discrétionnaires dans les dépenses se référant aux indemnités de chômage seront donc retranchées des dépenses totales de l'administration centrale. De même, les dépenses se référant aux investissements effectués par l'administration centrale seront lissées sur quatre années afin de tenir compte de leur forte volatilité.

193 En moyenne sur la période 2008-2014, ces dépenses représentent environ 23 % du total.

#### D. Illustration pratique concernant la mise en place d'une norme relative au montant maximum de dépenses au niveau de l'administration centrale luxembourgeoise

L'approche utilisée vise à concilier au mieux les exigences « européennes » (SEC2010, compatibilité avec la norme de dépenses européenne) et les importantes spécificités luxembourgeoises esquissées ci-dessus. L'exemple chiffré proposé ci-après repose, d'une part sur les données émanant de la comptabilité nationale (pour les années 2013 et 2014) et, d'autre part, sur les données incluses dans le programme pluriannuel<sup>194</sup> publié par le gouvernement en octobre 2015 (pour les années 2015 à 2017). L'exemple est présenté au tableau 28.

La première étape consiste, comme décrit ci-dessus, à effectuer les ajustements destinés à éliminer les dépenses sur lesquelles le gouvernement n'a que peu ou pas d'emprise, ce qui permet également de rapprocher la norme nationale de la norme européenne (lignes 1 à 7 du tableau 28). Dans une seconde étape, les dépenses non discrétionnaires effectuées par le gouvernement et destinées au financement des autres sous-secteurs des administrations publiques seront isolées (lignes 8 à 10 du tableau 28).

##### Première étape : Ajustements similaires à la norme européenne

La première ligne du tableau renferme les dépenses de l'administration centrale issues de la comptabilité nationale, selon le format SEC2010, pour les années 2013 et 2014. Pour les années suivantes, les données sont celles issues du programme pluriannuel du gouvernement d'octobre 2015.

Comme dans le cas de la norme « européenne », les charges d'intérêt sont déduites des dépenses, car ces dépenses dépendent de taux d'intérêt qui ne sont pas sous le contrôle des autorités gouvernementales (ligne 2 du tableau).

Le traitement des dépenses d'investissement est similaire à celui adopté dans la norme européenne, ceci d'autant plus qu'un lissage des dépenses d'investissement s'impose dans un cadre luxembourgeois caractérisé par une volatilité marquée des investissements publics. Les dépenses annuelles d'investissement sont donc déduites des dépenses hors charges d'intérêt pour les rajouter dans un second temps, mais après lissage sur un horizon de quatre années<sup>195</sup> (lignes 3 et 4 du tableau).

Enfin, toujours à l'instar du traitement retenu dans la norme « européenne », l'impact du cycle économique sur les indemnités de chômage (ligne 5) est retranché des dépenses, de même que les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union (ligne 6). Les dépenses totales ajustées apparaissent donc à la ligne 7 du tableau.

##### Deuxième étape : Ajustements nationaux

L'étape suivante consiste à retrancher les dépenses non discrétionnaires qui ne sont pas sous le contrôle direct du gouvernement, à savoir, comme indiqué *supra*, les transferts au FCDF et divers transferts à la Sécurité sociale.

194 Dans sa proposition concernant la mise en œuvre d'une norme nationale de dépenses, la BCL a privilégié l'utilisation des données émanant du Programme pluriannuel du gouvernement plutôt que les données se référant à ses propres projections.

195 A savoir l'année contemporaine et les trois années antérieures.

Les dépenses FCDF<sup>196</sup> projetées sur la base des paramètres issus des données fournies dans le programme pluriannuel figurent à la ligne 8 du tableau<sup>197</sup>.

Trois transferts de l'administration centrale à la Sécurité sociale sont ensuite isolés, à savoir ceux correspondant aux contributions de pension, de santé (en nature et en espèce) et d'allocations familiales. En 2015, ces montants s'élèveraient, selon nos estimations, à respectivement 1 479, 1 017 et 249 millions d'euros, soit un total de quelque 2 745 millions d'euros.

