

N° 6500^{1F}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2013**

* * *

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG

(15.11.2012)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1. Les grandes lignes du projet de budget 2013: des efforts appréciables, qu'il convient de poursuivre	1
2. Un décrochage macroéconomique lourd de conséquences	7
3. Un choc amorti par plus de déficits et moins de productivité	12
4. Les projections budgétaires (2012-2014) de la BCL	14
5. Simulations à moyen terme	19
6. Stratégie de consolidation recommandée	26
7. Consolidation: marges de manœuvre sur le plan des recettes	30
8. Consolidation: l'indispensable maîtrise des dépenses	37
9. Consolidation: la répartition de l'effort entre sous-secteurs	40
10. Le cadre budgétaire national au Luxembourg dans le sillage de la „nouvelle gouvernance“ européenne	41

*

**1. LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET 2013: DES EFFORTS
APPRECIABLES, QU'IL CONVIENT DE POURSUIVRE**

Les grandes lignes du projet de budget 2013 sont brièvement analysées en comparant l'optique traditionnelle (volume I du projet de budget) à l'optique SEC95 (volume III) pour les comptes de l'Administration centrale. Les deux autres sous-secteurs sont également passés en revue. Sous le format SEC95, l'Administration centrale accuserait selon le projet de budget amendé le 6 novembre 2012 un déficit de 1,04 milliard d'euros en 2013, soit de 2,3% du PIB. De concert avec la diminution du traditionnel excédent de la sécurité sociale, cette évolution induirait un déficit des Administrations publiques de 0,8% du PIB en 2013, toujours selon le projet amendé début novembre.

Le tableau 1 présente les chiffres-clefs du projet de budget 2013 de l'Etat central au sens strict. Cette présentation traditionnelle intègre aux dépenses de l'Etat central les dotations aux Fonds spéciaux, à certains établissements publics et fondations et aux services de l'Etat à gestion séparée et non les dépenses effectives ou programmées de ces mêmes entités.

Tableau 1: *Projet de budget 2013 de l'Etat central:
optique traditionnelle*

En millions d'euros, sauf mention contraire

	<i>Compte 2011</i>	<i>Budget voté 2012</i>	<i>Projet de budget 2013 amendé</i>	<i>Progression 2012-2013 en %</i>	<i>Progression 2011-2013 en %</i>
Budget courant					
Recettes	10.266,4	10.632,5	11.146,0	4,8	8,6
Dépenses	9.493,1	10.175,1	10.787,0	6,0	13,6
Solde	773,3	457,4	359,1	-	-
Budget en capital					
Recettes	100,9	59,8	57,4	-4,0	-43,1
Dépenses	1.235,4	913,1	974,9	6,8	-21,1
Solde	-1.134,5	-853,2	-917,5	-	-
Budget total					
Recettes	10.367,3	10.692,4	11.203,4	4,8	8,1
Dépenses	10.728,6	11.088,2	11.761,8	6,1	9,6
Solde	-361,2	-395,8	-558,4	-	-

Sources: *Projet de loi amendé concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, Ministère des Finances.*

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, les dépenses de l'Etat central au sens strict progresseraient de 6,1% en 2013. Les dépenses augmenteraient nettement plus que les recettes, de sorte que le solde de l'Etat au sens strict passerait d'un déficit de 395,8 millions d'euros en 2012 (du moins selon le budget voté) à un déficit nettement supérieur de 558,4 millions d'euros l'année suivante.

Le tableau 2 présente les diverses mesures de consolidation pour l'année 2013 annoncées par le Gouvernement en mai 2012 et confirmées par ce dernier lors de la présentation du projet de budget le 2 octobre (de nouvelles mesures ayant par ailleurs été intégrées dans le projet de budget déposé le 2 octobre 2012) et dans le cadre des amendements présentés le 6 novembre 2012 devant la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés. Les chiffres repris dans le tableau se réfèrent à l'impact net par an par rapport au scénario de base de la BCL à politique inchangée et divergent quelque peu des chiffres annoncés par le Gouvernement tant sur le volet des dépenses (réduction des dépenses d'investissement de moindre ampleur selon les estimations de la BCL, qui utilise comme point de référence le scénario de base précité et non les programmes de dépenses en capital) que sur le volet des recettes (non-comptabilisation, entre autres, des recettes additionnelles provenant de la taxation des „stock options“, car cette mesure n'est pas suffisamment spécifiée au présent stade).

Tableau 2: Mesures de consolidation budgétaire annoncées par le gouvernement pour l'année 2013

En millions d'euros

		Situation au 2 oct.	Nouvelles mesures annoncées le 6 nov.	Total des mesures
	<i>Dépenses</i>			
1	Diminution des subsides (transferts courants)	10		10
2	Investissements publics (Administration centrale)	110	30	140
3	Réduction des frais de fonctionnement de l'Administration centrale	42		42
4	Transferts aux ménages (chèques services, forfait éducation, allocation de rentrée scolaire)	10	23	33
5	Non-ajustement des pensions aux salaires réels en 2013	70		70
6	Report de l'ajustement salarial des agents d'Etat à 2014 et 2015 au lieu de 2012 et 2013	76		76
7	Suppression des primes pour voitures à faible émission de CO ₂	5		5
8	Suppression de la de la prime E-auto	12		12
9	Mesures au niveau du fonds de l'emploi		15	15
	Total dépenses	335	68	403
	<i>Recettes</i>			
1	Hausse de l'impôt de solidarité sur les ménages de 3% (de 4 à 7%)	68	35	103
2	Hausse de l'impôt des personnes physiques (ajout d'un échelon de 40%)		15	15
3	Hausse de l'impôt de solidarité pour entreprises de 2% (de 5 à 7%)	40		40
4	Introduction d'un impôt minimum pour les sociétés	50		50
5	Hausse de l'impôt sur les Soparfi (de 1.500 à 3.000 EUR)		50	50
6	Hausse de la TVA sur le logement		20	20
7	Hausse des prix des tickets de bus et de train	6		6
8	Hausse des prix des parkings pour les agents d'Etat	2		2
9	Réduction du plafonnement pour les crédits à la consommation de 672 EUR à 336 EUR	7		7
10	Suppression des 4 premières unités de la déduction forfaitaire kilométrique	35		35
	Total recettes	208	120	328
	Impact sur le solde budgétaire de l'ensemble des Administrations publiques	543	188	731

Note: Il s'agit de l'impact net par an par rapport au scénario de base de la BCL à politique inchangée.

Sources: Discours du Premier Ministre sur l'Etat de la Nation (8 mai 2012), Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, Ministère des Finances, calculs BCL.

Le tableau ci-après présente l'évolution financière des Fonds spéciaux. Comme la BCL l'a précisé dans ses nombreuses publications antérieures, les chiffres sur les fonds repris au projet de budget proprement dit doivent être interprétés avec une certaine prudence, notamment parce qu'ils comprennent les dotations aux fonds extrabudgétaires et assimilés¹ en lieu et place des programmes de dépenses de ces mêmes fonds. Or, la désormais „traditionnelle“ divergence entre les dotations de l'Etat aux fonds et les dépenses prévues de ces derniers s'accroîtrait en 2012 selon le projet de budget et les réserves de certains fonds disparaîtraient même totalement en cas d'exécution intégrale des dépenses programmées des fonds (voir le tableau ci-dessous). Les avoirs des Fonds spéciaux diminueraient de quelque 419,8 millions d'euros au 31 décembre 2013 par rapport à la fin 2012 en cas de mise en œuvre intégrale des programmes de dépenses des fonds et ce en dépit du recours du fonds des routes à l'emprunt, pour un montant de 150 millions d'euros. Le constat est encore plus alarmiste lorsque les avoirs

1 Les établissements publics et fondations, les services de l'Etat à gestion séparée et les institutions de l'Etat.

des Fonds spéciaux fin 2013 sont comparés aux avoirs de ces mêmes fonds fin 2008: une diminution de plus de 50 pour cent de ces avoirs est à constater en seulement cinq ans.

Tableau 3: Evolution de la situation financière des 32 Fonds spéciaux sur base du projet de budget amendé

En millions d'euros

	Projet de budget 2013				Avoirs (au 31.12)			
		Dotations	Emprunts	Autres rec.	Dépenses	2011	2012	2013
1	Fonds d'entretien et de rénovation	45,0			57,8	31,7	30,0	17,2
2	Fonds de la coopération au développement	180,5			181,3	1,0	1,0	0,2
3	Fonds d'équipement militaire	37,0			28,8	136,7	141,0	149,2
4	Fonds pour les monuments historiques	10,0			18,6	40,8	30,3	21,7
5	Fonds de crise	0,0			0,0	21,7	21,7	21,7
6	Fonds de la dette publique	2.228,8			2.234,6	80,2	13,7	7,9
7	Fonds des pensions	449,0		159,9	608,9	0,0	0,0	0,0
8	Fonds pour la réforme communale	4,0			4,0	8,2	0,0	0,0
9	Fonds communal de dotation financière	778,6			778,6	0,0	0,0	0,0
10	Fonds special de la pêche	0,1			0,2	0,2	0,1	0,1
11	Fonds cynégétique	0,0			0,0	0,8	0,0	0,0
12	Fonds pour la gestion de l'eau	58,2			72,0	49,4	29,2	15,4
13	Fonds spécial des eaux frontalières	0,0			0,1	1,1	1,0	1,0
14	Fonds d'équipement sportif national	15,0			33,2	49,6	27,1	8,9
15	Fonds pour les investissements sociofamiliaux	75,0			100,0	77,8	27,8	2,8
16	Fonds d'innovation (recherche et dévp.)	43,0			43,2	16,3	0,3	0,1
17	Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	8,5			16,1	30,9	29,9	22,3
18	Fonds des investissements hospitaliers	28,0			33,8	101,2	100,1	94,4
19	Fonds special de la chasse	0,0			0,0	0,0	0,0	0,0
20	Fonds pour la protection de l'environnement	10,0			24,7	55,1	37,3	22,6
21	Fonds pour l'emploi	125,0		560,6	667,6	108,2	48,9	66,9
22	Fonds d'orientation agriculture	57,0		11,8	68,9	25,3	0,5	0,4
23	Fonds d'investissements publics administratifs	57,0			102,5	76,4	51,8	6,4
24	Fonds d'investissements publics scolaires	53,0			77,8	86,7	68,7	43,9
25	Fonds des routes	10,0	150,0		187,3	67,1	51,8	24,6
26	Fonds du rail	125,9		67,1	314,7	248,0	274,3	152,5
27	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	2,0			9,0	51,9	34,6	27,6
28	Fonds pour la loi de garantie	19,0		8,0	92,6	70,1	72,7	7,2
29	Fonds pour la promotion touristique	6,0			6,6	9,3	5,6	5,0
30	Fonds mécanismes de Kyoto	0,0		94,4	134,4	400,7	366,4	326,4
31	Fonds d'assainissement en matière de surend.	0,0			0,1	0,387	0,4	0,3
32	Fonds spécial d'ind. des dégâts causés par le gibier	0,4			0,4	0	0,8	0,8
	Total	4.426,1	150,0	901,8	5.897,6	1.846,8	1.467,1	1.047,4

Sources: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, Ministère des Finances.

L'omission des opérations des fonds, en particulier de leurs dépenses effectives, biaiserait gravement l'appréciation du budget. C'est la raison pour laquelle le projet de budget comporte depuis trois ans un volume III (voir ci-dessous).

Une autre source de biais potentiel dans l'analyse budgétaire est le fait que la base de comparaison la plus souvent privilégiée dans le projet de budget, à savoir le budget de l'année précédente (en l'occur-

rence 2012), est peu appropriée, car les réalisations budgétaires affichent habituellement une nette divergence par rapport aux budgets définitifs au Luxembourg. Cet état de fait prévaut une fois de plus pour l'exercice 2012, tant sur le versant des dépenses que sur celui des recettes. C'est la raison pour laquelle la BCL privilégie l'examen des évolutions sur deux ans, en l'occurrence 2011 et 2013. En d'autres termes, les données du projet de budget 2013 sont systématiquement comparées à celles de 2011. Ces dernières étant issues d'un compte provisoire, elles constituent un ancrage de comparaison nettement plus approprié que des dépenses ou recettes budgétisées qui, pour l'exercice 2012, diffèrent fortement des recettes et dépenses effectivement enregistrées.

Dans le passé, la BCL affinait les dépenses reprises au tableau 1, en prenant en considération les dépenses programmées des fonds spéciaux et de certains établissements publics en lieu et place des dotations de l'Etat central à ces fonds et établissements, ce qui constitue un des principaux apports de la comptabilité européenne SEC95. Cependant, le gouvernement présente de façon simultanée trois volumes, à savoir le projet de budget proprement dit (volume I), le volume II renfermant le programme pluriannuel des dépenses en capital et le volume III, qui se rapporte au cadre européen de la politique budgétaire. Cette présentation simultanée sous la forme d'un triptyque représente une notable amélioration par rapport à la situation antérieure. Elle avait au demeurant été recommandée par la BCL dans plusieurs avis sur le projet de budget. La BCL tient à nouveau à saluer cette pratique, en regrettant toutefois que le volume III soit trop peu détaillé en ce qui concerne les Administrations locales, ce qui empêche la présentation d'un compte SEC95 complet des Administrations publiques pour l'année 2013, qui fait pourtant l'objet du projet de budget sous revue.

En raison de l'existence du volume III, il semble peu utile de présenter dans le cadre du présent avis le passage de la présentation traditionnelle à une version du budget où les données budgétaires de l'Etat central d'une part et des fonds et assimilés d'autre part font l'objet d'une consolidation. Il convient cependant de passer en revue les comptes présentés selon l'optique SEC95 et de les comparer aux comptes générés selon l'optique traditionnelle. Le tableau suivant offre un aperçu des chiffres-clefs découlant de l'optique SEC95.

Tableau 4: Version SEC95 des opérations budgétaires de l'ensemble des Administrations publiques et de leurs sous-secteurs (Compte tenu des mesures annoncées le 6 novembre 2012)

En millions d'euros, sauf mention contraire

	2010	2011	2012*	2013	Progression 2011-2013 en %
Recettes					
Administration centrale	11.273,2	11.735,7	12.327,2	13.110,8	11,7%
Administrations locales	2.159,5	2.311,6	2.430,2	na**	-
Sécurité sociale	7.902,6	8.343,6	8.773,3	na***	-
Dépenses					
Administration centrale	12.288,2	12.732,9	13.975,3	14.152,3	11,1%
Administrations locales	2.103,0	2.280,6	2.407,0	na**	-
Sécurité sociale	7.275,7	7.517,8	8.014,2	na***	-
Solde					
Administration centrale	-1.015,0	-997,2	-1.648,1	-1.041,5	-
Administrations locales	56,5	31,0	23,2	11,2	-
Sécurité sociale	626,9	825,8	759,1	647,2	-
Solde de l'ensemble des Administrations publiques	-331,6	-140,4	-865,8	-382,9	-

Sources: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 (volume III), Ministère des Finances, calculs de la BCL.

* Exécution probable d'après l'estimation du gouvernement.

** Comme indiqué ci-dessus, les données pour les Administrations locales ne sont pas disponibles au volume III. Le solde les concernant pour l'année 2013 a été repris du document supplémentaire distribué par le gouvernement lors de la présentation du projet de budget à la Chambre des Députés le 2 octobre 2012.

*** Les recettes et les dépenses ne sont pas disponibles pour la sécurité sociale dans le projet de budget amendé.

Le tableau 4 indique qu'en 2013, les dépenses totales de l'Administration centrale selon l'optique SEC95 afficheront une croissance de 11,1% sur la période 2011-2013 – soit environ 5,5% par an en moyenne – sous l'effet d'une croissance très soutenue des dépenses programmées des fonds et assimilés. En 2013 – comme pendant les exercices précédents – les dépenses programmées de ces entités seraient beaucoup plus élevées que les dotations de l'Etat leur étant attribuées.

Les recettes de l'Administration centrale reprises au tableau 4 seraient quant à elles en augmentation de 11,7% en 2013 par rapport à 2011 soit une progression plus importante que celle observée sur le volet des dépenses. Il convient cependant de rester prudent quant à l'interprétation de l'augmentation de ces recettes, qui reste quelque peu aléatoire dans un contexte macroéconomique lui-même empreint d'incertitude. L'évolution future de diverses recettes est en outre particulièrement difficile à appréhender en raison d'importants effets de retard dans la collecte (exemple de l'„Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)“) ou parce que ces recettes dépendent intimement de paramètres financiers tels que les cours boursiers (exemple de la taxe d'abonnement). Il convient également de noter que la progression des recettes de l'Administration centrale entre 2011 et 2013 enregistrée selon l'optique SEC95 d'une part et en fonction de la comptabilité traditionnelle d'autre part diffère quelque peu. Cette divergence reflète notamment en partie la hausse des recettes propres des fonds spéciaux et des entités assimilées ainsi que d'autres corrections liées à la comptabilisation des recettes (en particulier méthodes des droits constatés ou „accrual“ et de caisse).

En ce qui concerne le solde, du fait essentiellement de l'écart persistant entre les dotations de l'Etat aux fonds et les dépenses programmées de ces derniers, le solde de l'Administration centrale selon l'optique SEC95 accuse un déficit beaucoup plus significatif que l'Etat central au sens strict. La dif-

férence entre les deux optiques est de l'ordre de 483,1² millions d'euros, ce qui équivaut à 1,0% du PIB en 2013.

En outre, la situation budgétaire de la sécurité sociale se détériorerait selon le projet de budget. L'excédent de la sécurité sociale passerait de 1,7% du PIB en 2012 à 1,4% en 2013 selon le projet de budget amendé. En 2008 ce même solde affichait encore un excédent de 2,9% du PIB. La BCL a recommandé à travers ses diverses publications une gestion plus efficace et plus prudente des dépenses de la sécurité sociale, en particulier dans le domaine des pensions.

Les finances publiques luxembourgeoises sont très vulnérables à terme, du fait notamment de l'envoie prévisible des dépenses de pension (voir le point 5 du présent avis). La réforme présentée par les autorités et qui devrait entrer en vigueur en janvier 2013 constitue à cet égard un pas dans la bonne direction. Il devrait cependant être suivi d'ajustements complémentaires et ce dans les meilleurs délais.

Le volume III du projet de budget ne permet pas encore d'appréhender la situation budgétaire des Administrations locales en 2013. Les communes sont en effet invitées par circulaire du Ministère de l'Intérieur à soumettre leur projet de budget à la mi-décembre, soit bien après le dépôt du projet de budget de l'Etat et les informations actuellement disponibles ne sont pas suffisantes pour procéder à des estimations. Selon le projet de budget seul un nombre très limité de communes³ ont marqué leur accord pour fournir au Ministère de l'Intérieur des prévisions chiffrées pour le Budget de l'exercice qui suit. Cette disponibilité très partielle de prévisions a amené l'IGF ainsi que le Statec à conclure que ces données ne permettent pas de fournir des indications statistiquement significatives. Le nouveau plan comptable communal, qui devrait entrer en vigueur en 2013, devrait à terme permettre de mieux répondre aux exigences du SEC95.

Par ailleurs, il convient de remarquer qu'en raison de cette carence de données sur les communes pour 2013, le total des recettes et des dépenses des Administrations publiques n'est pas fourni pour 2013 dans le volume III. Ce volume ne renferme aucun tableau relatif aux Administrations publiques consolidées, ce qui constitue une faiblesse majeure du projet de budget. L'intérêt du volume III est justement qu'il permet de resituer le budget de l'Etat central dans le contexte global du compte des Administrations publiques, qui constitue la référence absolue lorsqu'il s'agit d'apprécier le respect par le Luxembourg des dispositions du cadre européen de surveillance budgétaire. La BCL recommande dès lors avec insistance l'intégration au volume III du projet de budget 2013 d'un tableau consolidé des Administrations publiques⁴.

*

2. UN DECROCHAGE MACROECONOMIQUE LOURD DE CONSEQUENCES

Le contexte macroéconomique est peu porteur, sur le plan mondial et en particulier au sein de la zone euro. Dans ce contexte, les projections macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de budget paraissent globalement trop favorables en ce qui concerne 2013. Il convient en outre de considérer l'impact négatif, sur le taux de croissance du PIB en 2013, de l'effort de consolidation – certes nécessaire – annoncé par les autorités. Ce scénario macroéconomique est par ailleurs à la merci de divers risques à la baisse. Cette évolution très défavorable à l'aune de l'expérience passée du Luxembourg va encore accentuer l'important „décrochage“ du PIB observé depuis le début de la crise. Le décrochage est plus important encore en ce qui concerne le revenu national brut réel par habitant, qui a globalement stagné au cours de la période 2000-2011. Une rupture macroéconomique de cette ampleur devra nécessairement déboucher sur une rupture en matière de politique budgétaire et sur un suivi plus étroit de la soutenabilité à terme de nos finances publiques.

La situation conjoncturelle internationale s'est sensiblement dégradée lors des derniers mois, en raison principalement de l'accentuation de la crise au sein de la zone euro.

2 Soit la différence entre 558,4 millions d'euros selon l'optique traditionnelle et 1.041,5 millions d'euros selon l'optique SEC95.

3 Les recettes de ces communes (Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Mamer et Redange) représentent 36,7% du total des recettes communales en 2009.

4 Le tableau 4 inclut le solde de l'ensemble des Administrations publiques, mais le montant des recettes et des dépenses reste indisponible à ce jour.

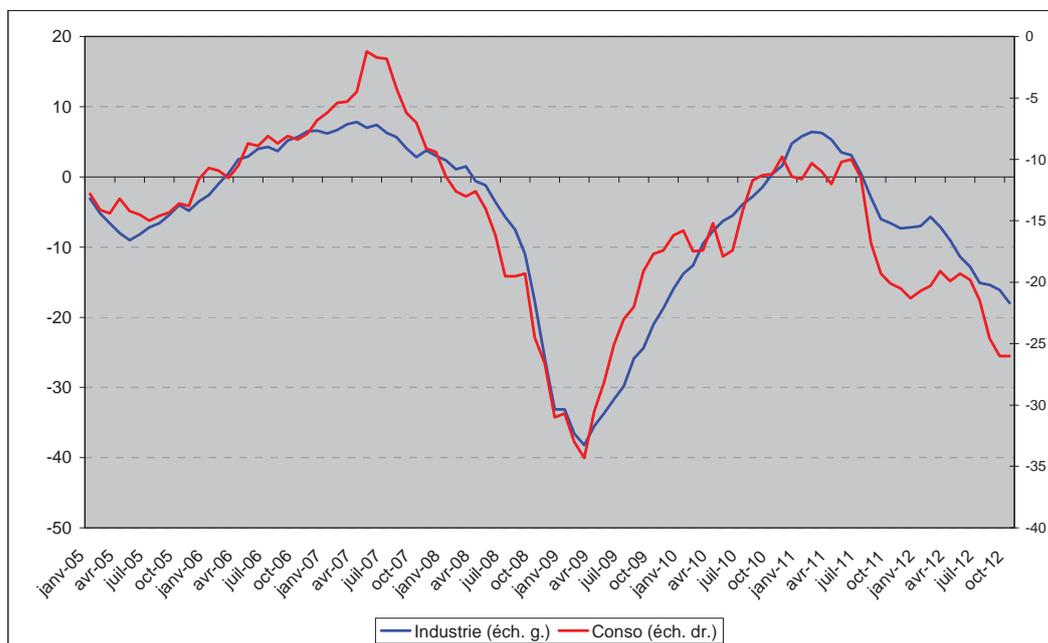
Ainsi, il apparaît qu'au second trimestre de 2012 le PIB en volume de la zone euro s'est replié de 0,2% en rythme trimestriel, après avoir stagné au trimestre précédent. De manière inquiétante, il semblerait que les difficultés économiques affectant les pays périphériques les plus fragiles aient commencé à se transmettre aux économies plus solides du cœur de la zone, qui avaient été jusqu'à présent relativement épargnées. En effet, des économies comme la Belgique et plus encore la Finlande ont connu au second trimestre de 2012 une forte contraction de l'activité (-0,6% et -1,1%), tandis que l'économie française était en stagnation et que l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas ne progressaient que très faiblement (entre 0,2 et 0,3% de croissance). La situation sur le front de l'emploi est une source toute particulière de préoccupations: le taux de chômage n'a cessé d'augmenter lors des derniers mois pour s'établir à un record historique de 11,6% en septembre 2012 au sein de la zone euro. Un tel niveau de chômage, en sus d'exercer à court terme une pression à la baisse sur l'activité en raison de son impact sur le revenu disponible et la confiance des ménages, fait peser un risque considérable sur les développements économiques à moyen terme au travers de ses effets potentiellement structurels sur l'offre de travail (effets d'hystérèse liés à l'enlèvement dans le chômage). Plus généralement, la poursuite des ajustements structurels requis afin de rétablir les équilibres internes et externes des économies périphériques ainsi que la poursuite du processus d'assainissement du secteur financier européen sont autant d'éléments qui exercent depuis plusieurs trimestres une pression à la baisse sur l'activité économique en zone euro.

En outre, les plus récentes données d'enquêtes réalisées par la Commission européenne témoignent d'une nouvelle dégradation du climat économique en zone euro lors des tous derniers mois d'observation. La dégradation concerne aussi bien l'indicateur relatif à la confiance des ménages que des entreprises (graphique 1). De plus, l'indice Purchasing Managers Index (PMI) composite relatif à la situation conjoncturelle dans la zone euro est demeuré lors des derniers mois nettement en deçà des 50 points, seuil en dessous duquel il est considéré que l'activité économique est en contraction.

Notons que la plupart des autres grandes zones économiques mondiales connaissent un ralentissement conjoncturel, lié en partie aux problèmes rencontrés par la zone euro mais également à des facteurs plus spécifiques. Aux Etats-Unis par exemple, même si l'activité a progressé durant la première partie de l'année, les rythmes de croissance demeurent en deçà de ce qui pouvait être escompté sur base des expériences passées de reprise économique (+0,5% au premier et +0,4% au second trimestre de 2012). Au-delà des répercussions directes de la crise en zone euro sur les échanges extérieurs et sur la confiance, la faiblesse de la reprise observée jusqu'à présent au niveau mondial s'explique notamment par la poursuite de l'ajustement sur le marché immobilier, les niveaux historiquement élevés du taux de chômage et des prix du pétrole ainsi que la forte incertitude quant aux décisions de politiques budgétaires qui seront prises dans les prochains mois.

Dans le contexte décrit précédemment, les prévisions de croissance économique établies en octobre par le FMI pour les grandes économies mondiales ont été sensiblement revues à la baisse par rapport à celles émises trois mois plus tôt (tableau 5). C'est surtout le cas pour l'année 2013 et plus particulièrement pour la croissance en zone euro (+0,2% au lieu de +0,7% prévu précédemment). Rappelons en guise de comparaison que les projections des services de la BCE datant de septembre impliquaient une croissance de -0,4% en 2012 et de 0,5% en 2013. Par ailleurs, la Commission européenne escompte dans ses projections publiées début novembre 2012 une croissance de -0,4% en 2012 et de 0,1% en 2013 dans la zone euro.

Graphique 1: Indicateurs de confiance en zone euro



Source: Commission européenne.

Tableau 5: Prévisions économiques d'octobre du FMI
(Révision par rapport aux prévisions du „WEO update“ de juillet)

	2012	2013
Monde	3.3 (-0.2)	3.6 (-0.3)
Etats-Unis	2.2 (+0.1)	2.1 (-0.1)
Japon	2.2 (-0.2)	1.2 (-0.3)
Zone Euro	-0.4 (-0.1)	0.2 (-0.5)

Sources: Economic outlook, FMI, octobre 2012.

Etant donné sa très large ouverture, le poids important du secteur financier dans son économie et la prépondérance des économies de la zone euro dans ses marchés à l'exportation, il est logique de constater que la situation conjoncturelle au Luxembourg s'est détériorée sensiblement lors des derniers mois au vu de la dégradation du contexte international, même si la récente publication des comptes nationaux trimestriels tend à montrer que la situation est plus favorable qu'annoncée précédemment.

En effet, la version précédente des comptes nationaux faisait ressortir qu'au premier trimestre de 2012 l'activité économique s'était très lourdement repliée, à raison de 1,5% en rythme trimestriel. L'acquis de croissance pour 2012 calculé sur cette base était alors de -0,7%. Or, il apparaît à présent à la lueur de la dernière publication des comptes nationaux par le Statec que l'activité économique aurait progressé de +0,1% lors de ce premier trimestre, la révision à la hausse étant principalement due à l'estimation de la croissance trimestrielle de l'activité dans le secteur financier, qui est passée de -7,6% à +0,8%. Force est de constater que des révisions de cette ampleur affectent considérablement tout exercice de projection. Ainsi, l'acquis de croissance pour 2012 calculé sur cette nouvelle base est à présent de +0,4%.

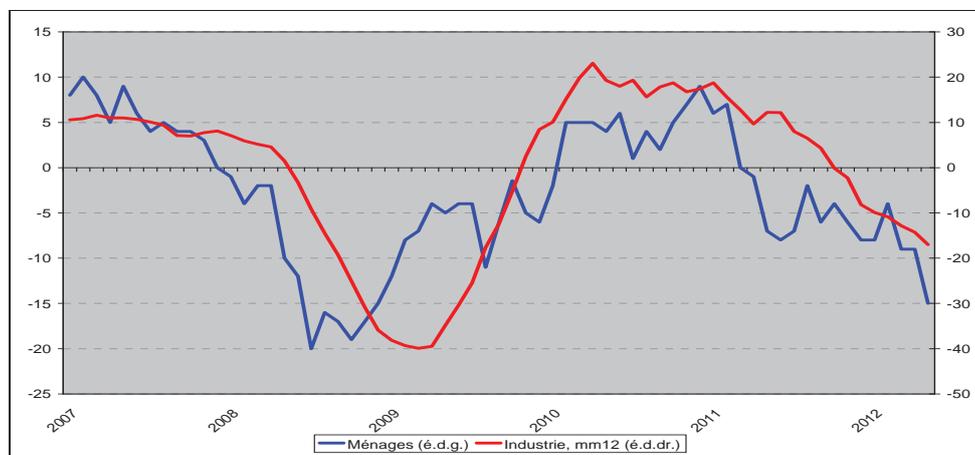
Malgré cette révision sensible, la situation reste préoccupante avec une quasi-stagnation de l'activité au premier trimestre de 2012. En outre, au deuxième trimestre de 2012 l'activité économique s'est contractée sensiblement en rythme trimestriel dans les branches de l'industrie (-2,6%), du commerce (-1,9%) et de la construction (-1,1%), le résultat positif en termes de PIB global (+0,4%) étant essentiellement dû à la bonne tenue de l'activité dans le secteur financier (+2,8%) dont l'estimation est, rappelons-le, traditionnellement délicate et régulièrement sujette à révision. Par ailleurs, les perspectives à court terme de l'économie luxembourgeoise demeurent bien sombres, comme en témoignent le climat de confiance dans l'industrie et le moral des consommateurs, qui n'ont cessé de se replier lors des derniers mois (graphique 2).

Dans ce sombre contexte, les hypothèses de base du projet de budget (+0,1% en 2012 et +1,7% en 2013) semblent favorables pour 2013, la BCL escomptant quant à elle un taux de croissance de l'ordre de 1% en 2013. De tels taux sont en tout état de cause très inférieurs à la croissance moyenne observée depuis 1980, soit 4% l'an.

Remarquons en outre que la période actuelle est marquée par une incertitude particulièrement prononcée et que dans ce contexte des risques élevés pèsent sur ces projections, avec une balance des risques davantage orientée à la baisse pour la croissance économique. D'un côté, si on devait assister à une aggravation de la crise de la dette souveraine des pays européens périphériques, les répercussions sur l'activité économique mondiale et européenne devraient être très dommageables. D'un autre côté, si l'évolution de la situation politique aux Etats-Unis dans les mois à venir devait impliquer une restriction budgétaire abrupte (en raison du „fiscal cliff“), la croissance européenne et mondiale serait également négativement affectée. Par ailleurs, étant donné les tensions géopolitiques toujours latentes au Moyen-Orient, il ne faudrait pas sous-estimer la probabilité qu'une nouvelle envolée des prix du pétrole ne vienne affecter une économie mondiale déjà fragilisée. S'ajoute à ces problèmes la restructuration en cours du bilan des particuliers, des sociétés et des Administrations publiques. Dans tous ces cas de figure, la croissance économique dans les principales zones économiques mondiales serait sensiblement plus faible que prévu, impliquant que la croissance au Luxembourg serait certainement plus basse qu'escomptée dans le projet de budget ou même dans les projections préliminaires de la BCL. Il convient en outre de noter que la dégradation tendancielle des finances publiques luxembourgeoises nécessite une accélération de la consolidation budgétaire, qui n'est bien entendu guère susceptible de renforcer la croissance économique sur un horizon de court terme. Enfin, le décrochage de la productivité apparente du travail observé depuis le début de la crise pourrait donner lieu à une décélération plus rapide que prévu de la croissance de l'emploi.

Au-delà des effets à court terme de la dégradation conjoncturelle mondiale récente sur l'économie luxembourgeoise, rappelons en outre que celle-ci pâtit toujours des répercussions de la crise économique et financière de 2008-2009. Le graphique 3 met en effet bien en évidence qu'à la fin du deuxième trimestre de 2012, le niveau du PIB luxembourgeois se trouve toujours en deçà du niveau qui était le sien au début de l'année 2008, soit juste avant le déclenchement de la crise.

Graphique 2: Indicateurs de confiance au Luxembourg

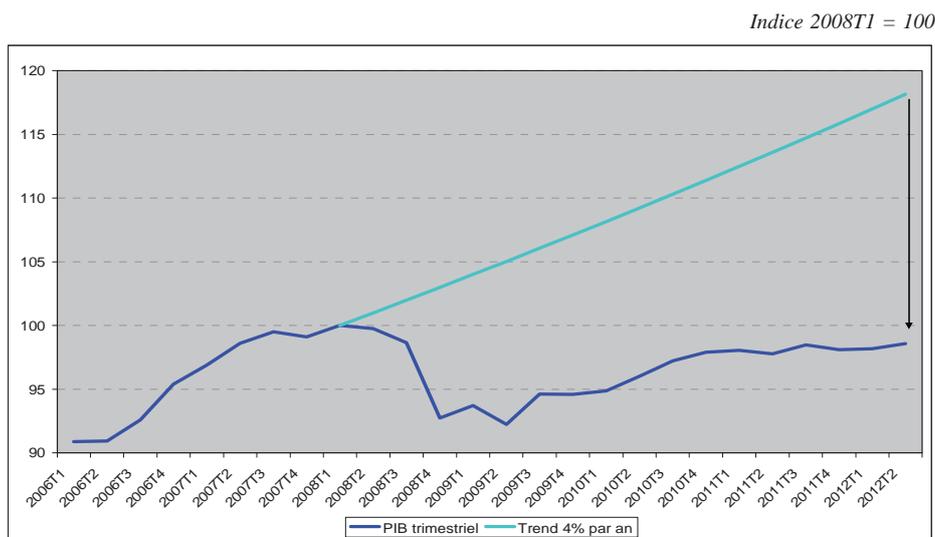


Sources: Statec, calculs BCL.

Par rapport à un scénario hypothétique, caractérisé par une absence de crise et où le PIB aurait augmenté sur l'ensemble de la période à un rythme tendanciel de 4% (un taux d'au moins 4% étant traditionnellement considéré comme le taux permettant d'assurer l'équilibre de nos systèmes sociaux), il s'avère que le niveau du PIB est actuellement en retrait de plus de 16%. Les expériences passées ont montré que les récessions s'accompagnant d'une crise financière sévère peuvent occasionner une perte irrécupérable du niveau de l'activité économique et même engendrer une baisse durable de la croissance potentielle d'après crise⁵. Les analyses réalisées par la BCL⁶ tendent à confirmer que la crise de 2008-2009 pourrait bien avoir eu des effets structurels non négligeables sur l'économie luxembourgeoise, avec une baisse sensible de la croissance potentielle estimée pour les années les plus récentes.

L'effet de la crise sur l'économie luxembourgeoise est encore plus marqué lorsque l'on considère l'évolution du revenu national brut. Rappelons qu'au Luxembourg le RNB est historiquement plus faible que le PIB. Néanmoins, il apparaît que l'écart n'a cessé de se creuser lors des dernières années en raison, d'une part, de la vive augmentation de la rémunération nette des salariés non résidents et d'autre part de l'accroissement de la détention de parts d'OPC par les non-résidents. L'évolution récente du RNB réel⁷ rapporté à la population résidente est particulièrement préoccupante. Cette grandeur macroéconomique étant probablement la plus proche du véritable „niveau de vie de la population“, le graphique 4 nous donne une image très alarmante de la situation. La dégradation a en effet été particulièrement abrupte durant la crise et malgré la vive remontée observée en 2010 et 2011, le décrochage reste manifeste à tel point qu'en 2011, le RNB réel se trouvait encore nettement en deçà du niveau qui était le sien en 2004.

Graphique 3: Evolution du PIB luxembourgeois



Sources: Statec, calculs BCL.

En résumé, étant donné les effets structurels probables de la crise sur l'évolution du PIB luxembourgeois, le décrochage observé ne pourra sans doute être résorbé, celui-ci étant même susceptible de s'accroître à l'avenir dans le cas où la croissance économique resterait durablement plus faible. Dans ce contexte, une politique budgétaire assise sur une croissance de 4% l'an ou même davantage

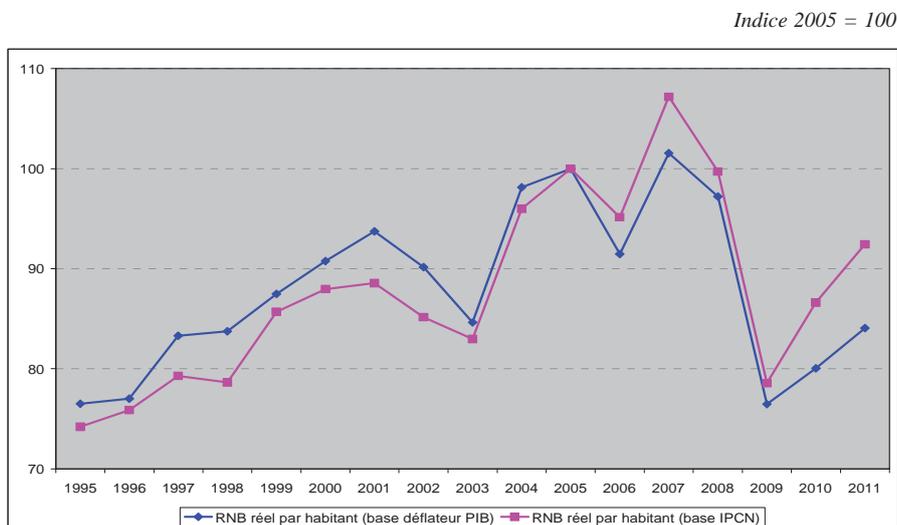
5 Voir par exemple: „From Recession to Recovery: How Soon and How Strong?“, World Economic Outlook (chapitre 3), FMI, Avril 2009 et „This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly“, C. M. Reinhart et K. S. Rogoff, Princeton University Press, 2009.

6 Voir par exemple *Bulletin 2012-2*, Banque Centrale du Luxembourg, Encadré 4 (pp. 70-74).

7 Aucune série „officielle“ de RNB réel n'est disponible. Le graphique propose deux séries „reconstituées“ de RNB réel, résultant d'une part de la division du RNB nominal par le déflateur du PIB et d'autre part de sa division par l'IPC. Notons également que le RNB est affecté notamment par la forte volatilité des revenus nets payés au reste du monde, d'autant que ces derniers ont pu être influencés par l'introduction d'une nouvelle méthodologie à partir de 2009 (enregistrement titre par titre). Si cette nouvelle méthodologie a permis d'affiner considérablement l'estimation des flux de revenu des OPC, elle a également pu affecter la continuité des séries à partir de cette même année 2009.

n'est certainement plus de mise et il est de la plus grande importance de surveiller étroitement la soutenabilité à terme de nos finances publiques.

Graphique 4: Evolution du revenu national brut réel par habitant



Sources: Statec, calculs BCL.

*

3. UN CHOC AMORTI PAR PLUS DE DEFICITS ET MOINS DE PRODUCTIVITE

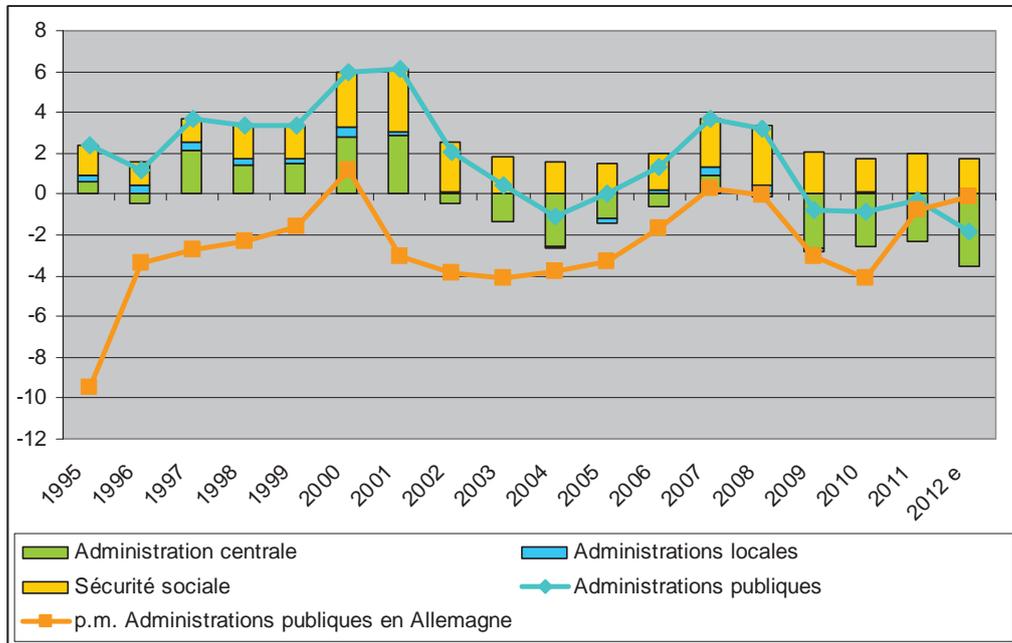
L'apparent paradoxe entre d'une part une situation économique intrinsèque en nette dégradation et d'autre part une situation „au jour le jour“ des agents économiques pour l'essentiel préservée s'explique par l'incidence de deux puissants amortisseurs, ces derniers amoindrissant l'incidence de court terme de la crise tout en compliquant la recherche d'une sortie durable de cette crise. Il s'agit tout d'abord de la nette dégradation des soldes budgétaires observée depuis le début de la crise et ensuite d'un net fléchissement de la productivité apparente réelle du travail, qui s'est détériorée de quelque 10% de 2007 à 2011. Il en résulte un dérapage des coûts salariaux unitaires du Luxembourg sans équivalent parmi les autres pays de l'Union européenne. Une augmentation des cotisations sociales ne peut être envisagée dans ces conditions, bien au contraire.