La ligne 10 du tableau correspond au total des dépenses de l'administration centrale « apurées » comme indiqué ci-dessus. Afin de faciliter la lecture du tableau, la ligne 10 est reprise à la ligne 11 du tableau.

### Troisième étape : Dérivation de la norme nationale des dépenses

Cette étape consiste à définir et à calculer ce montant maximal de dépenses résultant de l'application de la norme nationale des dépenses.

L'agrégat servant de base à l'établissement de la norme nationale est égal aux dépenses « ajustées » reprises aux lignes 10 et 11 du tableau. Il est reporté à la ligne 12 du tableau, mais uniquement pour ce qui concerne les données historiques qui ne feront plus ou plus guère l'objet d'ajustements. Concernant les années pour lesquelles les données sont encore sujettes à incertitude (2014), de même que pour l'horizon de projection (2015-2017), les montants de la ligne 12 ont été calculés par extrapolation sur base d'un « taux de croissance nominal autorisé » repris à la ligne 13.

Dans cette approche, le point de départ revêt évidemment une importance capitale, puisqu'il va déterminer la trajectoire du montant maximal des dépenses autorisé et il convient donc de le choisir de manière judicieuse. Ce point de départ devra être constitué par une année qui sera à la fois la plus récente possible et pour laquelle les données ne sont plus guère révisées par la suite, ceci afin d'éviter le syndrome de la « cible mouvante ». Comme les données pour 2014 sont certes déjà disponibles, mais seront encore sujettes à révision, l'année 2013 constitue le meilleur point de départ..

Le point de départ pour le calcul de la norme étant ainsi défini, il convient désormais d'établir les taux de croissance nominaux qui seront utilisés pour calculer les montants maxima de dépenses autorisés pour chacune des années de l'horizon considéré. Ce taux de croissance nominal autorisé comporte une composante « en volume » et une composante « prix ». Dans le but de rapprocher la règle nationale de la règle européenne, le taux de croissance « en volume » sera égal à celui utilisé dans la règle européenne, à savoir 1,1 % et repris à la ligne 19 du tableau. Concernant la composante « prix », le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation national (IPCN)<sup>198</sup> sera utilisé dans le cadre de cette réflexion. Cette série de taux, contenu dans la ligne 18, reprend le taux observé pour l'année 2014 et, à des fins de cohérence, les projections du programme pluriannuel du gouvernement pour les années 2015-2017.

196 Les montants FCDF reproduits au tableau 28 pour les années 2013 et 2014 sont des approximations reposant sur les données SEC2010, au contraire du concept FCDF effectif, ce qui peut expliquer certaines différences par rapport aux chiffres « officiels ». Pour les années subséquentes, la BCL a extrapolé les transferts vers le FCDF sur base des données dont elle dispose et publiés dans le programme pluriannuel. Le transfert FCDF est en outre diminué de la participation des communes dans la rémunération des enseignants du fondamental. C'est la raison pour laquelle la somme des composantes TVA et ITS/impôt par voie d'assiette (voir note de bas de page 207) est supérieure au transfert FCDF net identifié à la ligne 8 du tableau.

197 Les deux principales composantes du transfert, à savoir la partie TVA et la partie ITS / impôt par voie d'assiette, s'élevaient à respectivement à 295 et 775 millions d'euros en 2015, soit un total de 1070 millions d'euros.

198 Contrairement à la norme des dépenses européenne qui impose l'utilisation du déflateur du PIB en ce qui concerne la composante « prix », nous avons, dans cet exemple, privilégié l'utilisation de l'IPCN qui dans le cas du Luxembourg, est, d'une part, un indicateur à partir duquel de nombreuses dépenses exécutées par le gouvernement sont indexées et, d'autre part, n'est pas sujet à des révisions *ex post*.