Une stratégie d'„atterrissage budgétaire“ aurait été judicieuse dans le contexte macroéconomique précédemment dépeint. Une politique budgétaire contra-cyclique a été mise en œuvre par les autorités en 2008 et 2009. Ce qui pouvait alors apparaître comme un problème conjoncturel peut clairement être identifié comme une évolution structurelle après au moins 5 ans de stagnation (ou même de régression) économique, identifiée dans la partie précédente. Les finances publiques ne peuvent éternellement amortir une situation économique maussade, d'autant qu'à la stagnation économique s'ajoute l'incidence de la hausse tendancielle des dépenses liées au vieillissement (qui fait l'objet du point 5 du présent avis).

Le rôle d'amortisseur de la politique budgétaire s'est clairement manifesté ces dernières années au Luxembourg, comme l'atteste l'évolution, illustrée au graphique suivant, des soldes budgétaires depuis 2007. Alors que les Administrations publiques enregistraient encore un excédent de 3,7% du PIB en 2007, elles accuseraient en effet un déficit proche de 2% du PIB en 2012, la détérioration du solde effectif se montant par conséquent à près de 6 points de PIB en l'espace de cinq années seulement. La détérioration correspondante n'a atteint que 0,4 point de PIB en Allemagne sur la même période, de sorte que ce dernier pays aurait pour la première fois depuis la compilation des séries SEC95 affiché un solde plus favorable que le Luxembourg en 2012.

Graphique 5: Evolution des soldes budgétaires des Administrations publiques luxembourgeoises de 1995 à 2011

En pourcentages du PIB



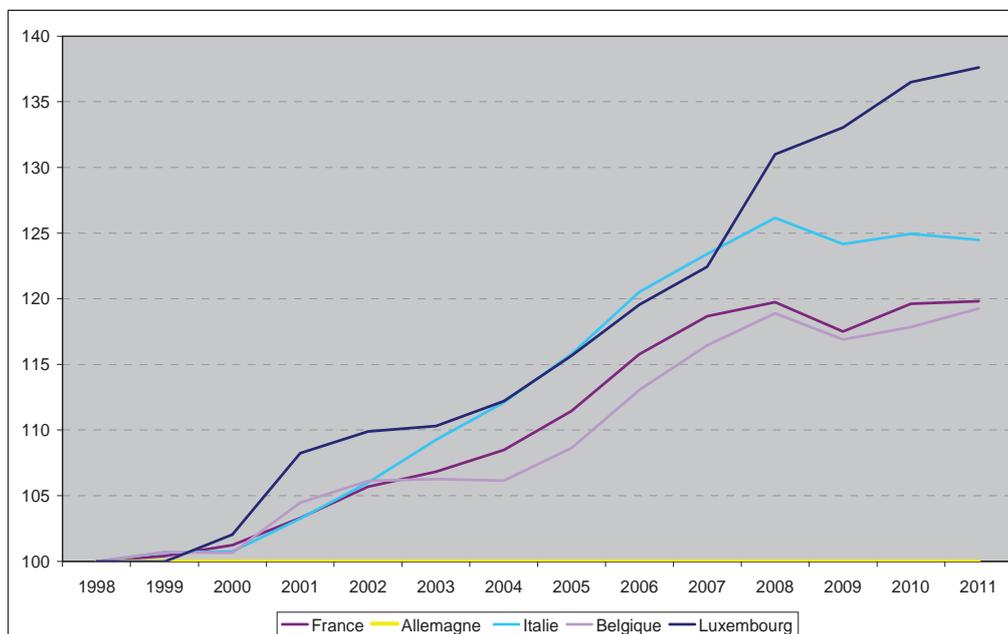
Sources: Commission européenne, Statec.

Remarquons par ailleurs que les effets de la crise économique et financière sur l'économie luxembourgeoise ont été partiellement amortis par le biais d'une forte rétention d'emploi de la part des entreprises, qui a permis de limiter la hausse du chômage domestique mais a engendré mécaniquement une chute spectaculaire de la productivité apparente du travail. Etant donné que cette baisse de la productivité n'a pas été compensée par une diminution équivalente des salaires nominaux, il en a découlé une augmentation sensible des coûts salariaux unitaires. Cette situation est d'autant plus dommageable pour la compétitivité de l'économie que durant la période d'avant-crise, les CSU avaient déjà dérivé de manière beaucoup plus nette au Luxembourg que chez ses principaux partenaires commerciaux. Le graphique 6 montre en effet que jusqu'en 2007, l'évolution des CSU avait été globalement comparable à celle observée en Italie, économie généralement jugée comme très peu compétitive. Or, pour les raisons évoquées précédemment, depuis 2008 la dérive des CSU s'est accentuée au Luxembourg alors que dans le même temps ceux-ci se sont globalement stabilisés dans les autres économies, leur dérive s'étant même fortement résorbée dans des pays tels que l'Irlande, l'Espagne ou le Portugal.

La dégradation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise est également constatée par l'Observatoire de la Compétitivité, qui a publié récemment son Bilan 2012. Il ressort des résultats du tableau de bord compilé par l'Observatoire que le Luxembourg se classe à présent 11ème parmi les 27 économies de l'Union européenne, perdant pas moins de trois places par rapport à l'édition précédente. Si cette piètre performance s'explique en partie par la dégradation des indicateurs dans les catégories „entrepreneuriat“ et „environnement“, elle trouve également en grande partie son origine dans la dégradation des indicateurs de la catégorie „productivité et coût du travail“.

Graphique 6: Coûts salariaux unitaires

Ecart par rapport à l'Allemagne, indice 1998 = 100



Sources: Eurostat, calculs BCL.

Cette situation met en lumière une contrainte impérative pour la politique budgétaire: l'effort d'assainissement ne peut comporter un coût salarial accru, bien au contraire. Il paraît donc périlleux dans un tel contexte de procéder à une augmentation des cotisations sociales. Le dérapage des coûts salariaux unitaires est tel qu'il paraît même légitime d'atténuer la dérive des coûts salariaux en recourant notamment à un allègement des cotisations sociales – le cas échéant de façon ciblée afin de réduire dans la même foulée le chômage structurel et afin d'inciter les salariés plus âgés à opter pour un départ plus tardif à la retraite.⁸ Ces éventuels aménagements viendraient bien entendu encore accroître l'effort d'assainissement budgétaire requis.

*

4. LES PROJECTIONS BUDGETAIRES (2012-2014) DE LA BCL

L'année 2011 s'est caractérisée pour les Administrations publiques par une légère amélioration du solde budgétaire. En 2012, le solde des Administrations publiques se détériorerait fortement avant de se redresser en 2013, passant de -1,9% du PIB en 2012 à -1,1% en 2013. Cette amélioration s'explique principalement par la mise en œuvre des mesures de consolidation budgétaire annoncées par le Gouvernement en mai 2012, confirmées lors de la présentation du projet de budget 2013 et complétées par un paquet de mesures additionnelles présentées le 6 novembre.

La situation se détériorerait de nouveau en 2014, le déficit des Administrations publiques passant de 1,1% à 1,9% du PIB en raison du moindre dynamisme de certaines recettes. L'Administration centrale présenterait un déficit de quelque 2,6% du PIB en 2013 et de 3,2% du PIB en 2014.

Après une dégradation du solde budgétaire en 2009 et 2010 due pour l'essentiel aux conséquences de la crise économique, l'année **2011** s'est caractérisée par une amélioration du solde des Administrations publiques. Le déficit de l'ensemble des Administrations publiques s'est établi à 0,3% du PIB. Cette

⁸ Voir à ce propos le Bulletin 2010-1 de la BCL, pages 97 et 98, où était analysée une baisse du taux des cotisations sociales des salariés les plus âgés.

évolution s'explique par une baisse des dépenses publiques (-0,8% du PIB) plus prononcée que la diminution des recettes publiques (-0,4% du PIB).

L'excédent de la sécurité sociale a enregistré une hausse de 0,3% du PIB par rapport à 2010 pour atteindre 1,9% du PIB tandis que le déficit de l'Administration centrale, quoiqu'affichant une légère baisse par rapport à 2010, s'est établi à 2,3% du PIB. Les Administrations locales ont quant à elles présenté un très léger excédent, de l'ordre de 0,1% du PIB.

En **2012**, le solde de l'ensemble des Administrations publiques se détériorerait fortement et s'établirait à -1,9% du PIB selon les estimations préliminaires de la BCL. Cette dégradation marquée s'explique principalement par une croissance économique moins favorable que prévu et par une croissance traditionnellement forte des dépenses publiques. Ces dernières enregistrent une progression (+6,8% en rythme annuel) beaucoup plus importante que celle des recettes (+3,0% en rythme annuel). Certaines recettes enregistrent d'ailleurs des taux de croissance négatifs, notamment l'impôt sur le revenu des collectivités (-0,9% en rythme annuel).

Par ailleurs, il est important de noter que les projections préliminaires commentées dans cet avis et les projections de juin 2012 de la BCL convergent dans la même direction, à savoir une détérioration du solde en 2012 (-1,9% du PIB lors des projections de décembre 2012 contre -1,5% du PIB lors des projections de juin 2012), suivie par une amélioration en 2013 (-1,1% contre -1,2% du PIB lors des projections de juin 2012), sous les effets conjugués de mesures de consolidation⁹ budgétaire ainsi que d'une accélération de la croissance économique, avant que le déficit ne reparte à la hausse en 2014 (1,9% du PIB contre 1,1% du PIB en 2013).

Il est important de signaler à ce stade que sur *l'horizon 2012-2014*, la BCL procède à des estimations propres de recettes, en conformité avec le scénario macroéconomique sous-jacent. Certains postes de dépenses font également l'objet de projections spécifiques, à savoir essentiellement la rémunération des agents publics, les transferts aux pouvoirs locaux et aux administrations de sécurité sociale et le Fonds pour l'emploi. Les estimations de la BCL relatives à ces catégories de dépenses s'écartent quelque peu de celles figurant au projet de budget 2013. Sur l'horizon 2011-2013, les projections de la BCL font apparaître une augmentation de 10,6% des dépenses de l'Administration centrale, de 0,5% inférieure aux projections du Gouvernement (Projet de budget amendé).

Cette différence s'explique principalement par le fait que la BCL a adopté l'hypothèse d'une mise en œuvre partielle des programmes de dépenses des fonds. Pour rappel, il est supposé dans le présent avis que ces programmes seront intégralement mis en œuvre en ce qui concerne le Fonds pour l'emploi, le Fonds des pensions, le FCDF, tandis que les dépenses de la plupart des fonds d'investissement sont censées n'être exécutées qu'à raison de 85% en 2013.

La divergence entre le projet de budget et les projections préliminaires de la BCL est plus significative sur le versant des recettes. Les prévisions de recettes figurant dans le projet de budget amendé, laissent augurer une croissance des recettes totales de l'Administration centrale d'environ 11,7% sur la période 2011-2013. Selon les projections de la BCL, établies sur base d'un scénario macroéconomique propre, d'élasticités spécifiques et d'un chiffre des nouvelles mesures, les recettes totales de l'Administration centrale augmenteraient d'un peu plus de 10% sur le même horizon. Cette différence est due principalement à une croissance des recettes indirectes estimées par la BCL de plus faible ampleur que selon les estimations du Gouvernement.

La résultante de ces évolutions de recettes et de dépenses serait un besoin de financement de l'Administration centrale de 2,6% du PIB en 2013, qui diffère quelque peu également du solde SEC95 estimé au projet de budget 2013. Ce dernier s'élèverait en effet à 2,3% du PIB en 2013 selon ce projet (différence de 0,3% du PIB).

En revanche, le surplus de la sécurité sociale prévu par la BCL pour 2013 est plus favorable que l'estimation figurant au projet de budget 2013. L'excédent correspondant estimé par la BCL s'établit en effet à 1,6% du PIB en 2013, alors que le projet de budget table pour sa part sur un surplus de 1,4%. Cette différence est due, entre autres, à l'hypothèse adoptée concernant l'évolution du marché de l'emploi. Dans ses projections, la BCL a retenu l'hypothèse d'une croissance de la masse salariale de quelque 0,3% supérieure à l'hypothèse retenue dans le projet de budget. Cela engendrerait un supplé-

⁹ Les mesures de consolidation budgétaire adoptées en 2013 sont estimées à environ 1,5% du PIB dans les projections de décembre 2012.

ment de recettes de cotisations sociales de l'ordre de 20 millions d'euros et davantage de transferts de l'Etat central à la sécurité sociale.

Le tableau 6 offre un aperçu des projections préliminaires d'automne de la BCL relatives à la situation des finances publiques luxembourgeoises.

Tableau 6: La situation des finances publiques luxembourgeoises: projections d'automne de la BCL (novembre 2012)

	2008	2009	2010	2011	2012 ^e	2013 ^p	2014 ^p	2013 ^{p (1)}
<i>En pourcentages du PIB</i>								
<i>Ensemble des administrations publiques</i>								
Recettes totales	42,3	43,9	42,0	41,6	41,8	42,5	41,7	
Dépenses totales	39,1	44,6	42,8	42,0	43,6	43,6	43,6	
Déficit (-) ou surplus (+)	3,2	-0,8	-0,8	-0,3	-1,9	-1,1	-1,9	-0,8
Solde apuré de la conjoncture	2,6	-0,2	-0,7	-0,4	-1,6	-0,7	-1,6	
<i>Soldes des sous-secteurs</i>								
Administration centrale	-0,2	-2,7	-2,5	-2,3	-3,6	-2,6	-3,2	-2,3
Administrations locales	0,5	-0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,0
Sécurité sociale	2,9	2,0	1,6	1,9	1,7	1,6	1,4	1,4
Dette publique	14,4	15,3	19,2	18,3	21,3	24,4	25,5	na

Sources: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, IGF, IGSS, UCM, STATEC, calculs BCL.
e: estimations

p: projections

(1) Projet de budget 2013 amendé.

Au total, pour **2013** une amélioration du solde de l'ensemble des Administrations publiques se dessine. Le solde passerait d'un déficit de 1,9% du PIB en 2012 à un déficit de 1,1% en 2013. Cette évolution reflète une reprise modérée de la croissance économique ainsi que la mise en œuvre du paquet de consolidation budgétaire annoncé par le Gouvernement en avril 2012, complété par certaines mesures relevant du projet de budget 2013 proprement dit.¹⁰

Finalement, la non-indexation des pensions aux salaires réels en 2013, le report de 2012 à 2014 de la prime unique octroyée aux agents de l'Etat et le report de 2013 à 2015 de l'augmentation de 2,2% de la valeur du point indiciaire des rémunérations de base de ces mêmes agents – ces deux derniers éléments étant prévus dans le plus récent accord salarial de la fonction publique – constitueraient également des mesures ayant un impact direct sur la dynamique des dépenses.

L'année **2014** verrait le déficit repartir résolument à la hausse. Les soldes des Administrations publiques et de l'Administration centrale atteindraient leur niveau le plus défavorable depuis le calcul des soldes en conformité avec le système SEC95. Cette détérioration est le reflet du décrochage du ratio de diverses recettes des Administrations publiques par rapport au PIB (impôt sur les collectivités, taxes indirectes) résultant d'une dynamique de croissance des différentes bases imposables de moindre ampleur que la croissance nominale du PIB. Seul le ratio par rapport au PIB concernant les impôts directs à charge des ménages n'enregistrerait pas de baisse en 2014 par rapport à 2013.

Le ratio des dépenses par rapport au PIB serait également stable en comparaison du ratio observé l'année précédente.

Il est également important de noter qu'à partir de 2015, soit au-delà de l'horizon de projection, les recettes de TVA liées au commerce électronique reposeront sur le principe de la taxation selon le lieu de résidence et non plus selon le lieu d'établissement des sociétés de commerce électronique. En raison de ce changement de législation, incluant une période transitoire de 2015 à 2019, les recettes de TVA afférentes vont inévitablement s'étioler au cours de cette période. Il s'agit là d'un enjeu particulièrement important, ces recettes représentant environ 600 millions d'euros, soit près de 1,5% du PIB. La

¹⁰ Voir le point 1 de l'avis budgétaire concernant l'impact des mesures de consolidation.

BCL ne peut d'ailleurs que regretter l'absence de mise en réserve des fonds correspondants, l'incidence défavorable du „VAT package“ étant connue depuis quelques années.¹¹

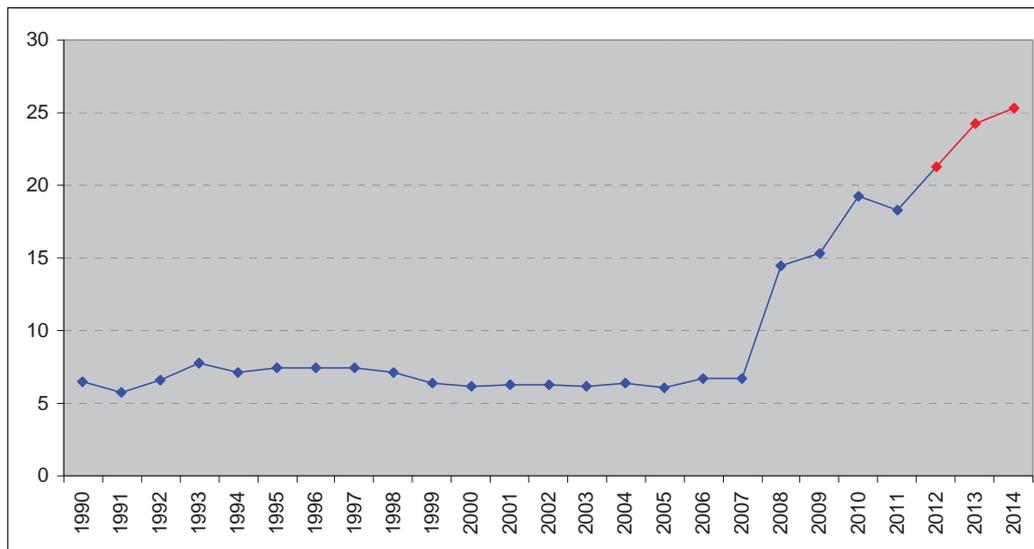
Le solde ajusté de la conjoncture serait quant à lui négatif à raison de 1,6% du PIB en 2012, ce qui constituerait une détérioration par rapport aux soldes ajustés des années antérieures. Le solde structurel s'améliorerait cependant en 2013, pour s'afficher à 0,7% du PIB suite à la mise en œuvre des mesures de consolidation budgétaire.

Le déficit expurgé du cycle accuserait une nouvelle détérioration en 2014, pour atteindre 1,6% du PIB. Cette dégradation serait principalement imputable au manque de dynamisme de l'IRC et des impôts indirects.

En ce qui concerne *la dette publique*, le ratio a légèrement diminué en 2011 pour se situer à 18,3% du PIB, contre 19,2% du PIB à la fin 2010. Cette baisse est principalement le reflet d'une hausse du PIB nominal (effet dénominateur), la dette augmentant modestement en termes nominaux.

Graphique 7: Dette publique luxembourgeoises

En pourcentages du PIB



Sources: Statec, calculs BCL.

En 2012, le ratio d'endettement devrait fortement augmenter en raison d'une nouvelle émission obligataire de l'Etat pour un montant total de 1.000 millions d'euros, ainsi que des participations de l'Etat Luxembourgeois aux divers mécanismes de secours financiers mis en place au niveau européen (FESF, MES). La dette publique devrait en conséquence atteindre 21,3% en 2012. Cette dernière devrait encore augmenter en 2013 et 2014 afin de financer les déficits récurrents de l'Administration centrale. La dette publique atteindrait en effet 24,4% du PIB en 2013 et 25,5% du PIB en 2014.

De plus, la garantie financière accordée au groupe Dexia représente un risque important pour le niveau de la dette publique au Luxembourg. Cette garantie atteint à l'heure actuelle 1,65 milliard d'euros mais pourrait atteindre 2,55 milliards d'euros lorsque les montants garantis seront connus de manière définitive au début de l'année 2013.

Le texte ci-dessus montre donc à suffisance que la détérioration continue des finances publiques luxembourgeoises n'est pas un vain mot. Cette évolution préoccupante s'inscrit sur la toile de fond d'une importante progression des transferts sociaux futurs, du moins à politique inchangée.