Sur cette base, la croissance nominale maximale des dépenses serait dès lors limitée à 1,7 % en 2014, 1,8 % en 2015, 2,7 % en 2016 et 2,8 % en 2017. Ce taux de croissance nominal est repris à la ligne 13 du tableau et il correspond à la multiplication des lignes 18 et 19<sup>199</sup>. La série des « dépenses autorisées » (ligne 12) est donc dégagée en supposant, qu'à partir de l'année de base 2013 et sur la période de référence de la norme (soit 2014-2017), la progression de ces dépenses se limite aux taux précités. Selon les estimations, ces dépenses autorisées seraient égales à 11 350 millions d'euros en 2014, 11 555 millions d'euros en 2015, 11 869 millions d'euros en 2016 et à 12 204 millions d'euros en 2017.

La comparaison entre la ligne 11 des dépenses réalisées ou projetées et la ligne 12 des dépenses autorisées montre que l'administration centrale serait en phase avec cette norme nationale des dépenses pour l'année 2014 (dépenses de moindre ampleur à concurrence de 62 millions d'euros) mais dépasserait cette norme sur l'horizon se référant aux années 2015 à 2017 (voir la ligne 14) : les réductions requises de dépenses atteindraient respectivement 391 millions d'euros en 2015, 546 millions d'euros en 2016 et 676 millions d'euros en 2017.

Les lignes 15 et 16 du tableau correspondent aux lignes 11 et 12 auxquelles ont été ajoutés (déduits) les montants déduits (ajoutés) aux lignes 2 à 9 du tableau. Ces montants correspondent donc, d'une part, aux dépenses totales de l'administration centrale effectuées ou projetées telles que rapportées à la ligne 1 (ligne 15) et, d'autre part, aux montants de dépenses totales maximales autorisées (ligne 16).

199 Dans un souci de simplification, une approximation du taux nominal de croissance des dépenses (ligne 13 du tableau) est obtenue en additionnant le taux de référence et le taux de progression de l'IPCN (lignes 18 et 19 du tableau).

Tableau 28 :

## Etablissement de la norme nationale de dépenses de l'administration centrale (illustration)

	2013	2014	PROGRAMME PLURIANNUEL		
			2015	2016	2017
<b>1 Dépenses totales de l'administration centrale</b>	<b>14 703</b>	<b>15 043</b>	<b>15 969</b>	<b>16 739</b>	<b>17 353</b>
<i>Ajustements similaires à la norme "européenne" :</i>					
2 - Charges d'intérêt	198	188	173	172	182
3 - Formation brute de capital fixe (FBCF)	1 018	1 063	1 199	1 422	1 479
4 + FBCF lissée sur 4 années (de T-3 à T)	1 140	1 103	1 115	1 175	1 291
5 - Composante cyclique indemnités de chômage	71	10	15	-1	-6
6 - Dépenses liées aux programmes de l'UE	83	84	83	83	86
<b>7 Dépenses totales ajustées (=1-2-3+4-5-6)</b>	<b>14 472</b>	<b>14 801</b>	<b>15 614</b>	<b>16 238</b>	<b>16 903</b>
<i>Ajustements FCDF et contributions de l'adm. centrale :</i>					
8 - FCDF, montant net	810	863	922	936	964
9 - Contributions de l'adm. centrale à la Sécurité sociale	2 505	2 650	2 745	2 887	3 059
<i>dont contributions de pension de l'adm. centrale</i>	<i>1 350</i>	<i>1 428</i>	<i>1 479</i>	<i>1 556</i>	<i>1 649</i>
<i>dont contributions de santé de l'adm. centrale</i>	<i>928</i>	<i>982</i>	<i>1 017</i>	<i>1 069</i>	<i>1 133</i>
<i>dont contributions allocations familiales de l'adm. centrale</i>	<i>227</i>	<i>240</i>	<i>249</i>	<i>262</i>	<i>277</i>
<b>10 Dépenses ajustées finales (= 7-8-9)</b>	<b>11 157</b>	<b>11 288</b>	<b>11 947</b>	<b>12 415</b>	<b>12 879</b>
<i>Etablissement de la norme des dépenses</i>					
11 Dépenses de base réalisées/projetées (=10)	11 157	11 288	11 947	12 415	12 879
<b>12 Dépenses de base autorisées</b>	<b>11 157</b>	<b>11 350</b>	<b>11 555</b>	<b>11 869</b>	<b>12 204</b>
13 Taux de croissance nominal des dépenses de base autorisées (en %)		<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>
<b>14 Surplus de dépenses (+) (=11-12)</b>		<b>-62</b>	<b>391</b>	<b>546</b>	<b>676</b>
15 Dépenses totales réalisées /projetées (=1)	14 703	15 043	15 969	16 739	17 353
16 Dépenses totales autorisées (=12+9+8+6+5-4+3+2)	14 703	15 105	15 577	16 193	16 677
17 Surplus de dépenses (+) (17=15-16=14)		-62	391	546	676
<i>Pour mémoire</i>					
18 Taux de progression de l'IPCN (en %)		0,6	0,7	1,6	1,7
19 Taux de référence (en %)		1,1	1,1	1,1	1,1
20 Taux de croissance nominal des dépenses totales de l'adm. centrale (programme pluriannuel)		2,3	6,2	4,8	3,7

Sources : Statec, projet de budget 2016, programme pluriannuel 2015-2019, calculs BCL.

Note : la ligne 12 correspond à la norme de dépenses (plafond de dépenses autorisées). La ligne 16 restitue les dépenses totales autorisées de l'administration centrale correspondant à cette norme.

### E. Remarques additionnelles concernant la mise en place d'une norme nationale

L'établissement d'une norme nationale des dépenses n'est pas dénué de défis, comme les pages précédentes l'ont montré. Sa mise en place pratique devra répondre à une série de questions qui sont brièvement mentionnées ci-après.

Il convient cependant d'abord de mettre en exergue, qu'à l'instar de la norme européenne, la norme nationale des dépenses, telle que décrite ci-dessus, n'exercerait pas d'effet pro-cyclique (induisant par exemple une réduction de dépenses en période de basse conjoncture), du fait que les principales dépenses cycliques, à savoir les dépenses de chômage, sont précisément apurées de l'incidence du cycle. La norme nationale serait aussi aisée à mettre en œuvre, car elle présente une grande proximité avec les projets de budget du point de vue de la couverture institutionnelle (l'administration centrale, soit pour l'essentiel l'Etat central et les fonds spéciaux).



Cette norme nationale des dépenses s'ajouterait à la norme européenne des dépenses, qui prime et qui trouve son fondement dans le volet préventif du Pacte de stabilité.

Contrairement à la norme européenne des dépenses, qui vise à comparer le taux de croissance des dépenses au niveau des administrations publiques à un taux de référence déterminé par la croissance du PIB potentiel (comparaison entre deux taux de croissance), la norme nationale des dépenses reposerait quant à elle sur le principe d'un montant maximal des dépenses qu'il conviendrait de ne pas dépasser (comparaison entre deux niveaux). Les deux normes fournissent donc des résultats complémentaires.

Concernant l'année de référence à partir de laquelle le montant maximal des dépenses pour les années subséquentes sera défini, deux remarques s'imposent.