Dans ce contexte, il s'impose de mettre en œuvre le plus tôt possible le calendrier mentionné dans la treizième actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg. La BCL recommande même un renforcement de cet objectif, pour les raisons explicitées dans la suite de cet avis.

¹¹ Le „VAT package“ a été approuvé par le Conseil européen en décembre 2007.

La mise en place de réformes structurelles est d'une importance vitale en raison des problèmes structurels auxquels l'économie luxembourgeoise sera confrontée dans les années à venir, notamment le vieillissement de la population, un chômage structurel élevé et de faibles marges de manœuvre permettant de pallier la vulnérabilité propre à une petite économie ouverte.

A cet égard, la réforme des pensions qui devrait entrer en vigueur en 2013, constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, comme l'indique le point 5 du présent avis, cette réforme semble encore insuffisante au regard des défis futurs permettant d'assurer le financement et la soutenabilité des systèmes de pensions.

Ces déficits récurrents et la dette publique croissante illustrent clairement le caractère structurel de la dégradation des finances publiques luxembourgeoises.

Quant à l'objectif à moyen terme (OMT), celui-ci a été fixé par le gouvernement dans la treizième actualisation du Programme de Stabilité (publiée en avril 2012) à 0,5% du PIB (soit un surplus) en termes structurels.

Les soldes structurels projetés sur l'horizon 2012-2014 sont donc loin d'être en phase avec l'OMT, objectif qui n'est lui-même pas en ligne avec le taux recommandé par la Commission Européenne (calculé dans le cadre des travaux du Comité Economique et Financier), à savoir un taux se situant dans un intervalle de 0,75% à 1,5% du PIB. Ce taux de 0,5% du PIB ne serait, en effet, pas suffisant pour préfinancer les charges futures de la sécurité sociale et plus généralement pour assurer la soutenabilité à terme des finances publiques. La BCL a recommandé dans nombre de publications la nécessité d'adopter un taux plus élevé, afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme. Cette recommandation est corroborée dans le présent avis par les calculs présentés dans les parties qui suivent.

Finalement, **la BCL tient à rappeler** que l'élaboration des projections budgétaires luxembourgeoises reste un exercice difficile pour deux raisons principales:

1. La diffusion de données intra-annuelles de finances publiques est caractérisée par un manque de transparence

Comme d'autres observateurs, la BCL est confrontée à un manque de transparence en ce qui concerne l'accès aux données mensuelles ou trimestrielles de finances publiques, même si la situation s'est améliorée ces dernières années à la faveur des conférences de presse récurrentes du Ministre des Finances sur l'évolution trimestrielle des finances publiques. Un accès plus effectif, régulier et automatique à des données complètes permettrait de détecter à temps les inflexions de la situation des finances publiques. *Sur le versant des recettes*, des statistiques régulières et pleinement standardisées reprenant l'évolution intra-annuelle (mensuelle ou trimestrielle) des recettes de l'Impôt sur le Revenu des Collectivités (IRC), de l'Impôt sur les Traitements et Salaires (ITS) et de l'Impôt Commercial Communal (ICC) ne sont toujours pas disponibles pour nombre d'institutions y compris la BCL. Il conviendrait d'assurer un caractère automatique et régulier à cet envoi de données, d'autant que le produit de l'IRC évolue souvent de manière peu intuitive. Il serait souhaitable de disposer d'informations de la part du gouvernement sur le calcul même de l'IRC et en particulier sur le nombre d'années de retard ou „lags“ à appliquer pour identifier l'année à laquelle se rapportent les impôts. Il est très difficile d'apprécier la dynamique des revenus en provenance de l'IRC perçus au cours d'une année donnée en l'absence d'une ventilation par „millésimes“ des recettes de l'IRC.

Sur le versant des dépenses, la BCL ne dispose pas d'informations intra-annuelles sur l'exécution des dépenses des fonds spéciaux, qui canalisent une grande partie des dépenses de l'Etat. Les dépenses opérées par le truchement des fonds se caractérisent par une extrême volatilité. Or, ces données sont strictement indispensables pour apprécier correctement l'évolution en cours d'année des finances publiques et l'exécution du budget. Enfin, les données relatives aux communes ne sont également pas disponibles sur une base intra-annuelle.

Un cadre de transmission statistique plus performant et transparent permettrait par ailleurs à la Chambre des Députés de mieux mener à bien sa mission de contrôle budgétaire.

Le Luxembourg a en matière de diffusion de données mensuelles un important retard à combler par rapport à la (quasi-) totalité des autres pays de l'Union européenne, ce dont témoignent périodiquement les publications de la Commission européenne¹².

La transcription de la Directive 2011/85/UE¹³ prévue, au plus tard, pour la fin 2013 devrait permettre une plus grande transparence non seulement en ce qui concerne la disponibilité des données budgétaires intra-annuelles mais également en ce qui concerne les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles la programmation budgétaire se fonde.

2. Volatilité prononcée des soldes budgétaires

La volatilité prononcée des soldes budgétaires des Administrations publiques rend plus difficile l'analyse de ces derniers. En témoignent notamment les révisions successives des projections des soldes budgétaires (voir la dernière révision du solde budgétaire pour l'exercice 2011). De manière plus générale, la forte volatilité des soldes budgétaires impose le choix d'objectifs à moyen terme particulièrement exigeants afin de prémunir le pays contre une violation de la valeur de référence d'un déficit de 3% du PIB.

*

5. SIMULATIONS A MOYEN TERME

En raison d'une situation budgétaire de départ gravement compromise (impact du „vieillessement et importants déficits de l'Administration centrale), la soutenabilité à terme des finances publiques luxembourgeoise paraît pour le moins précaire. La réforme des pensions en gestation constitue indiscutablement un pas dans la bonne direction, mais elle ne permettrait pas d'assurer à elle seule le rétablissement de la soutenabilité de nos systèmes de pension. Elle ne suffirait a fortiori pas à remettre les finances de l'ensemble des Administrations publiques sur de bons rails, du moins en l'absence de nouvelles mesures de consolidation.

La définition d'une stratégie budgétaire doit nécessairement s'étayer sur une évaluation précise de la soutenabilité à terme des finances publiques. La BCL a à cette fin mis au point un outil permettant de simuler les recettes et dépenses des Administrations publiques dans leur globalité – soit l'Administration centrale, les pouvoirs locaux et la sécurité sociale. Ces simulations intègrent le coût du vieillissement anticipé par l'Ageing Working Group (AWG) dans son récent rapport 2012¹⁴. Les simulations détaillées ci-dessous postulent d'ailleurs, à l'instar de l'AWG, que la croissance du PIB convergera graduellement vers 1,7% l'an sur l'horizon 2015-2040, les estimations et projections de PIB de la BCL étant utilisées pour la période 2012 à 2014. Les autres hypothèses sur lesquelles se basent les projections ont été détaillées dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2012.

Les principales hypothèses présidant à ces simulations sont les suivantes:

- Démographie: hypothèses semblables à celles de l'AWG. Espérance de vie à la naissance de 85 ans pour les hommes et de 89 ans pour les femmes en 2060, migration nette passant graduellement de 1,2% de la population en 2010 à 0,4% en 2060 (soit une arrivée nette de 3.100 personnes en 2040 et de 2.600 personnes en 2060).
- Hypothèses macroéconomiques: croissance du PIB en volume et en valeur convergeant vers les hypothèses de l'AWG de 2015 à 2040, mais estimations et projections BCL de 2012 à 2014. Inflation de 2% l'an de 2015 à 2040 et au-delà et résultats des projections BCL de décembre 2012 entre-temps. Salaires réels en phase avec la productivité. En régime de croisière, ils augmenteraient par conséquent à raison de 1,5% par an.
- Taux d'intérêt implicites: rendement des réserves de 3% et intérêts implicites sur la dette de 3,5% en période de croisière.

¹² A titre d'exemple, à Malte, la Banque centrale a un accès électronique direct aux données mensuelles de toutes les lignes budgétaires (côté recettes et dépenses).

¹³ Directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

¹⁴ The 2012 Ageing Report, *Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Economy 2, 2012.

L'instrument de simulation utilisé permet d'évaluer l'évolution des finances publiques de manière parfaitement intégrée. A titre d'exemple, il est tenu compte de l'incidence de la hausse du montant global des pensions sur les cotisations sociales et l'impôt sur les traitements et salaires. L'interaction entre les charges ou revenus d'intérêt d'une part, les réserves et l'endettement d'autre part est également prise en compte.

L'évolution des dépenses liées au vieillissement constitue bien évidemment l'un des moteurs essentiels des simulations de moyen terme. Selon l'AWG, le Luxembourg sera le pays de l'Union européenne confronté à la plus forte progression de ces dépenses de 2010 à 2060. Au cours de cette période, les dépenses totales de pension augmenteraient en effet à concurrence de quelque 9,4 points de PIB au Luxembourg (dont 7,3 points de 2010 à 2040), contre 2,0 points de PIB pour l'ensemble de la zone euro. Selon le scénario de référence de l'AWG, les dépenses de santé et d'assurance dépendance progresseraient également de façon marquée au Luxembourg, à concurrence de respectivement 0,7 et 2,1 points de PIB de 2010 à 2060 (0,4 et 0,9 point de 2010 à 2040).

Les simulations élaborées dans le présent avis dérogent aux simulations de référence de l'AWG à divers égards, comme expliqué ci-dessous.

Systèmes de pension: l'indispensable réforme

En ce qui concerne les systèmes de pension (tant le régime général que les régimes spéciaux), trois simulations ont été effectuées dans le cadre de cet exercice général d'évaluation de la soutenabilité à terme des finances publiques. La première simulation, dite „en l'absence de réforme“, est une simulation „témoin“. Elle fait abstraction de toute réforme des pensions, alors que les calculs de l'AWG intègrent déjà l'hypothèse d'un ajustement partiel – à raison de 50% – des pensions aux salaires réels à partir de l'année 2019. En d'autres termes, la simulation „témoin“ du présent avis se conforme totalement au principe de la „politique inchangée“, à rebours de la projection de référence de l'AWG.

La seconde simulation (courbe rouge du graphique 8) incorpore la réforme des régimes de pension figurant au projet de loi 6387 après intégration des principaux amendements proposés par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, le principal amendement étant une hausse plus prononcée que dans le projet de loi 6387 de la composante forfaitaire des pensions¹⁵. Plus précisément, la seconde simulation effectuée dans le cadre du présent avis intègre les trois aspects suivants de la réforme:

- Une réduction graduelle de la pension de 7,7% de 2013 à 2052, qui reflète l'augmentation précitée de la majoration forfaitaire ainsi que la réduction de 1,85% à 1,60% des majorations proportionnelles. L'estimation de 7,7% résulte de la pondération de ces deux effets. Il convient de noter qu'en vertu du mécanisme de „pension à la carte“, chaque individu peut se préserver de cette diminution de 7,7% en optant pour un départ plus tardif à la retraite. Il est cependant supposé dans la simulation que les assurés opteront pour une pension réduite plutôt que pour un départ plus tardif – cette hypothèse se rapprochant de celle des auteurs du projet de loi 6387.
- Une liaison partielle – soit réduite de moitié dans la simulation – des pensions aux salaires réels. Les pensions sont actuellement ajustées aux salaires réels tous les deux ans (années impaires), sur la base d'une série de référence compilée par l'IGSS après élimination des revenus les plus extrêmes. Ces ajustements doivent être confirmés par le gouvernement et par la Chambre des Députés. Le projet de loi 6387 prévoit que lorsque les dépenses de pension excéderont les recettes, un facteur de modération se greffera sur l'ajustement des pensions. Ce facteur serait initialement fixé à 1, ce qui implique un statu quo. Il serait cependant fixé à 0,5 dans la simulation à partir du moment où les dépenses de pension excéderaient les recettes correspondantes. Il convient de noter que le facteur de modération ne s'appliquerait qu'aux pensions versées au cours de la période de retraite et nullement à la pension de départ d'un nouveau pensionné (la formule de pension étant préservée pour le calcul du niveau de pension initial de chaque individu), ce qui amoindrirait nettement l'économie associée. En d'autres termes, le taux de remplacement initial s'appliquant à une personne partant à la retraite ne serait pas affecté, quelle que soit l'année de ce départ à la retraite.

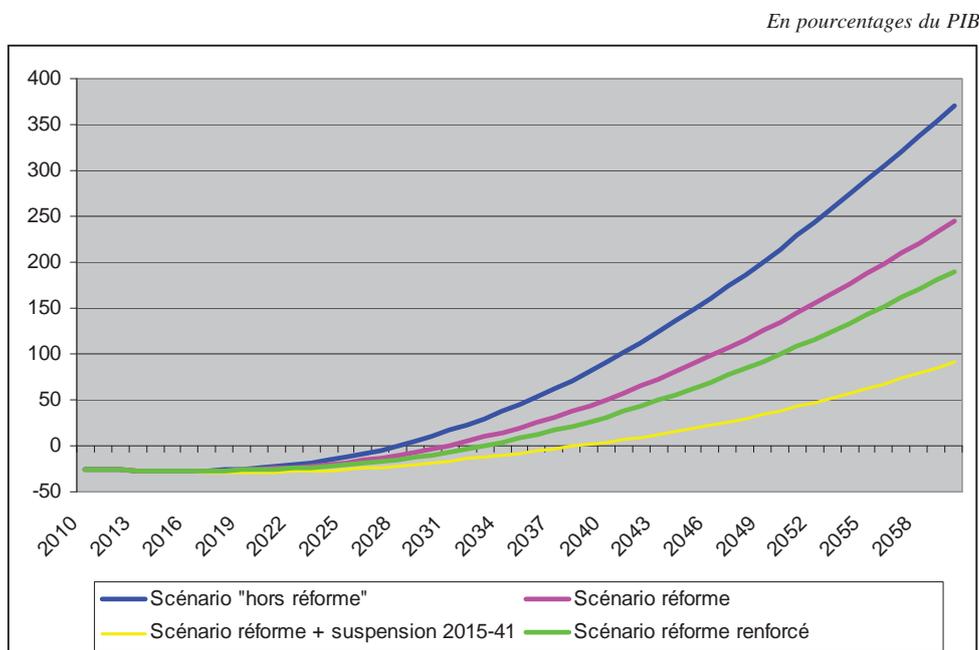
¹⁵ Le projet de loi prévoyait une hausse des majorations forfaitaires de 10,6%. L'amendement n° 5 porte cette augmentation à 19,1%, toujours de façon graduelle sur une période de 40 ans. Comme les majorations forfaitaires représentent en moyenne 16% des pensions, cet amendement se traduit in fine (après écoulement de la période de transition de 40 ans) par un accroissement de la pension moyenne de 1,2% par rapport au projet de loi.

- La suppression de l'allocation de fin d'année, qui représente 2% de l'ensemble des pensions versées. Il est supposé que cette suppression surviendra lorsque les dépenses de pension excéderont les recettes¹⁶.

Les autres aspects de la réforme sont beaucoup plus difficilement chiffrables et n'ont par conséquent pas été intégrés aux simulations (traitement des années assimilées par exemple).

Le graphique ci-joint met en exergue l'évolution des réserves (en négatif) et de l'endettement (en positif) des systèmes de pension. Il apparaît immédiatement que le scénario „témoin“, c'est-à-dire hors réforme, est totalement intenable. Selon les calculs de la BCL, il se traduirait par une hausse des dépenses de pension équivalente à quelque 16 points de PIB de 2010 à 2060. Il en résulte un endettement des systèmes de pension (régime général et régimes spéciaux confondus) excédant 350% du PIB en 2060, du moins à politique inchangée. La seconde simulation livre des résultats nettement plus favorables, ce qui confirme que la réforme des pensions en gestation constitue un appréciable apport à la soutenabilité des pensions. La sensible amélioration associée au projet de réforme est cependant insuffisante, comme en témoigne un endettement demeurant supérieur à 200% du PIB vers 2060.

Graphique 8: Réserves (-) et endettement (+) des systèmes de pension sous divers scénarios de réforme



Sources: AWG, IGSS, Statec et calculs BCL.

La troisième simulation retient deux éléments essentiels du projet de loi 6387 et des amendements correspondants, à savoir à l'instar de la seconde simulation la „pension à la carte“ (déclin graduel de la majoration proportionnelle associée à une hausse également graduelle de la majoration forfaitaire) et l'abandon de l'allocation de fin d'année vers 2020. Elle se distingue cependant de la deuxième simulation, en ce sens qu'elle intègre une version plus stricte de la dissociation entre les pensions et les salaires réels qui revient à suspendre tout ajustement aux salaires réels au cours de la période 2015-2041¹⁷. Cette restriction à l'ajustement s'applique de surcroît non seulement à l'évolution des pensions versées au cours de la période de retraite, mais également au calcul de la pension de retraite initiale. Pour cette double raison, le mécanisme de suspension simulé exerce un puissant impact sur les taux de remplacement, qu'il contribuerait à réduire à concurrence de 33% de 2015 à 2041. S'y ajouterait

¹⁶ Soit en 2019 par convention, afin de simplifier les simulations. Les simulations effectuées dans le cadre du présent avis confirment d'ailleurs peu ou prou cet horizon temporel.

¹⁷ Cet ajustement a d'ores et déjà été décidé pour l'année 2013.

l'impact de la neutralisation de l'ajustement aux salaires réels d'ores et déjà décidé pour 2013, la pension à la carte et enfin la suppression de l'allocation de fin d'année dès 2019.

La situation de départ de nos systèmes de pension étant pour le moins compromise (voir la courbe bleue du graphique), seul ce „package“ serait à même de rétablir un semblant de soutenabilité à terme du régime de pension, comme l'illustre la courbe jaune du graphique, l'endettement des systèmes de pension demeurant toutefois supérieur à 100% du PIB en 2060.

Une simulation additionnelle figure au graphique (courbe verte). Elle consiste en un compromis entre les deux scénarios précédemment évoqués. L'ajustement aux salaires réels serait intégralement supprimé – et non seulement limitée à 50% – au cours de la période de retraite. Cette suspension n'exercerait cependant aucun impact sur la pension initiale de chaque retraité, quelle que soit l'année de départ à la retraite, la pension initiale étant intégralement ajustée à l'évolution des salaires réels. Ce scénario permet de réduire de moitié environ l'ampleur du défi budgétaire par rapport au scénario „hors réforme“.

Soins de santé: un scénario alternatif

Selon le scénario de référence de l'AWG, les dépenses de santé devraient s'accroître à concurrence de 0,7% du PIB seulement de 2010 à 2060. Ce scénario s'écarte résolument de simulations de santé effectuées par le FMI en 2010¹⁸. Pour le Luxembourg, les simulations du FMI s'appuyaient sur le constat d'une évolution des dépenses de santé réelle par tête supérieure de plus de 2 points de pourcentage à l'évolution du PIB réel par habitant au cours de la période 1985-2008. Ces simulations laissaient dès lors augurer une augmentation de quelque 4 points de PIB des dépenses totales de santé d'ici 2060 au Luxembourg.

Cette divergence entre la projection de référence de l'AWG et les conjectures du FMI s'explique dans une large mesure par le fait que les projections de l'AWG s'appuient sur des élasticités – qui sont par définition proportionnelles au PIB, le FMI s'appuyant pour sa part sur des différentiels fixes entre la progression des dépenses et celle du PIB. Les dépenses de santé futures tendent dès lors à s'aligner sur une croissance future plus faible dans les projections de l'AWG, la dynamique des dépenses étant bien plus dissociée du PIB dans les scénarios du FMI. A cet effet s'ajoute le choix par l'AWG de coefficients d'élasticité extrêmement faibles. Pour l'ensemble des pays de l'UE, le scénario de référence de l'AWG repose en effet sur une élasticité des dépenses réelles par tête par rapport au PIB réel par habitant de 1,1 seulement en 2010. L'AWG suppose de surcroît que ce coefficient d'élasticité va graduellement diminuer au cours de l'horizon de projection, pour revenir à 1,0 en 2060. Ces hypothèses présupposent que la santé ne sera plus un bien supérieur en fin d'horizon de projection et que la pression exercée sur les dépenses de santé par le progrès en matière de technologie médicale sera tout à fait endiguée¹⁹.

Une démarche intermédiaire entre celle de l'AWG et du FMI est adoptée dans le présent avis. A l'instar de l'AWG, l'avis privilégie le recours à des élasticités plutôt qu'à des différentiels fixes de progression des dépenses, ce qui revient à considérer que la „dérive“ des dépenses de santé est fonction de la croissance économique. Cette hypothèse est d'importance, car les scénarios à long terme développés dans cet avis reposent précisément sur une diminution tendancielle marquée des taux de croissance économique. L'avis se démarque cependant de l'AWG en ce qui concerne le choix des coefficients d'élasticité, cette élasticité étant fixée à 1,4 dans le cadre de l'avis et ce sur l'ensemble de l'horizon

18 IMF, *Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*, Fiscal Affairs Department, Décembre 2010.

19 L'AWG relâche quelque peu ces hypothèses dans une simulation alternative, dite „risk scenario“, où pour l'ensemble des pays de l'UE l'élasticité des dépenses au PIB est fixée à 1,3 en 2010, toujours avec une convergence vers 1,0 à la fin de l'horizon de projection. Dans cette simulation alternative, les dépenses de santé luxembourgeoises s'accroissent à raison de 1,0 point de PIB, contre 0,7 point de PIB dans la projection de référence de l'AWG.

de projection. Cette élasticité de 1,4 rend mieux compte de l'expérience passée du Luxembourg²⁰ que des élasticité s'appliquant de façon indifférenciée à l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Le présent avis s'appuie pour le reste sur les mêmes hypothèses – démographiques notamment – que l'AWG. Sur cette base et en utilisant comme base de départ l'ensemble des dépenses de santé, la hausse des dépenses de santé s'établit à 2,5 points de PIB de 2010 à 2060. Il s'agit là d'une estimation intermédiaire entre la projection de référence de l'AWG, laissant augurer une hausse de 0,7 points de PIB des dépenses de santé et la progression de quelque 4 points de PIB inférée par le FMI en 2010. C'est bien cette estimation intermédiaire de 2,5 points de PIB qui donnera le ton dans les lignes qui suivent²¹.

Autres transferts sociaux

Comme dans les précédents avis, la BCL procède à une estimation propre de l'évolution des prestations familiales. Au contraire des dépenses de santé, cette déviation par rapport aux pratiques de l'AWG aboutit à une estimation plus favorable des dépenses publiques futures. Afin d'inférer l'évolution à moyen terme des prestations familiales, qui représenteront environ 2,5% du PIB en 2014, il est supposé que les prestations de la Caisse Nationale des Prestations Familiales ne seront pas indexées aux prix en vertu des décisions adoptées dans le cadre du Comité de Coordination Tripartite d'avril 2006. Il est par ailleurs postulé que les autorités n'adopteront pas de mesures nouvelles en matière de prestations familiales. Le montant nominal des prestations en question est par conséquent gelé tout au long de l'horizon de simulation. En conséquence, ces prestations passent de 2,4% du PIB en 2014 à 1,1% du PIB seulement en 2040 dans les simulations. Il apparaît donc qu'un retour à l'indexation de ces prestations serait extrêmement coûteux. Il obérerait les projections considérées dans le présent avis à raison de 1,4% du PIB à l'horizon 2040 – compte non tenu des charges d'intérêt additionnelles.

En matière d'assurance-dépendance, le présent avis reprend simplement à son compte la projection de référence de l'AWG, qui table sur un accroissement de 2,1 points de PIB des dépenses correspondantes de 2010 à 2060 et de 0,9 point à l'horizon 2040. Notons qu'un scénario „de risque“ alternatif de l'AWG, qui postule une convergence entre pays européens en ce qui concerne le taux de couverture de l'assurance-dépendance, aboutit pour sa part à une hausse des dépenses de quelque 4,8 points de PIB de 2010 à 2060.

Scénario intégré de l'évolution des finances publiques

Les prestations sociales abordées ci-dessus constituent une pierre angulaire des simulations de long terme, qui revêtent cependant de nombreux autres aspects puisqu'elles englobent l'ensemble des recettes et dépenses des Administrations publiques. L'hypothèse générale est que les dépenses et recettes hors charges/revenus d'intérêt et hors transferts sociaux demeurent stables par rapport au PIB. Il existe cependant une importante exception sur le versant des recettes, où sont identifiées trois grandes sources de fragilité des recettes publiques, déjà soulignées notamment dans l'avis sur les finances publiques du Conseil Supérieur pour un Développement Durable, publié en septembre 2008 et dans les avis de la BCL sur les projets de budget 2011 et 2012. Ces trois sources de vulnérabilité sont les suivantes:

- Les impôts directs sur les sociétés. Ces impôts (essentiellement l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt de solidarité correspondant et l'impôt commercial communal) représenteront selon les

²⁰ De 1995 à 2008 (la période de crise n'étant pas prise en considération en raison du recul du PIB observé durant cette phase, ce qui fausserait – à la hausse – les élasticité s'estimées), les dépenses de santé réelles par tête se sont selon les données de la Caisse Nationale de Santé accrues de 4,0% l'an en moyenne. Au cours de la même période, le PIB en volume par habitant a progressé de 2,9% l'an, de sorte que le coefficient moyen d'élasticité des dépenses de santé s'est établi à 1,37. Les facteurs démographiques ont pour leur part exercé une incidence neutre au cours de cette période, comme l'atteste d'ailleurs l'étude du FMI de 2010. Le facteur „frontalier“ a quant à lui exercé un impact à la hausse tant sur le niveau absolu des dépenses que sur le PIB. Une tentative d'évaluation du coefficient corrigée de l'impact des frontaliers consiste à comparer l'évolution des dépenses de santé des seuls résidents (cette information figure dans les décomptes successifs de la CNS) à l'évolution du revenu national brut. Toujours sur la période 1995-2008, cette comparaison livre une élasticité de 1,47. Cette élasticité plus élevée peut s'expliquer par le fait que le niveau des dépenses par tête des non-résidents est nettement moins élevé que celui des résidents. Elle devrait bien rendre compte de l'évolution des dépenses de santé sur l'horizon 2010-2060, période au cours de laquelle la progression des effectifs frontaliers devrait nettement ralentir par rapport au passé récent. Au total, l'utilisation d'un coefficient de 1,4 paraît largement corroborée par l'observation des évolutions passées.

²¹ Le dérapage des dépenses est de 1,5 point de PIB sur l'horizon 2010-2040, cet horizon servant de base dans le reste de l'avis.

projections macroéconomiques préliminaires de la BCL 4,5% du PIB tendanciel en 2014. Ce ratio serait toujours nettement supérieur au ratio correspondant calculé pour la zone euro en 2011, soit 2,5% du PIB (inféré à partir de données d'Eurostat). La simulation de référence du présent avis postule une croissance économique convergeant vers 1,7% l'an, qui reflète notamment l'hypothèse d'un secteur financier moins dynamique que par le passé. Une convergence graduelle, vers la moyenne de la zone euro, du ratio d'impôts directs sur les sociétés semble tout à fait logique dans un tel contexte. Cette convergence s'opère au cours de la période 2015-2040 dans les simulations commentées ci-dessous.

- Les recettes de TVA liées au commerce électronique: en vertu du „VAT package“ approuvé par le Conseil européen en décembre 2007, la perception de la TVA liée au commerce électronique reposera sur le principe de la taxation selon le lieu de résidence et non plus le lieu d'établissement des sociétés de commerce électronique. Le „package“ prévoit une période transitoire de 2015 à 2019, ce qui signifie que les recettes de TVA afférentes vont inmanquablement s'étioler au cours de cette période (le pays d'établissement des sociétés actives dans le domaine du commerce électronique pourra conserver 30% des recettes de TVA afférentes en 2015 et 2016, 15% de ces recettes en 2017 et 2018 et 0% à partir de 2019). Il s'agit là d'un enjeu particulièrement important, car ces recettes représentent actuellement de l'ordre de 1,5% du PIB au Luxembourg.
- Les recettes liées au „Tanktourismus“ représentent selon les estimations de la BCL 2% du PIB (la méthode de calcul est décrite dans les avis de la BCL sur les projets de budget 2011 et 2012). Il s'agit là d'une estimation restreinte, dans la mesure où elle ne prend en compte que la TVA et les accises sur les ventes de produits pétroliers à des non-résidents, donc compte non tenu des taxes indirectes correspondant aux ventes à ces derniers de tabac et d'alcool. Pour rappel, les seules accises et droits sur le tabac et l'alcool imputables aux non-résidents se sont montées en 2011 à environ 1% du PIB. Les simulations décrites dans les lignes qui suivent postulent une disparition des recettes „Tanktourismus“ s'opérant graduellement de 2015 à 2040.

La simulation intégrée de référence „avant réforme des pensions“ apparaît au tableau suivant.

Tableau 7: Scénario intégré de référence: évolution des finances publiques hors réforme des pensions (déperdition de trois recettes et prise en compte du Rapport 2012 de l'AWG)

En pourcentages du PIB

	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Recettes totales	41,6	40,7	39,7	39,0	38,3	37,9	37,4
Impôts directs	14,4	14,3	14,1	14,0	13,8	13,7	13,5
Impôts indirects	11,3	10,5	9,9	9,5	9,2	8,8	8,4
Cotisations sociales	12,1	12,1	12,2	12,3	12,4	12,5	12,6
Revenus d'intérêt	0,9	0,8	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0
Autres	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Dépenses totales	43,3	43,5	45,2	48,3	51,7	56,6	61,6
Transferts sociaux	21,9	22,1	23,4	25,9	28,4	31,5	33,9
Investissements publics	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Rémunérations des agents	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
Autres dépenses primaires	8,9	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
Charges d'intérêt	0,7	0,9	1,2	1,8	2,7	4,6	7,1
Déficit (-) ou surplus (+)	-1,6	-2,8	-5,5	-9,2	-13,4	-18,7	-24,1
Dette publique	25,4	26,9	40,0	57,8	90,2	150,6	226,4
Dont pensions	-27,5	-27,5	-24,3	-12,1	10,9	45,9	92,1

Sources: Ageing Working Group, IGSS, Statec, calculs BCL.

La simulation „avant réforme des pensions“ résumée au tableau montre que le ratio de recettes totales diminuerait sensiblement sur l'horizon de projection, sous l'effet de la déperdition des impôts

directs sur les sociétés, de la „TVA électronique“ et du „Tanktourismus“. Il s’ajouterait à cet impact négatif un déclin pour le moins marqué des revenus du patrimoine à partir de 2020, sous l’effet de la disparition progressive des réserves de pension. Ces deux effets défavorables seraient partiellement compensés par l’augmentation tendancielle de la base commune des cotisations sociales et des impôts directs sur les ménages, qui se compose principalement de la masse salariale et des pensions versées. Les dépenses de pension augmenteraient en effet à raison de 11,2% du PIB de 2014 à 2040, du moins en l’absence de réforme. Les simulations intègrent pourtant l’incidence de la neutralisation de la liaison des pensions aux salaires réels en 2013.

Les prestations de santé et les dépenses de l’assurance dépendance progresseraient pour leur part à concurrence de 1,3 et 0,9% du PIB, respectivement, au cours de la même période 2014-2040. Ces augmentations, qui atteindraient au total 13,4% du PIB, ne seraient que partiellement contrées par la diminution des prestations familiales (-1,4% du PIB). Les autres dépenses des administrations publiques que les transferts sociaux sont supposées demeurer stables par rapport au PIB, sauf bien entendu les charges d’intérêt, qui passeraient de 0,7% du PIB en 2014 à quelque 7% du PIB en 2040. Ce résultat illustre les dangers inhérents à une dynamique d’endettement non maîtrisée.

Du fait de l’hypothèse de rigidité des dépenses, qui semble fondée à la lumière des évolutions passées, le scénario de référence donne lieu à des déficits croissants, qui excéderaient largement la valeur de référence de 3% du PIB dès 2016. A terme, ces déficits convergeraient même à politique inchangée vers le seuil des 20% du PIB. Dans ce contexte, la dette publique brute consolidée (définition „Maastricht“) progresserait de façon exponentielle. Elle dépasserait les 30% du PIB en 2017 et franchirait le seuil de référence de 60% du PIB dès 2026, avant d’excéder les 200% du PIB à la fin de l’horizon de projection.

Comme l’indique le tableau, les systèmes de pension (régime général et régimes spéciaux confondus), dont l’endettement devrait atteindre plus de 90% du PIB en 2040 et bien davantage par la suite (plus de 200% du PIB en 2050), constituent l’un des principaux moteurs de la dynamique d’endettement. Il convient cependant de noter que les autres composantes des Administrations publiques – en particulier l’Administration centrale – alimenteront également cette dynamique à politique inchangée, en raison de l’importance de leurs déficits structurels.

La réforme des pensions en gestation est cependant susceptible de changer la donne, comme l’indique le graphique 8 ci-dessus de même que le tableau 8 suivant, ce dernier synthétisant l’évolution simulée des finances publiques luxembourgeoises en cas de mise en œuvre de la réforme des pensions dès janvier 2013.

Comme l’indique ce tableau, la réforme des pensions en gestation – dont trois aspects ont été simulés, à savoir la „pension à la carte“, l’ajustement aux salaires réels limité à 50% au cours de la période de retraite dès 2019 et la suppression de l’allocation de fin d’année également dès 2019 – est de nature à améliorer significativement la situation de nos finances publiques. En 2040, la dette des pensions passerait en effet de 92% du PIB en l’absence de réforme (voir le tableau 7) à un peu plus de 50% du PIB (voir le tableau 8). En conséquence, la dette brute consolidée de l’ensemble des Administrations publiques reviendrait à 190% du PIB en 2040, contre 226% si la réforme des pensions en gestation n’était pas appliquée.

Tableau 8: Simulation de référence avec réforme des pensions

En pourcentages du PIB

<i>Réforme des pensions (ajustement salaires réels 50%)</i>							
	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Recettes totales	41,6	40,7	39,6	39,0	38,2	37,6	37,1
Revenus d'intérêt	0,9	0,8	0,6	0,5	0,2	0,0	0,0
Autres recettes	40,8	39,9	39,0	38,5	38,1	37,6	37,1
Dépenses totales	43,3	43,5	44,6	47,0	49,6	53,2	57,1
Dépenses primaires	42,6	42,6	43,4	45,1	47,0	49,3	51,2
Charges d'intérêt	0,7	0,9	1,2	1,8	2,6	3,9	6,0
Déficit (-) ou surplus (+)	-1,6	-2,8	-5,0	-8,0	-11,4	-15,6	-20,0
Dette publique	25,5	26,9	40,2	58,5	80,9	127,6	190,0
Dont pensions	-27,5	-27,6	-25,8	-18,4	-3,2	20,1	51,1
<i>Réforme des pensions (ajustement salaires réels 0%)</i>							
	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Recettes totales	41,6	40,7	39,6	39,0	38,2	37,5	36,9
Revenus d'intérêt	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,0	0,0
Autres recettes	40,8	39,9	39,0	38,5	37,9	37,4	36,9
Dépenses totales	43,3	43,5	44,5	46,4	48,7	51,6	55,0
Dépenses primaires	42,6	42,6	43,2	44,5	46,1	47,9	49,6
Charges d'intérêt	0,7	0,9	1,2	1,8	2,6	3,6	5,4
Déficit (-) ou surplus (+)	-1,6	-2,8	-4,9	-7,4	-10,4	-14,1	-18,1
Dette publique	25,5	26,9	40,2	58,8	81,6	117,2	173,2
Dont pensions	-27,5	-27,6	-26,1	-20,8	-9,4	8,3	32,2

Sources: Ageing Working Group, IGSS, Stateg, calculs BCL.

Deux remarques s'imposent cependant. En premier lieu, la dette des pensions ne serait pas résorbée en 2040 et elle continuerait à s'accroître de manière exponentielle après cette date, comme l'illustre le graphique 8 ci-dessus. Si la réforme constitue un pas dans la bonne direction, elle ne peut bien entendu assurer à elle seule la soutenabilité à terme des pensions – du moins sous les hypothèses privilégiées dans cet avis. Une version „renforcée“ de la réforme, consistant à ne plus adapter aux salaires réels les pensions perçues au cours de la période de la retraite – les pensions de départ calculées lors du départ à la retraite demeurant par contre inchangées – permet déjà d'améliorer significativement ce tableau d'ensemble, comme le montre la moitié inférieure du tableau. Cette simulation „renforcée“ servira de référence ci-dessous, lors du calcul de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) le plus approprié.

En second lieu, la dette brute consolidée des Administrations publiques demeure extrêmement élevée, même dans la foulée de la version „renforcée“ de la réforme des pensions. Ce résultat montre que si la problématique des pensions est primordiale, elle ne résume pas à elle seule le défi des finances publiques luxembourgeoises. La dérive des comptes de l'Administration centrale met également gravement en péril la situation de nos finances publiques.

Dans ce contexte, la mise en œuvre dès janvier 2013 de la réforme des pensions en gestation constitue un minimum. Il doit impérativement s'y ajouter une consolidation budgétaire résolue de l'Administration centrale.

*

6. STRATEGIE DE CONSOLIDATION RECOMMANDEE

Les Administrations publiques luxembourgeoises doivent rapidement adopter des objectifs budgétaires ambitieux, afin d'éviter un profond dérapage de nos finances publiques sur un horizon de moyen terme. La BCL recommande dans cette perspective l'adoption d'un objectif à moyen terme consistant en un surplus structurel supérieur à 1% du PIB, idéalement dès 2015. A cette fin, il

convient d'ajouter à l'effort de consolidation déjà annoncé dans le cadre du projet de budget 2013 et le 6 novembre 2012 (évalué à un total d'environ 730 millions d'euros par la BCL) un effort cumulé additionnel de l'ordre de 100 millions en 2013, de 850 millions additionnels en 2014 et de 900 millions supplémentaires en 2015. Un scénario plus graduel, visant un surplus structurel de 0,5% du PIB (OMT du gouvernement) en 2015 et de 1,15% en 2018, nécessiterait un effort de l'ordre de 100 millions en 2013 et de 700 millions supplémentaires chacune des deux années suivantes.

La section précédente a mis en exergue la soutenabilité pour le moins précaire des finances des Administrations publiques luxembourgeoises, qui ne pourront se dispenser d'une consolidation budgétaire d'envergure. Il reste cependant à déterminer le rythme d'assainissement approprié. Le gouvernement a à plusieurs reprises affirmé vouloir rétablir dès 2014 l'équilibre budgétaire, défini sur la base du solde effectif de l'ensemble des administrations publiques. Il a par ailleurs opté, en guise d'objectif budgétaire à moyen terme, pour un surplus structurel des Administrations publiques équivalant à 0,5% du PIB.

Ainsi, la 13ème actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg prévoit que „Si en 2015, le Luxembourg n'aura pas atteint – comme le prévoit ce programme – son objectif budgétaire à moyen terme, de nouvelles mesures compensatoires seront spécifiées afin de replacer le Luxembourg sur la trajectoire d'ajustement vers son objectif budgétaire à moyen terme“.

C'est dans cette perspective que les projections à moyen terme présentées supra ont été amendées, afin d'intégrer un effort de consolidation permettant de converger vers un surplus structurel de 0,5% du PIB, dès 2015. Pour rappel, toutes les simulations effectuées dans cet avis sont précisément centrées sur des agrégats exprimés en termes structurels – c'est-à-dire après neutralisation de l'impact des cycles économiques et des éventuelles mesures temporaires. Les simulations reprises ci-dessous postulent par ailleurs la mise en œuvre dès 2013 de la version „renforcée“ de la réforme des pensions, cette version étant décrite au point 5 du présent avis. Il est enfin supposé que l'effort de consolidation intervenant en sus de la réforme des pensions serait étalé de la façon la plus homogène possible sur la période 2013 à 2015, à rebours de toute tentation de „backloading“ budgétaire.

Les résultats de cette simulation apparaissent au tableau 9. La trajectoire d'évolution du PIB demeure inchangée par rapport aux scénarios précédents.

Tableau 9: Stratégie de consolidation: respect de l'OMT de 0,5% du PIB en 2015 et réforme „renforcée“ des pensions dès 2013

En pourcentages du PIB tendanciel

	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Recettes totales	41,6	40,7	39,6	39,0	38,2	37,5	36,9
Revenus d'intérêt	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,0	0,0
Autres recettes	40,8	39,9	39,0	38,5	37,9	37,4	36,9
Dépenses totales	41,5	40,2	40,7	42,1	43,9	46,2	49,2
Dépenses primaires	40,8	39,4	40,0	41,3	42,9	44,8	46,4
Charges d'intérêt	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0	1,5	2,8
Déficit (-) ou surplus (+)	0,2	0,5	-1,1	-3,1	-5,6	-8,8	-12,3
Dette publique	23,7	22,0	19,6	22,8	30,3	50,7	91,7
Dont pensions	-27,5	-27,6	-26,1	-20,8	-9,4	8,3	32,2

Sources: Ageing Working Group, IGSS, Statec, calculs BCL.

L'effort d'assainissement total repris au tableau ci-dessous serait d'envergure. Il comporterait en effet (i) la réforme des pensions, (ii) l'effort de consolidation de 731 millions planifié par le gouvernement pour 2013, cet effort étant intégré aux projections de finances publiques de court terme de la BCL et (iii) un effort additionnel, portant sur un peu plus de 100 millions d'euros en 2013, 700 millions en 2014 et à nouveau sur 700 millions en 2015, l'effort cumulé à la fin 2015 se montant dès lors à

2.300 millions d'euros²². Cette consolidation permettrait de dégager un surplus de 0,5% du PIB en 2015. Cependant, les finances publiques seraient toujours soumises à une forte dégradation tendancielle. La situation serait certes en nette amélioration par rapport à un scénario hors réforme de pension, mais le ratio d'endettement n'en excéderait pas moins le seuil des 60% du PIB dès 2037 et s'établirait à environ 90% du PIB à la fin de l'horizon de projection, contre 226% dans la simulation de référence „hors réformes“ commentée au point 5 du présent avis.