Premièrement, une fois l'année de référence définie, il faudra voir si le solde de cette année affiche ou non un déficit. Si tel est le cas, le point de départ à partir duquel seront extrapolées les dépenses maximales des années postérieures est sans doute trop élevé. Ceci pose la question d'une éventuelle correction à opérer ou s'il n'est pas alors plus opportun de choisir une année pour laquelle le solde de l'administration centrale est peu ou prou en équilibre. Deuxièmement, la norme nationale faisant référence à un montant maximal de dépenses à ne pas dépasser, la question se pose dans quelle mesure des corrections seront à mettre en œuvre en cas de déviations. A cet effet, un mécanisme de correction d'erreur (semblable à celui défini dans la loi du 12 juillet 2014) pourrait être mis en place afin de corriger les surplus de dépenses constatés dans un délai imparti. Concernant les déviations, il conviendrait de prendre en compte si les déviations sont imputables à la composante « prix » ou à la composante « en volume », cette dernière devant faire l'objet d'une correction, le cas échéant durant l'année qui suit la constatation de la déviation. Toujours au sujet des corrections à mettre en place, on peut s'interroger quant au caractère contraignant ou non de la norme ainsi que sur des sanctions éventuelles à mettre en place en cas de non intégration des corrections exigées. *A priori*, la norme devrait être contraignante. Dans le cas inverse de moindres dépenses, le surplus budgétaire éventuel pourrait être affecté au remboursement anticipé de la dette publique ou être transféré au Fonds souverain. La norme européenne prévoit le cas de figure selon lequel des dépenses additionnelles peuvent être engagées en cas de recettes supplémentaires prélevées de manière discrétionnaire par les autorités. Se pose alors la question de savoir s'il est opportun d'introduire une telle clause dans la norme nationale. Des dépenses additionnelles éventuelles ne seraient à mettre en œuvre que dans la mesure où ces dernières sont contrebalancées par des mesures discrétionnaires permanentes. Un autre élément concerne également les dépenses à caractère exceptionnel et non récurrent (*one-off*). Convendra-t-il ou non de les inclure dans une norme des dépenses nationale? Un équilibre sain entre rigidité et flexibilité devra être trouvé, sans doute en fonction des cas qui se présenteront.

Concernant le taux nominal de référence (combinant effet « en volume » et effet « prix ») ainsi que ses actualisations respectives, il convient de faire les remarques suivantes. Dans l'exemple ci-dessus, comme taux de référence « en volume », le taux de la norme européenne a été utilisé de manière à rapprocher la norme nationale de la norme européenne. On peut s'interroger si ce taux est entièrement approprié car sa dérivation incorpore les années associées à la crise économique de 2008-2009<sup>200</sup> et peut paraître trop bas au regard du potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise. Concernant le taux ayant trait à l'effet « prix », le taux de croissance de l'IPCN a été privilégié et non le déflateur du PIB utilisé dans la norme européenne. L'IPCN a en effet la caractéristique de n'être pas sujet à révision, contrairement au déflateur du PIB, et d'être l'indicateur sous-jacent aux indexations successives affectant de nombreuses dépenses effectuées par le gouvernement (salaires, consommation intermédiaire, pensions....). Les différences entre l'IPCN et le déflateur du PIB sont, de plus,

<sup>200</sup> Le taux de référence sera actualisé en 2016. A partir de l'année 2016, le taux de référence utilisé dans la norme des dépenses européenne sera actualisé annuellement.

non négligeables. En moyenne, le déflateur du PIB a progressé plus vite que le taux de croissance de l'IPCN. Ce dernier semble donc constituer un indicateur de nature moins volatile et il semble donc plus prudent de l'intégrer dans l'établissement de la norme des dépenses.

Concernant les mises à jour de ces deux taux, il serait préférable que le taux concernant l'effet volume ne soit révisé que de manière épisodique, par exemple lors de chaque révision du taux de référence utilisé dans la norme européenne<sup>201</sup>. Par contre, le taux ayant trait à l'effet prix serait quant à lui révisé chaque année afin de tenir compte des actualisations successives de la série de l'IPCN.

La gouvernance européenne en matière de finances publiques fait référence à une trajectoire vers l'OMT ainsi qu'à une norme des dépenses. A cet égard, on peut s'interroger sur la raison pour laquelle le législateur luxembourgeois, dans la loi du 12 juillet 2014, a prévu un montant maximal de dépenses sans intégrer un OMT au niveau de l'administration centrale.

201 A partir de l'année 2016, le taux de référence utilisé dans la norme des dépenses européenne sera actualisé annuellement.