C'est un constat similaire qui a incité la BCL à présenter dans ses deux précédents avis budgétaires un objectif OMT plus ambitieux qu'un surplus de 0,5% du PIB. Ce surcroît d'ambition peut d'ailleurs s'étayer sur d'autres considérations que l'impact du „vieillessement“:

- L'économie luxembourgeoise est très ouverte et repose dans une large mesure sur un petit nombre de secteurs économiques. Il en résulte une volatilité des soldes publics bien plus accentuée que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne. Cette volatilité accroît la probabilité que le Luxembourg viole la valeur de référence de 3%. Pour pallier ce risque, le Luxembourg doit opter pour des OMT plus ambitieux que la plupart des Etats membres. Un surplus de l'ordre de 1 à 1,5% du PIB est nécessaire pour ramener le risque de violation du seuil des 3% à un niveau correspondant, chez les trois pays limitrophes du Luxembourg, à un OMT de 0% du PIB.
- La Commission européenne recommande un OMT en surplus (calculé dans le cadre des travaux du Comité Economique et Financier) se situant dans un intervalle de 0,75% à 1,5% du PIB.
- Même un surplus de l'ordre de 1% du PIB ferait pâle figure par rapport au traditionnel „modèle luxembourgeois“, car il serait inférieur à la moyenne précrise des soldes des Administrations publiques luxembourgeoises. Pour mémoire, le solde structurel des Administrations publiques calculé par la BCL a en moyenne affiché un surplus de quelque 2,6% du PIB sur la période 1995-2008.

La première moitié du tableau 10 permet d'évaluer l'incidence sur les finances publiques d'un effort de consolidation ramenant le surplus des Administrations publiques à 1,15% du PIB dès 2015.

²² L'effort cumulé se monterait à 1.600 millions d'euros fin 2015 par rapport à la simulation de référence, qui comprend déjà les 731 millions de mesures annoncées par le gouvernement le 3 octobre et le 6 novembre 2012.

Tableau 10: Stratégie de consolidation: respect d'un OMT de 1,15% du PIB et réforme „renforcée“ des pensions dès 2013

En pourcentages du PIB tendanciel

OMT en surplus de 1,15% du PIB dès 2015							
	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Recettes totales	41,6	40,7	39,6	39,0	38,2	37,5	36,9
Revenus d'intérêt	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,0	0,0
Autres recettes	40,8	39,9	39,0	38,5	37,9	37,4	36,9
Dépenses totales	41,2	39,6	38,9	40,0	41,5	43,6	46,3
Dépenses primaires	40,6	38,8	38,4	39,7	41,3	43,1	44,8
Charges d'intérêt	0,7	0,8	0,4	0,3	0,2	0,5	1,5
Déficit (-) ou surplus (+)	0,4	1,15	0,7	-1,0	-3,3	-6,2	-9,4
Dette publique	23,4	21,1	11,8	7,1	6,8	19,5	53,0
Dont pensions	-27,5	-27,6	-26,1	-20,8	-9,4	8,3	32,2
OMT en surplus de 0,5% du PIB en 2015 et de 1,15% du PIB en 2018							
	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Recettes totales	41,6	40,7	39,6	39,0	38,2	37,5	36,9
Revenus d'intérêt	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,0	0,0
Autres recettes	40,8	39,9	39,0	38,5	37,9	37,4	36,9
Dépenses totales	41,5	40,2	38,9	39,9	41,5	43,6	46,3
Dépenses primaires	40,8	39,4	38,4	39,7	41,2	43,1	44,8
Charges d'intérêt	0,7	0,8	0,5	0,3	0,2	0,5	1,5
Déficit (-) ou surplus (+)	0,1	0,50	0,8	-1,0	-3,2	-6,1	-9,4
Dette publique	23,7	22,0	13,0	8,0	7,5	19,9	53,0
Dont pensions	-27,5	-27,6	-26,1	-20,8	-9,4	8,3	32,2

Sources: Ageing Working Group, IGSS, Statec, calculs BCL.

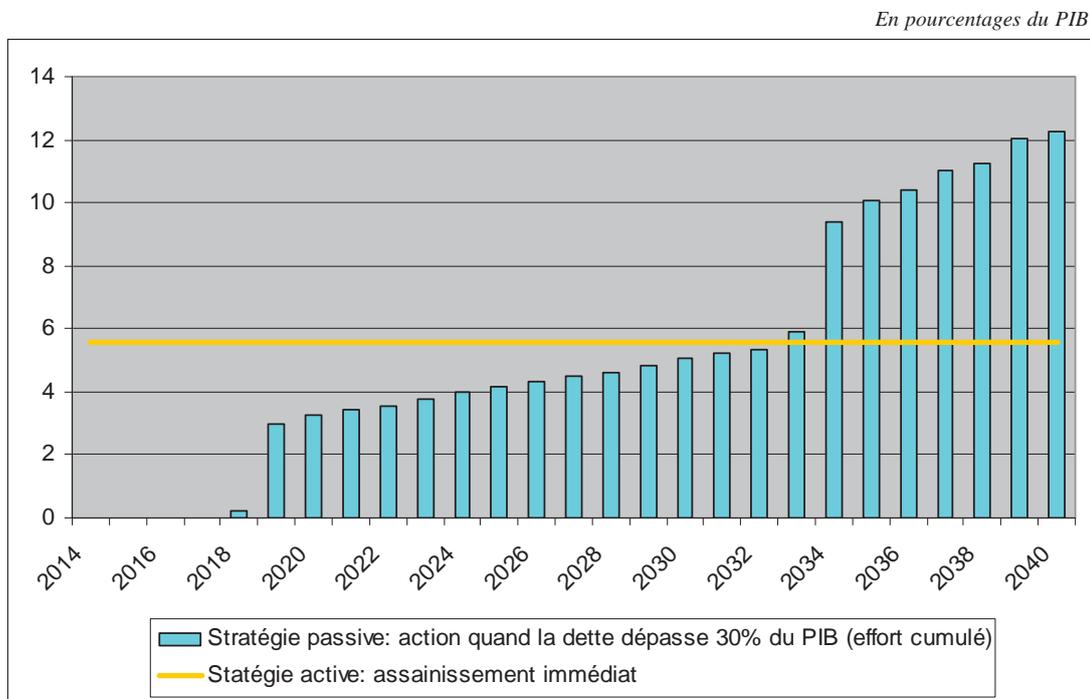
Sous ce scénario, les autorités devraient procéder à un assainissement additionnel, au-delà des 731 millions de mesures déjà annoncées, de l'ordre de 100 millions d'euros pour 2013. Il s'y ajouterait un nouvel effort de 850 millions d'euros en 2014 et de 900 millions supplémentaires en 2015. A cet ajustement total d'environ 1.900 millions d'euros en trois ans (en sus de l'effort précité de 731 millions en 2013) s'ajouterait une consolidation supplémentaire de 180 millions par an en 2016, 2017 et 2018, visant à maintenir le surplus structurel à 1,15% du PIB jusqu'en 2018. Les soldes évolueraient à nouveau de manière „spontanée“ par la suite. Cette évolution spontanée est une hypothèse de travail, car une grande vigilance s'imposerait également sur la période 2018-2040, comme l'indique l'augmentation, simulée à politique inchangée, de la dette brute consolidée. Au total, une évolution „explosive“ des finances publiques serait toutefois évitée sous un tel scénario, le ratio d'endettement demeurant inférieur à 60% du PIB tout au long de l'horizon de simulation.

Le second panneau du tableau renferme un scénario d'assainissement plus graduel. Il repose sur un surplus structurel de 0,5% du PIB „seulement“ en 2015, l'objectif d'un excédent des Administrations publiques de 1,15% du PIB étant maintenu, mais différé à 2018. Ce scénario „ralenti“ implique un nouvel effort de consolidation d'environ 100 millions d'euros en 2013, de 700 millions en 2014 et en 2015 et de 300 millions additionnels chacune des trois années suivantes. Il permet par construction – la situation budgétaire étant forcément identique sous les deux scénarios en 2018 – d'aboutir à partir de 2018 aux mêmes résultats budgétaires que sous la version „rigoureuse“ de la simulation. La rançon de l'assainissement plus graduel s'effectuant en deux étapes (excédent de 0,5% en 2015 et de 1,15% en 2018 seulement) est un effort cumulé plus important, à raison de 70 millions d'euros environ par rapport au scénario „rigoureux“.

Un assainissement portant sur des sommes importantes, quel que soit le scénario privilégié, peut à première vue paraître excessivement exigeant. Mais compte tenu de la situation de départ extrêmement

compromise des finances publiques luxembourgeoises, seul un effort décisif est à même de restaurer l'avenir des finances publiques. Toute stratégie trop empreinte de gradualisme s'avérerait infiniment plus coûteuse et en définitive beaucoup plus préjudiciable à la cohésion sociale, comme l'indique le graphique ci-dessous. Le graphique met en lumière l'effort de consolidation requis pour contenir la dette publique à au plus 30% du PIB, sous deux stratégies. La première stratégie, dite „passive“, consiste à ne mettre en œuvre la consolidation budgétaire que lorsque le ratio d'endettement excède les 30% du PIB, l'effort se limitant à ramener ce ratio à 30%. La seconde stratégie revient à procéder à un ajustement immédiat, permettant d'éviter d'emblée tout dépassement du ratio des 30% durant l'horizon de projection. Comme l'indique le graphique, la stratégie passive (histogrammes) exige à terme des économies de l'ordre de 12% du PIB, alors que la version active requiert un effort certes toujours conséquent, qui reviendrait toutefois à 5,6% du PIB (en sus de la réforme des pensions). Les deux stratégies supposent la mise en œuvre de la version „renforcée“ de la réforme des pensions, de sorte que les différences précitées entre les efforts requis de 12 et 5,6% du PIB ne peuvent s'expliquer par un traitement différencié des pensions.

Graphique 9: Effort requis en fonction de la stratégie de consolidation
(avec réforme des pensions dans les deux cas)



Sources: Ageing Working Group, IGSS, Statec, calculs BCL.

*

7. CONSOLIDATION: MARGES DE MANŒUVRE SUR LE PLAN DES RECETTES

Comme la BCL l'a rappelé à plusieurs reprises, les efforts de consolidation budgétaire du Luxembourg doivent majoritairement être réalisés du côté des dépenses de ses administrations publiques, la marge de manœuvre étant limitée sur le versant fiscal. Une étude des taux de taxation montre en effet que le Luxembourg se situe au-dessus de la moyenne européenne en termes de taux d'imposition maximum sur les personnes physiques. Il reste cependant une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la TVA et l'impôt foncier.

Un récent rapport de la Commission Européenne analyse les réformes fiscales entreprises dans les Etats membres de l'Union Européenne. Comme le montre le graphique suivant, l'ensemble des pays européens ont au moins entrepris une augmentation de taux ou un élargissement de la base imposable

dans une des catégories de taxes. Les taxes sur la consommation, qu'il s'agisse de la TVA ou des accises, ont été les plus „plébiscitées“.

Tableau 11: Changement en matière fiscale en 2011 et 2012

		Statutory rates	Base or special regimes
Personal income Tax	Increase	BE, DK, CY, FI, EL, ES, IE, IT LU*, NL, PT	AT, BE, CZ*, DK, ES**, FI, FR, EL, HU, IE, PL, PT, SK, UK
	Decrease	FI, HU, LV, NL	CZ, DK, EE, FI, DE, ES, HU IE, LV, MT, NL, SE, UK
Corporate Income Tax	Increase	FR, PT	CZ, AT, BE, DK, ES**, HU
	Decrease	UK, FI, EL, SI, NL	ES, HU, IT, LT, LU, UK
Social Security Contributions	Increase	AT, BG, CY, FR, EL, HU, LV, PL, PT, UK	IE, SK
	Decrease	DE, IE	CZ
Value Added Tax	Increase	PT, UK, CY, ES**, IE, HU, LV, PL, SK, IT, FR, BG, EL, CZ	AT, BE, BG, CY, DK, EL, ES**, FI, LV, NL, PL, PT
	Decrease		CY, EL, ES, IE, LT, PL
Excise Duties	Increase	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL PL, PT, RO, SE, SK, SI, UK	DK, EE, LV, PL
	Decrease	SI	
Taxation of Property	Increase	CY, EL, ES, IE, PT, UK	CY, IT, LT, LV
	Decrease	NL	

Note: The table encompasses tax changes implemented in 2011 and the first half of 2012 including temporary but significant changes. Minor changes are not included. Tax measures are reported individually, and not consolidated on the basis of their budgetary impacts. Introduction of new taxes is listed as an increase in statutory rate. Changes in tax brackets (thresholds) are considered as base changes.

Solidarity charges levied in: BE on financial income, CY on SSC, EL on high income, IT on high income, LU temporary, PT and ES all of which are classified as increases in statutory rate. PIT: In FI an NL labour income taxation has been decreased while capital income taxation has been increased.

* temporary increase in 2011.

** measure introduced after the cut-off date.

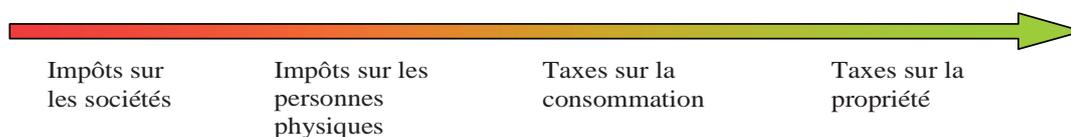
Sources: Commission Européenne „Tax reforms in EU Member States“, 2012 report.

Lorsqu'une consolidation par les recettes est envisagée, il convient d'être prudent sur la manière dont celle-ci sera effectuée et plus particulièrement sur les taxes qui seront touchées. Les effets, notamment sur la croissance, d'une augmentation de taux, ne sont pas les mêmes selon le type de taxes. C'est pourquoi la Commission Européenne ainsi que le FMI²³ et l'OCDE²⁴ recommandent de privilégier les taxes sur la consommation et sur la propriété, dont les effets sur la croissance économique sont moindres. Selon ces institutions, ces taxes auraient un impact négatif faible sur les décisions économiques des individus et des sociétés.

23 FMI (2012), „Fiscal Monitor: Taking Stock, a progress report on fiscal adjustment“, World Economic and Financial Surveys, October.

24 OCDE (2012), „Quels sont les meilleurs instruments de la consolidation budgétaire?“, Note de politique économique n° 12 du Département des Affaires Economiques, Avril.

Graphique 10: Taxe de la plus nuisible à la moins nuisible pour la croissance économique

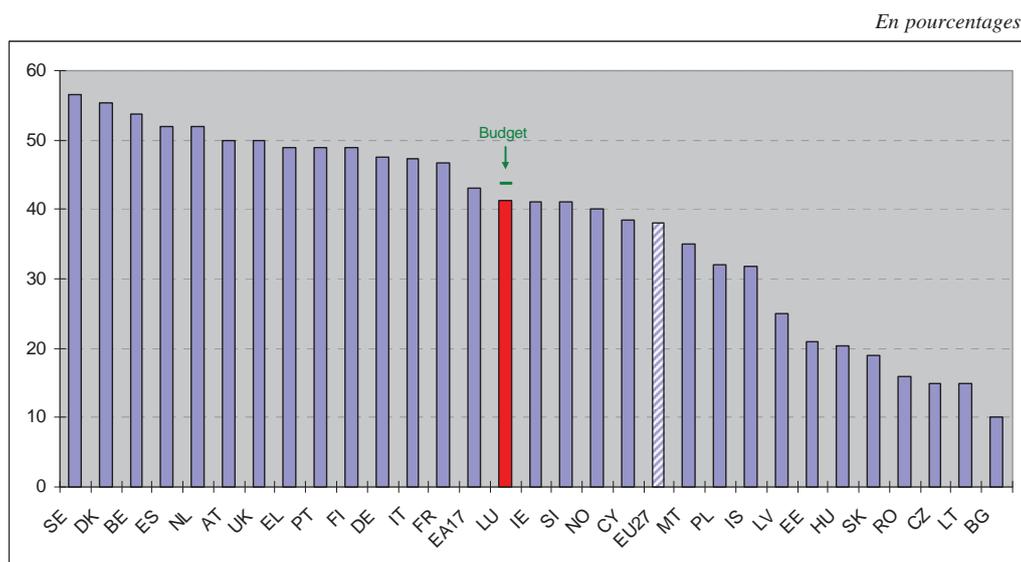


Sources: Commission européenne, BCL.

Toute augmentation de la pression fiscale doit en outre être réalisée avec prudence au sein d'une petite économie ouverte telle que le Luxembourg, où de forts effets de volumes sont en effet à craindre.

Au Luxembourg, la marge de manœuvre est très circonscrite en ce qui concerne la fiscalité et la parafiscalité sur les personnes physiques. Le graphique suivant indique en effet que la pression fiscale pesant sur les salariés est plus importante que communément admis. Le taux maximum de taxation au Luxembourg s'élève à 41,34%²⁵ soit un niveau supérieur au taux moyen de l'Union Européenne (38,1%). La proposition d'augmenter de 3% la contribution au fonds pour l'emploi et d'augmenter le taux de marginal de 1% amènerait ce taux à 43,6%. Par ailleurs, la suppression des quatre premières unités kilométriques pour les frais de déplacement et la déduction de moitié du forfait d'intérêts déductibles des crédits à la consommation, envisagé dans le budget 2013, contribueront à l'élargissement de la base imposable.

Graphique 11: Taux de taxation maximum sur le revenu des personnes physiques en 2012



Sources: Commission européenne, Projet de budget 2013, calculs BCL.

Au niveau des cotisations sociales il n'existe guère plus de marges, en raison du dérapage des CSU du Luxembourg, comme l'indique la section 3 du présent avis.

Une autre source conséquente des recettes de l'Administration publique provient des impôts sur les sociétés, tels que l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial communal. Le taux d'affiche de l'impôt sur les sociétés figure parmi les plus élevés de l'Union européenne et déforce le Luxembourg par rapport à la quasi-totalité des autres places financières. Un alourdissement de la pression fiscale affecterait négativement la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, qui s'est constamment détériorée au cours de la dernière décennie.

²⁵ Il s'agit du taux marginal maximum de 39% auquel s'ajoutent les 6% (taux maximal) de contribution de solidarité.

Néanmoins, il convient de constater que le taux implicite de taxation est inférieur au taux d’affiche. Par ailleurs, certaines entreprises ne paient pas d’impôt sur leur bénéfice et ce pour diverses raisons (bénéfices taxables à l’étranger, report de pertes, montages fiscaux, etc.). C’est dans ce contexte que le gouvernement propose la mise en place d’un impôt forfaitaire minimum. Les montants proposés ne devraient cependant pas engendrer d’importants effets négatifs sur la compétitivité.

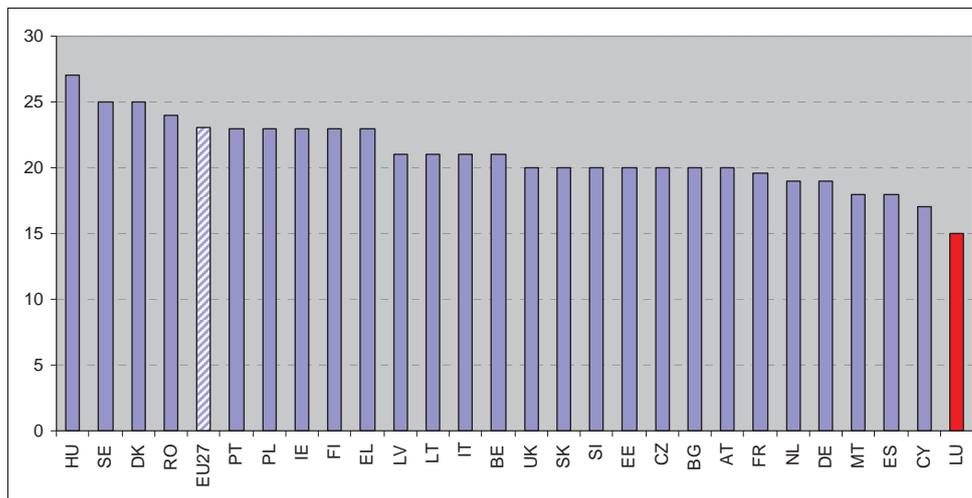
Si des mesures supplémentaires devaient être prises concernant les personnes physiques ou les sociétés, celles-ci devraient affecter les dépenses déductibles plutôt que les taux. Une augmentation de la base imposable par une réduction des dépenses déductibles occasionne en effet moins de distorsions microéconomiques qu’une augmentation de taux. Dans ce contexte, la BCL ne peut que suggérer au Ministère des Finances d’analyser le potentiel que constituent ces dépenses. Il s’agirait plus particulièrement de voir si la déduction de ces dépenses, notamment les intérêts hypothécaires, permet réellement d’atteindre les objectifs de politique économique souhaités et si certaines d’entre-elles n’ont pas d’effets négatifs dans d’autres domaines, par exemple le marché immobilier. Cet aspect est d’autant plus important que, comme l’explique la BCL dans sa revue de stabilité financière 2012, les crédits hypothécaires accordés aux résidents sont concentrés entre les mains d’un nombre très limité de banques domestiques (5 banques détiennent plus de 85% des crédits). En cas de retournement brusque du marché immobilier, cette forte concentration pourrait être à la source de difficultés pour les établissements concernés.

Une réforme de la fiscalité entraînera nécessairement un arbitrage entre les objectifs d’efficacité et les effets de redistribution en termes d’équité verticale et horizontale. Une évaluation globale des effets d’une réforme sur les revenus, l’évasion et la fraude fiscale ainsi que des coûts de mise en œuvre est de la première importance.

Par ailleurs et comme mentionné ci-dessus, en cas de consolidation budgétaire par les recettes, il est préférable de favoriser les changements qui occasionnent le moins d’effets négatifs sur la croissance à savoir les impôts sur la consommation et sur la propriété. Or il existe encore au Luxembourg du potentiel en la matière. Ainsi, le graphique suivant indique que le taux standard de la TVA au Luxembourg est le plus faible de l’Union Européenne.

Graphique 12: Taux standard de TVA au 1er juillet 2012

En pourcentages



Sources: Commission européenne, calculs BCL.

Une augmentation du taux standard et/ou des taux réduits de la TVA suscite quelques réflexions. Premièrement, toute hausse de taux devrait être limitée à 1% ou 2%, afin de conserver un avantage comparatif par rapport aux pays voisins. Deuxièmement, la crainte d’une diminution de la consommation consécutive à une hausse des taux de la TVA n’est pas fondée. En ce qui concerne les biens achetés par des non-résidents, tels que le carburant ou encore le tabac, le prix de ces derniers restera compétitif par rapport aux pays voisins puisque ces derniers ont également augmenté leurs taux de TVA ou envi-

sagent de le faire. L'écart de prix devrait donc être maintenu. Par ailleurs, la plupart des biens de consommation sont relativement inélastiques, ce qui signifie que leur consommation ne devrait pas diminuer à la suite d'une hausse limitée des taux. Troisièmement, la modulation de l'index actuelle permet de limiter les effets du deuxième tour sur l'inflation en cas d'augmentation de la TVA en 2013 et 2014 – de tels effets étant impensables eu égard à la dérive caractérisée des CSU du Luxembourg. Quatrièmement, une hausse de taux permettrait de contrer en partie la perte des recettes liées au commerce électronique prévue à partir de 2015. Finalement, rappelons qu'une augmentation des taxes sur la consommation exerce selon la Commission européenne moins d'effets négatifs sur la croissance qu'une augmentation de la pression fiscale sur les personnes physiques. D'ailleurs, le modèle LOLA de la BCL indique qu'une hausse de la taxation sur la consommation n'aurait qu'un impact très négligeable sur la croissance potentielle.

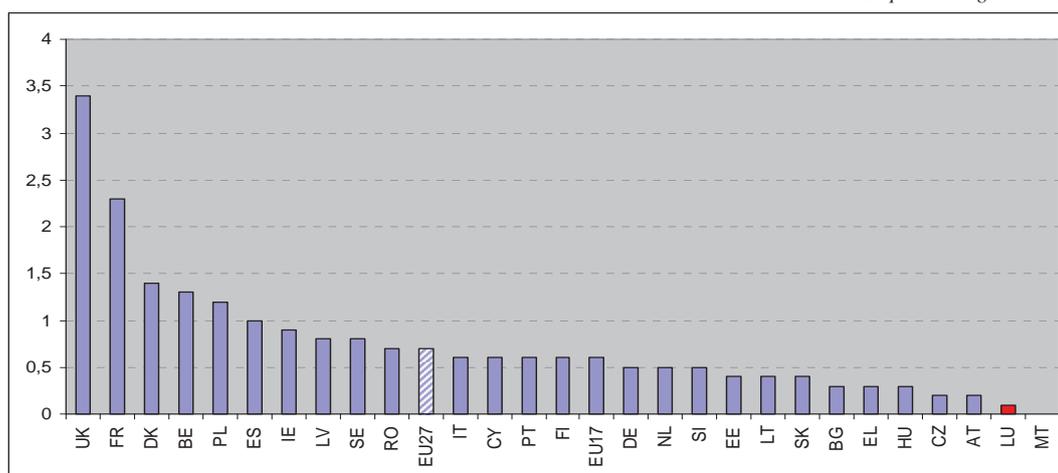
La BCL a réalisé deux simulations d'augmentation de taux. Dans la première simulation seul le taux standard est relevé de 15% à 16%. Il en résulte une croissance de 5,8% des recettes totales de la TVA (soit 0,36% du PIB). Dans le deuxième scénario, l'ensemble des taux (taux standard et taux réduits) ont été augmentés de 1%. Il ressort de ce dernier scénario une hausse de 7,9% des recettes totales de la TVA (soit 0,49% du PIB).

L'impôt foncier constitue une autre modalité intéressante de consolidation budgétaire pour les Administrations publiques. Il est vrai que les objectifs budgétaires formulés au niveau européen le sont pour les Administrations publiques considérées dans leur ensemble, dont relèvent également les communes. L'impôt foncier est certes un impôt local au Luxembourg, mais l'effort de consolidation ne pouvant être assumé par le seul Etat central, les Administrations locales devraient y contribuer en profitant du potentiel de l'impôt foncier. Ce dernier n'occupe actuellement qu'une place marginale au sein des recettes totales des communes.

Une étude réalisée par la Commission européenne²⁶ confirme également la faiblesse de l'impôt foncier au Luxembourg, qui ne représente que 0,1% du PIB en 2010 contre une moyenne de 1,4% du PIB dans les trois pays limitrophes. Le graphique suivant indique que l'impôt foncier est plus élevé qu'au Luxembourg dans la quasi-totalité des Etats membres. Le caractère „immobile“, „localisé“ et „visible“, qui permet d'offrir une répartition géographique relativement plus équitable des assiettes entre les collectivités locales et d'alimenter une ressource stable, fait de l'impôt foncier un impôt local par excellence. Il convient cependant de remarquer que dans certains pays tels que la Belgique, la France ou encore le Danemark, l'impôt foncier est levé par d'autres collectivités (entités fédérées et provinces en Belgique, régions et départements en France, anciens comtés au Danemark).

Graphique 13: Revenus de l'Impôt foncier en 2010

En pourcentages du PIB



Sources: Commission européenne, BCL.

²⁶ Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, 2012.

Une comparaison réalisée par Dexia²⁷ met également en avant les deux méthodes principales de détermination de la valeur des bases d'imposition. Il y a d'une part, la méthode qui repose sur la superficie ou la surface utile des biens et d'autre part, la méthode qui revient à estimer la valeur des propriétés. Dans ce cas, il peut s'agir de la valeur vénale (ou valeur en capital) ou de la valeur locative du bien²⁸. Disposer d'un cadastre fiable, régulièrement actualisé et déterminer les valeurs de marché ou la valeur cadastrale sont des problématiques auxquelles chaque pays doit communément faire face pour évaluer la valeur des bases.

Une étude du Conseil de l'Europe²⁹ souligne également le fait que la taxe immobilière est souvent insensible aux effets de l'inflation et que sa base tend à rester statique. Par conséquent, sans un ajustement régulier (éventuellement annuel) des taux et/ou des valeurs, les revenus fiscaux n'augmenteraient pas suffisamment à travers le temps pour couvrir les augmentations du prix des services des gouvernements locaux.

• Valeur unitaire

Au Luxembourg, la valeur unitaire (Einheitswert) des immeubles est établie sur la base de l'évaluation des biens et valeurs résultant de la loi de 1941 et d'après les règles prévues par la législation fiscale. La fixation des valeurs unitaires et des bases d'assiette de l'impôt foncier rentre dans les attributions de l'Administration des contributions directes. Par conséquent, si une révision des bases devait avoir lieu, celle-ci devrait être réalisée par le Ministère des Finances.

La révision des valeurs unitaires est également à l'étude en Allemagne, suite aux appels de la Cour Fédérale des Finances (Der Bundesfinanzhof) exigeant une réforme urgente. Elle estime en effet qu'il est inacceptable que les propriétés continuent à être taxées selon des valeurs obsolètes datant du siècle dernier³⁰. Elle avertit également que ne pas arriver à réformer la taxe sur la propriété mènerait à une violation du principe d'égalité contenu dans la loi de base du pays. Elle estime en effet que les différences de traitements ne peuvent plus se justifier par les difficultés de transition résultant de la réunification de l'Allemagne³¹. Le FMI et l'OCDE ont également plaidé pour une réforme comme moyen possible de soutenir les finances locales. En Allemagne, comme dans tous les pays devant mettre en place ou réformer l'évaluation de leur base d'impôt foncier, des débats ont lieu concernant le modèle d'évaluation à choisir.

Il existe en effet différents types de méthodes d'évaluation présentant des difficultés diverses. Le modèle le plus simple est basé uniquement sur la superficie du terrain et de l'immeuble ainsi que sur la hauteur de ce dernier. Ce type de modèle présente des désavantages provenant notamment du fait qu'il ne tient pas compte de la valeur de marché des biens. Il attribuerait en effet une valeur standard, ne dépendant guère de la localisation du bien. Une autre méthode consisterait à évaluer la valeur de marché de tous les terrains et immeubles. Cependant, une telle méthode est particulièrement coûteuse à mettre en place et à mettre à jour.

Il existe cependant une méthode qui combine les deux aspects et est moins coûteuse: il s'agit de l'évaluation de masse ou „Mass appraisal technique“ (le calcul des prix automatisés). Cette méthode est déjà en application dans certains pays³². D'après le Pr. Ing. Winrich Voss³³, cette méthode est également éprouvée et utilisée en Basse Saxe et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Cette approche est basée sur une extrapolation de données (régressions multiples)³⁴ et est accomplie en trois étapes:

- Un échantillon de transactions immobilières récentes (ventes ou locations) ou des indices de prix immobiliers sont analysés afin d'identifier les caractéristiques physiques qui semblent déterminer

27 Dexia, „Les collectivités territoriales dans l'Union Européenne“: Organisation, compétences et finances, 2005.

28 Prix de marché de la propriété.

29 Conseil de l'Europe, „Limitations of local taxation, financial equalization and methods for calculating general grants“, Local and regional authorities in Europe, n° 65.

30 Les valeurs unitaires de l'ancienne Allemagne de l'ouest datent de 1964 tandis que celles de l'est datent de 1935.

31 BUNDESFINANZHOF Urteil vom 30.6.2010, II R 60/08 et BUNDESFINANZHOF Urteil vom 30.6.2010, II R 12/09.

32 Canada, Royaume-Uni, Scandinavie, Brésil, Mexique, etc.

33 Professeur au Geodetic Institute, Leibniz University Hanover.

34 Cette technique fait donc appel aux logiciels informatiques tels que SPSS, qui permettent de gérer un grand nombre de données de manière rapide et efficace.

la valeur du bien (superficie du terrain, surface habitable, nombre de chambres, garage, qualité, localisation, etc.).

- La contribution de chaque déterminant principal de la valeur est ensuite quantifiée et réduite à une formule (ou une table).
- Cette formule est alors appliquée aux informations relatives aux caractéristiques physiques de chaque propriété présente sur une juridiction territoriale, afin de produire des estimations individuelles.

Afin de vérifier la qualité du modèle, il convient de calculer des mesures de performance. Il peut par exemple s'agir du ratio entre la valeur estimée par le modèle et la valeur de vente. Il est également impératif de disposer d'une cartographie à jour des parcelles, routes, etc. ainsi que des données sur les caractéristiques physiques des biens immobiliers.

Comme le fait remarquer la Food and Agricultural Organisation (FAO), certes pour des pays pas toujours directement comparables au Luxembourg, un débat politique est nécessaire en cas de changement d'évaluation des bases. Cependant, la base de ce débat devrait être soigneusement préparée par une discussion basée sur différentes études reprenant les avantages et inconvénients des différentes options disponibles dans les circonstances locales. Avant de mettre en place une quelconque réforme, il est nécessaire d'entreprendre une estimation des effets de chaque option envisagée. Il convient également de ne pas oublier la nécessité de réévaluer régulièrement les bases. Le coût politique associé à des réévaluations régulières est en effet moindre que de laisser de longues périodes sans changement suivies de révisions radicales. Finalement, l'essentiel est que le système d'évaluation soit objectif³⁵ et que la méthodologie soit adaptée aux compétences locales.

Une révision de la valeur unitaire pourrait avoir des répercussions non négligeables sur les recettes des communes. Ainsi, à taux d'imposition inchangés, les communes devraient bénéficier d'une sensible hausse de leurs recettes fiscales. Les transferts FCDF pourraient être revus en conséquence, de manière à compenser le coût pour l'Etat central de la réforme de l'IF. Il est par ailleurs essentiel que les communes canalisent leurs nouvelles recettes vers des fonds de réserve et non vers de nouvelles dépenses. C'est seulement en agissant de la sorte qu'elles contribueront de manière effective à l'indispensable amélioration du solde SEC95 des Administrations publiques.

• Taux d'imposition

Les communes disposent également de marges de manœuvre en matière d'impôt foncier, puisqu'elles peuvent fixer le taux de l'IF et que le produit de cet impôt leur revient directement. Par conséquent, les communes peuvent faire usage de ce levier fiscal si elles le désirent. Une augmentation du poids de l'IF dans les recettes communales permettrait de diminuer quelque peu l'impact du cycle économique sur les finances. Il constituerait un outil stabilisateur.

La Banque Mondiale note que l'impôt immobilier, contrairement aux subsides et aux taxes indirectes, contribue à satisfaire des objectifs d'efficience plus large. Il permet en effet d'établir un lien plus étroit entre la fourniture des services locaux, leur financement et leur prix pour le consommateur.

En conclusion, une révision des valeurs unitaires serait justifiée, étant donné qu'elles ne reflètent plus la réalité. Par ailleurs, elle pourrait être un moyen d'augmenter les recettes communales à taux inchangés. De plus, si cette révision est faite de manière transparente et rendue publique, la population devrait comprendre la raison et l'accepter plus facilement qu'une simple augmentation des taux. Il importe que le citoyen comprenne la relation qu'il y a entre le type d'impôt qu'il paie et le type de services qu'il obtient.

Une augmentation des recettes de l'impôt foncier permettrait d'augmenter le ratio des recettes propres des communes dans l'ensemble de leurs recettes, qui est un indicateur de l'autonomie locale. Ces revenus sont plus facilement prévisibles pour les communes et ont un effet stabilisateur sur leur budget. Bien qu'une révision des valeurs unitaires ne soit pas facile à réaliser (choix de la méthode, coûts), la hausse des revenus engendrés pourrait être une réponse au financement de certaines missions.

³⁵ Le risque de plainte et de collusion doit être réduit au maximum. L'utilisation d'une formule comme dans l'évaluation de masse permet de réduire ce risque.

Il convient évidemment de confronter le coût d'une réforme aux revenus qu'elle pourrait engendrer (analyse coûts-bénéfices).

*

8. CONSOLIDATION: L'INDISPENSABLE MAÎTRISE DES DEPENSES

La marge de manœuvre étant limitée sur le versant des recettes, le Luxembourg doit impérativement maîtriser les dépenses de ses administrations publiques. Une analyse des dépenses en niveau révèle que ces dernières sont bien plus élevées que dans les autres pays de la zone euro, même après neutralisation des transferts sociaux versés à des non-résidents et des différentiels de prix par rapport aux autres pays de l'Union européenne.

Le graphique ci-dessous a été établi sur la base de statistiques d'Eurostat relatives à l'année 2010. Les dépenses par catégorie fonctionnelle COFOG (Classification of the Functions of Government) y apparaissent en euros par tête d'habitant. Elles sont bien plus pertinentes que les habituels ratios de dépenses en pourcentages du PIB. Le PIB luxembourgeois étant élevé en comparaison internationale, il induit une sous-estimation des ratios précités. Par ailleurs, les ratios de dépenses au PIB incitent à surestimer la capacité de résistance de l'économie luxembourgeoise. Les dépenses étant assez rigides en montants absolus, notamment les rémunérations du personnel et les transferts sociaux, elles demeureraient à un niveau élevé par tête d'habitant même en cas de stagnation, voire de réduction du PIB. Il en résulterait une brusque progression des ratios de dépenses exprimés relativement au PIB.

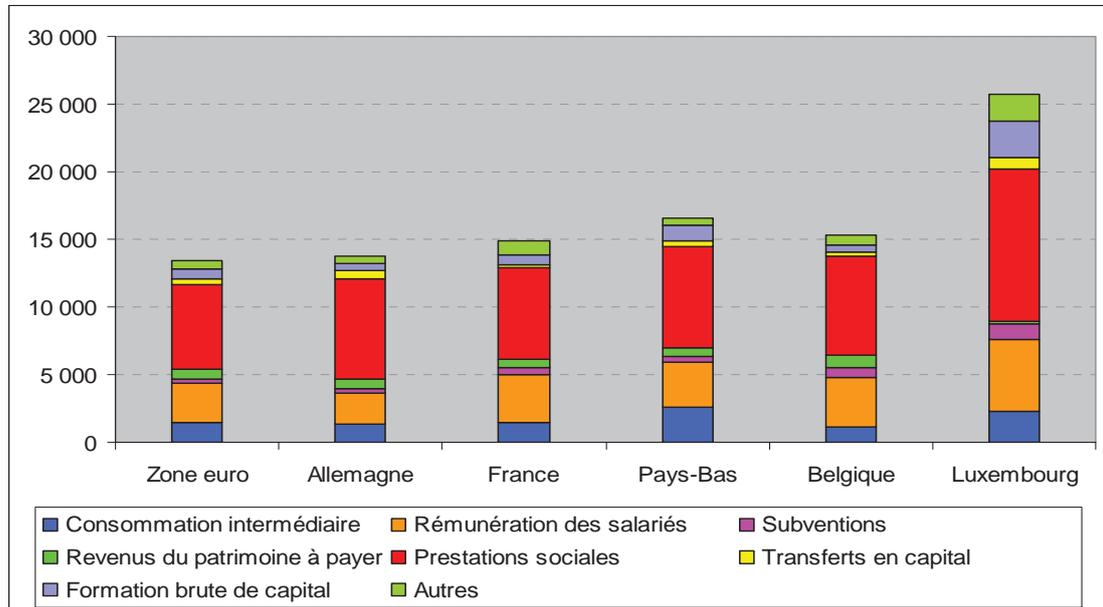
Les chiffres du graphique sont également exprimés en parités de pouvoir d'achat, afin de neutraliser le coût de la vie en moyenne plus élevé au Luxembourg. Par ailleurs, les données pour le Luxembourg ont subi deux corrections, qui donnent lieu à un ajustement à la baisse des dépenses luxembourgeoises estimées. Ainsi, les transferts sociaux exportés à l'étranger ont été extraits des dépenses. Il en est de même des investissements en matière de transport (route, rail, bus) liés aux frontaliers³⁶. En dépit de ces corrections, il apparaît que les dépenses par habitant des Administrations publiques luxembourgeoises atteignent environ le double de la moyenne correspondante de la zone euro, à savoir près de 25.800 euros, contre 13.500 pour la zone euro. Les dépenses de protection sociale sont particulièrement élevées par rapport à l'ensemble des pays étudiés. Mais la disproportion entre les dépenses luxembourgeoises et celles de la zone euro affecte toutes les catégories de dépenses, sans la moindre exception.

Ces données montrent à l'évidence que l'effort de consolidation doit en priorité porter sur le volet des dépenses.

³⁶ Une estimation des investissements liés aux frontaliers a été réalisée sur base du mode de transport emprunté par ces derniers. Une estimation plus précise nécessite plus de données disponibles, telles que le nombre de km parcourus par un frontalier sur le territoire luxembourgeois, le nombre de km effectués par un résident, le nombre de km effectués par les transporteurs routiers, etc.

Graphique 14: Dépenses des Administrations publiques
par classes économiques

En euros par habitant et par an en 2010, en parités de pouvoir d'achat



Notes: Les données pour le Luxembourg ont été corrigées pour les transferts sociaux exportés et pour les investissements en matière de transport liés aux frontaliers.

Sources: Eurostat, IGSS et calculs BCL.

Il convient également de noter que la part de la rémunération des salariés dans le total des dépenses est très importante dans la plupart des pays considérés, y compris le Luxembourg (21% du total des dépenses). L'Allemagne constitue une exception à cet égard, puisque la rémunération des salariés n'y représente qu'environ 16% des dépenses. La singularité des Pays-Bas se signale par une forte composante „Consommation intermédiaire“, supérieure en termes absolus à celle du Luxembourg (exemple unique parmi les diverses composantes, à l'exception des revenus du patrimoine à payer).

Les subventions paraissent quant à elles particulièrement importantes au Luxembourg, où elles se montaient à 1.113 euros par habitant en standards de pouvoir d'achat en 2010, contre 361 euros par habitant pour la zone euro. Près de la moitié de ce montant est canalisé vers les seuls transports (551 euros par habitant au Luxembourg, contre 82 euros en Allemagne et 99 euros aux Pays-Bas).³⁷ Une analyse approfondie mériterait d'être réalisée afin de voir si les subventions remplissent les objectifs économiques qui leur sont assignées.

Enfin, le Luxembourg se caractérise par des investissements élevés par rapport aux autres pays considérés. La formation brute de capital fixe se chiffre à 2.649 euros par habitant, contre 668 euros pour la zone euro dans son ensemble et même 470 euros environ en Allemagne et en Belgique.

Une autre analyse intéressante (à côté de celle par fonction économique) est celle faite au regard de la classification fonctionnelle, qui permet de classer les dépenses publiques en distinguant les différents domaines d'action des administrations publiques.

Le graphique 15 met en évidence les domaines dans lesquels les pouvoirs publics dépensent le plus. Celui-ci met une fois encore en évidence la présence de fortes disparités entre les pays considérés et le niveau élevé des dépenses des administrations publiques luxembourgeoises.

Avec une proportion allant de 34% à 43%, la fonction „protection sociale“ est la principale source de dépenses pour tous les pays étudiés. La fonction enseignement est quant à elle également une composante importante dans l'ensemble des pays. Elle s'élève à 1.234 euros par habitant pour l'Allemagne

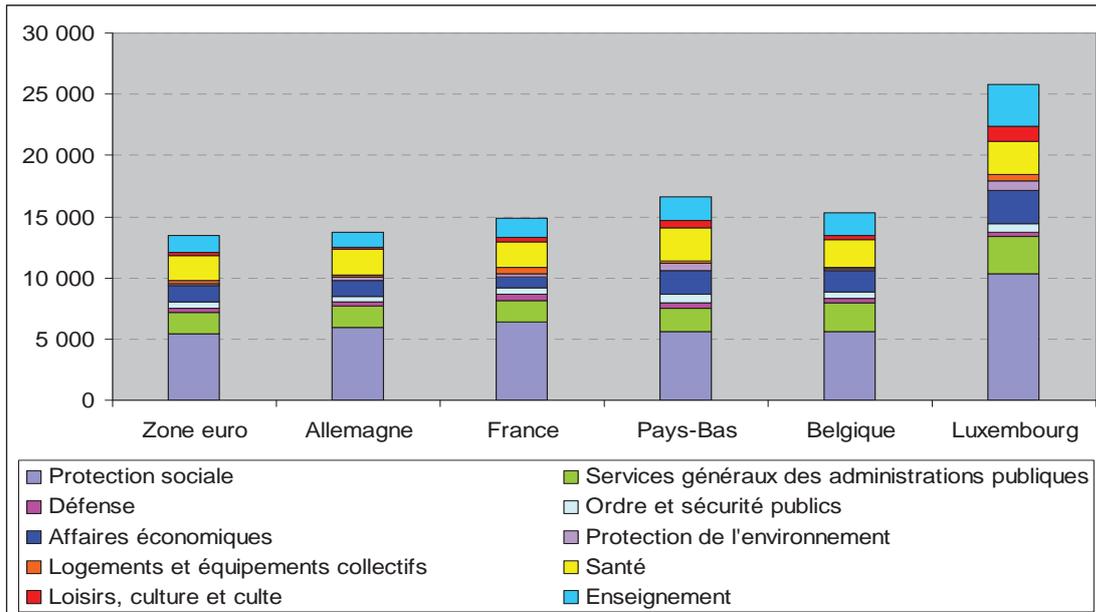
³⁷ Le degré de détail des statistiques COFOG n'est pas suffisant dans les autres pays considérés.

et à quelque 3 400 euros au Luxembourg. Les autres composantes majeures sont les services généraux et les affaires économiques.

Les disparités internationales identifiées peuvent résulter de deux facteurs principaux: une efficacité divergente dans la gestion des missions et des divergences d'offres de services.

Graphique 15: Dépenses des Administrations publiques par classes fonctionnelles

En euros par habitant et par an en 2010, en parités de pouvoir d'achat



Notes: Les données pour le Luxembourg ont été corrigées pour les transferts sociaux exportés et pour les investissements en matière de transport liés aux frontaliers.

Sources: Eurostat, IGSS et calculs BCL.

Comme mentionné ci-dessus, la rémunération des salariés constitue la deuxième dépense la plus importante après les prestations sociales. Il existe également une évidente marge de manœuvre dans ce domaine. Une première solution serait d'augmenter la productivité des agents de l'Etat existants avant l'engagement de personnel supplémentaire. Dans ce contexte, la réforme de la simplification administrative devrait se poursuivre, afin d'optimiser les processus de travail et de moderniser l'administration en vue de réaliser des gains d'efficacité. Cependant, les effets de ce type de solution ne se font ressentir qu'à moyen terme. Une solution de court terme consisterait à geler l'évolution des salaires hors indexation tant que l'équilibre budgétaire de l'administration centrale ne sera pas rétabli, y compris en 2014 et en 2015.

Cette mesure permettrait également de diminuer les dépenses dans le domaine „Enseignement“. En effet, l'analyse des dépenses de rémunération par domaine d'activité montre que 41% des dépenses totales de rémunération sont attribuables à l'enseignement. Par ailleurs, une amélioration de l'efficacité des dépenses en matière d'enseignement est à considérer. Les dépenses par habitant consacrées à ce domaine sont 2,8 fois plus importantes au Luxembourg qu'en Allemagne. Cependant, l'étude PISA de l'OCDE ne suggère pas que les étudiants luxembourgeois soient plus performants que les étudiants allemands. Il devrait être possible de faire mieux avec moins de dépenses, même si des spécificités luxembourgeoises telles que le caractère multilingue de l'enseignement sont susceptibles de peser sur le niveau des dépenses d'enseignement.

L'analyse ci-dessus illustre à suffisance l'ampleur de la marge disponible pour des efforts de consolidation sur le volet des dépenses. La BCL ne peut dans ces conditions que saluer l'effort de réévaluation de certaines catégories de dépenses annoncé par les autorités le 6 novembre 2012. Un examen minutieux de la pertinence des dépenses devrait d'ailleurs débiter dès que possible pour l'ensemble des dépenses, en particulier celles qui se caractérisent par d'importants dépassements par rapport aux autres

pays de la zone euro. L'analyse esquissée dans la présente partie peut constituer une base de départ d'un tel exercice.

*

9. CONSOLIDATION: LA REPARTITION DE L'EFFORT ENTRE SOUS-SECTEURS

Les objectifs budgétaires formulés au niveau européen concernent l'ensemble des Administrations publiques. Par conséquent, l'effort de consolidation ne peut être assumé par le seul Etat central, d'autant que des marges de manœuvre identifiées ci-dessus existent au niveau local.

L'impôt foncier constitue un important volet d'ajustement des finances communales comme détaillé dans la section 7. Il n'occupe actuellement qu'une place marginale au sein des recettes des Administrations publiques. Dans cette perspective, il conviendrait d'examiner l'opportunité d'un ajustement des valeurs unitaires, qui n'ont plus été revues depuis 1941. Une révision des valeurs unitaires de l'impôt foncier devrait permettre d'augmenter les recettes des communes. Cependant, ce type de réforme a un coût pour l'Etat central. On pourrait donc imaginer que cette réforme revête la forme d'un partenariat entre l'Etat et les communes, les communes participant à l'assainissement général des finances publiques générales en échange d'une revalorisation de la base de l'impôt foncier. Cette participation pourrait consister en une mise en réserve par les communes de leurs recettes foncières additionnelles et/ou en un ajustement des transferts de l'Etat central aux pouvoirs locaux.

Sur un horizon de plus long terme, des gains d'efficacité réalisés par la fusion de communes devraient également contribuer à la consolidation des finances publiques. Différents arguments en faveur de collectivités de plus grande taille sont avancés dans la littérature. La fusion est un moyen d'améliorer l'efficacité dans l'allocation des ressources via des effets de taille, de rationalisation ou de pouvoir de décision. La fusion permettrait des gains économiques en raison des économies d'échelle. Les prestations de services seraient améliorées, puisque certains services (par exemple les équipements culturels ou sportifs) nécessitent une population importante pour être produits ou fournis. La fusion permettrait également d'améliorer les compétences en matière de gestion en raison d'une meilleure structure organisationnelle. Un autre avantage de la fusion est l'amélioration budgétaire découlant de la rationalisation de l'appareil administratif et de l'homogénéisation fiscale. Finalement, la fusion permet de répondre à un objectif de solidarité, dans le sens où elle permet de faire coïncider le territoire des localités avec l'aire des services publics et ainsi de répartir équitablement l'effort contributif de chacun. Bien entendu, la réorganisation des nouvelles entités engendre des coûts transitoires, raison pour laquelle les effets positifs ne se font ressentir qu'à moyen terme.

L'accord gouvernemental 2009-2014 indique d'ailleurs que „*Le gouvernement s'engage à redessiner le paysage communal afin de permettre aux collectivités locales d'assumer pleinement les responsabilités qui seront les leurs dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences. Il sera redessiné avec le concours actif du Sylvicol qui a été associé à la démarche de préparation du Ministre de l'Intérieur. Le seuil des 3.000 habitants qui constitue la masse critique pour assurer le bon fonctionnement des communes autonomes de notre siècle continuera à servir de base de discussion en milieu rural alors qu'en milieu rural et urbain ce seuil pourra être modulé en conséquence*“³⁸.

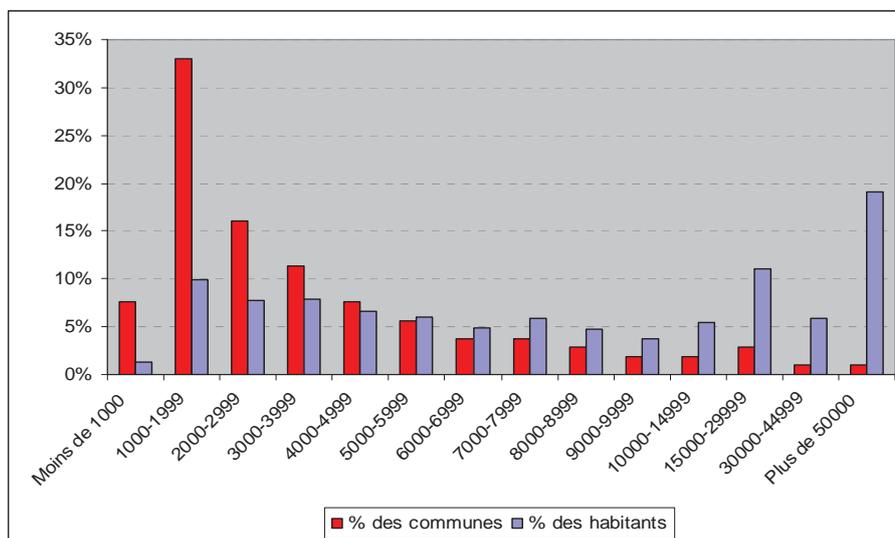
A ce sujet, il y a lieu de se référer au „concept pour une réforme territoriale et administrative au Grand-Duché de Luxembourg“ du Ministère de l'Intérieur (et de l'Aménagement du territoire à l'époque), aux pages 45 et 46 où il est notamment expliqué qu'en l'absence d'une taille suffisante pour un projet, il convient d'accompagner les communes par des conventions de financement.

La répartition par taille des communes luxembourgeoises, illustrée au graphique suivant, est symptomatique de la faible taille de la plupart des communes luxembourgeoises. Près des deux tiers de ces dernières ont une population inférieure au seuil de 3.000 personnes. Considérées dans leur globalité, ces communes n'abritent que 29% de la population du Luxembourg. A l'inverse, seules 8% des communes comptent plus de 9.000 habitants, mais elles représentent 45% de la population résidente totale. Se pose alors la question de l'efficacité des dépenses des Administrations locales et notamment des dépenses d'investissement.

³⁸ Coalition Gouvernementale 2009-2014 (2009), *Programme gouvernemental 2009-2014*, Luxembourg.

Graphique 16: Répartition par taille des communes et de la population au 1er janvier 2012

En pourcentages



Sources: Statec, calculs BCL.

L'une des conséquences de cette distribution de la population est une population médiane des communes qui n'atteint même pas la moitié de la population moyenne, cette population médiane se limitant à 2.355 personnes.³⁹ Ce chiffre est, de surcroît, bien inférieur au seuil de 3.000 habitants cité dans le récent programme de coalition.

L'analyse synthétisée dans un récent encadré du Bulletin 2012/3 de la BCL tend à corroborer la nécessité d'un regroupement des activités communales. Malgré la prudence qui s'impose dans l'interprétation des résultats, la taille „optimale“, à savoir celle minimisant le niveau de dépenses par habitant, semble se situer entre 4.000 et 11.000 habitants (avec un intervalle de confiance de 90%). Il est intéressant de constater que la limite inférieure de l'intervalle précité excède le seuil de 3.000 habitants, qui joue un rôle pivot dans les initiatives des autorités. On ne saurait mieux souligner la nécessité de mener à bien, voire d'accélérer, l'indispensable réforme territoriale.

En période de crise, les pouvoirs locaux luxembourgeois ne peuvent durablement renoncer à de tels gains d'efficacité. C'est pourquoi la BCL ne peut qu'encourager les communes à fusionner en vue d'atteindre l'objectif de 71 communes en 2017.

Finalement, il est également imaginable de créer une norme de croissance des dépenses par secteurs, celle-ci devant être en concordance avec la norme prévue dans le cadre de la „nouvelle gouvernance“ européenne.

*

10. LE CADRE BUDGETAIRE NATIONAL AU LUXEMBOURG DANS LE SILLAGE DE LA „NOUVELLE GOUVERNANCE“ EUROPEENNE

La crise financière qui s'est déclenchée en 2008 et la crise des dettes souveraines qui a suivi a fait prendre conscience que la gouvernance économique en Europe se devait d'être réformée en profondeur afin de garantir la stabilité économique et budgétaire ainsi que de rétablir la confiance et de prévenir des nouvelles crises à l'intérieur de l'Union Européenne et de la zone euro.

³⁹ La population médiane est celle de la commune qui se situe à mi-chemin de l'ensemble des 106 communes en termes de population (commune dominée par la moitié des autres communes à cette aune, et qui domine la moitié restante). En cas d'égalité parfaite de la population des communes, la population médiane serait strictement égale à la population moyenne. La différence entre ces deux concepts est donc bien un indicateur de dispersion.

Le „six pack“⁴⁰, incluant un arsenal juridique composé de 5 Règlements et d'une Directive, est donc entré en vigueur le 13 décembre 2011. Il en ressort un Pacte de stabilité et de croissance (PSC) renforcé tant dans son volet préventif que dans son volet correctif.⁴¹

Le 2 mars 2012, le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union Economique et Monétaire („TSCG“), a été signé par 25⁴² Etats membres et entrera en vigueur le 1er janvier 2013 pour autant que douze parties contractantes dont la monnaie est l'euro aient déposé leur instrument de ratification, ou le premier jour du mois suivant le dépôt du douzième instrument de ratification par une partie contractante dont la monnaie est l'euro, la date la plus proche étant retenue.

Ce traité inclut un „pacte budgétaire“ constituant le volet budgétaire du TSCG et repris à son Titre III (articles 3 à 8). Il vise à accroître la discipline budgétaire afin de préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble en prévoyant des règles qui vont partiellement au-delà des obligations imposées par le Pacte de stabilité et de croissance tel que révisé en 2011 dans le „six pack“.

Enfin le „Two-Pack“, incluant deux propositions de règlement visant à renforcer la gouvernance économique et budgétaire des Etats de la zone euro⁴³, est actuellement en cours de négociation dans le cadre du „trilogue“ entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne.

L'établissement de ces nouvelles règles a pour conséquence que le cadre légal relatif aux aspects institutionnels des finances publiques devra être adapté à la situation propre de chacun des Etats membres et particulièrement à celle du Luxembourg.

Renforcement des aspects institutionnels du cadre budgétaire au Grand-Duché de Luxembourg

Eu égard notamment au TSCG et aux Propositions inclues dans le „two-pack“ et afin de renforcer l'adhésion nationale au PSC, le cadre légal luxembourgeois relatif aux finances publiques devra être adapté pour mettre en place des règles budgétaires chiffrées qui sont juridiquement contraignantes – de préférence au niveau constitutionnel – et des „conseils budgétaires indépendants“ chargés de la surveillance et de la mise en œuvre de telles règles. En outre, ce cadre légal devra être pleinement aligné sur les objectifs de surveillance multilatérale de l'Union européenne, en particulier sur le semestre européen, en conformité avec la dernière réforme du PSC (plus particulièrement avec la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires nationaux. („Directive“).

Le TSCG, la Directive ainsi que la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro mettent en exergue l'importance de règles budgétaires chiffrées afin de promouvoir la discipline budgétaire au niveau national et d'assurer un équilibre des finances

40 Le „six pack“ se compose du Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, du Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, du Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, du Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, du Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

41 Dans le Volet préventif du PSC, le taux de croissance des dépenses, à l'exclusion des charges d'intérêts, de la composante conjoncturelle des dépenses de chômage et de toutes les dépenses afférentes aux programmes européens financés au moyen de fonds européens, ne peut être supérieur à la croissance potentielle de PIB. Dans le volet correctif du PSC: opérationnalisation du critère de la dette: dans le cas où cette dernière dépasse la valeur de référence de 60% du PIB, le ratio d'endettement doit diminuer suffisamment et s'approcher de cette valeur de référence à un rythme satisfaisant, soit une réduction annuelle moyenne du ratio d'endettement d'un vingtième de l'écart positif par rapport à la valeur de référence de 60%. Cette baisse doit s'opérer soit au cours des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles, soit pendant la dernière année pour laquelle des données sont disponibles et durant les deux années suivantes.

42 A l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque.

43 Le „two pack“ se compose de deux propositions de règlements: (i) Proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro; (ii) Proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.

publiques à moyen terme. L'analyse et les recommandations de l'OCDE concernant la procédure budgétaire au Luxembourg vont également dans ce sens.

Tandis que les dispositions de l'article 3 du TSCG doivent être d'application au niveau national au plus tard un an après l'entrée en vigueur du TSCG, celles de la Directive doivent être mises en vigueur au plus tard le 31 décembre 2013.

Il est à rappeler que les Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro se sont engagés le 26 octobre 2011 dans une déclaration d'adopter des règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou au niveau équivalent, les règles du PSC, et ce avant la fin de 2012⁴⁴. Ladite déclaration était confirmée lors du Conseil européen du 9-10 décembre 2011 et reflétée initialement dans le projet du TSCG. Etait ainsi visé un renforcement des cadres budgétaires nationaux au-delà des exigences prévues actuellement dans la Directive, tout en avançant la date de sa transposition.

Malgré les références faites à l'exposé des motifs du projet de loi 6449 concernant le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union Economique et Monétaire „TSCG“, (selon lequel *le but du TSCG est de renforcer également l'appropriation nationale du cadre budgétaire européen et d'encadrer l'évolution des politiques budgétaires nationales des parties contractantes, au-delà de ce qui découle déjà du Pacte de stabilité et de croissance tel que révisé en 2011*) ainsi qu'au programme de stabilité actualisé du Luxembourg du 27 avril 2012 selon lequel le Ministère des Finances est en train de préparer une réforme de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, force est de constater que le projet de loi ne précise pas comment et dans quels délais le gouvernement envisage de transposer les dispositions du TSCG (en particulier l'article 3 du TSCG concernant la règle d'équilibre structurel et le mécanisme de correction des écarts) au plan national.

En vue de répondre aux obligations européennes et internationales et eu égard à la réticence politique concernant une modification de la Constitution, nous attirons l'attention sur l'importance de la modification de la loi 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat dans les délais compatibles avec les échéances européennes en la matière.

Utilité d'une norme d'équilibre budgétaire adaptée à la situation du Luxembourg

Etant donné le contenu extrêmement important du „TSCG“, la BCL réitère les éléments suivants qu'il conviendra de prendre en considération lors de la transposition détaillée du TSCG en droit national, en particulier en ce qui concerne l'élaboration de la „règle d'or“ luxembourgeoise.

Norme d'équilibre budgétaire

Le TSCG, actuellement en cours de ratification, stipule en son Article 3, au paragraphe 1 (a), que les parties contractantes devront maintenir une situation budgétaire en équilibre ou en excédent. En vertu du Traité, le déficit structurel ne pourra en tout état de cause être supérieur à 0,5% du PIB en termes structurels.⁴⁵

Si l'établissement d'une norme d'équilibre budgétaire est particulièrement judicieux dans les présentes circonstances, encore reste-t-il à déterminer quelle serait la norme la plus appropriée compte tenu des spécificités de l'économie luxembourgeoise.

Pour le Luxembourg l'OMT est actuellement fixé par le Gouvernement à un surplus de 0,5% du PIB en termes structurels, comme indiqué dans les 12ème et 13ème actualisations du Programme de Stabilité du Luxembourg. Or, comme l'indique le point 5 du présent avis, le Luxembourg devrait opter, en guise d'objectif d'équilibre budgétaire, pour un surplus structurel de l'ordre de 1,15% du PIB.

Il convient de réitérer que l'objectif d'un surplus structurel des Administrations publiques de 1,15% du PIB ou plus est en accord avec l'analyse de soutenabilité budgétaire à terme de la BCL, sous la condition qu'une réforme ambitieuse du système de pensions soit mise en œuvre en parallèle.

⁴⁴ Cf. point 26(a) de la Déclaration des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011.

⁴⁵ Pour les pays dont la dette est inférieure à 60% du PIB, l'OMT peut aller jusqu'à un déficit structurel de 1% du PIB à condition que les risques pour la soutenabilité des finances publiques à long terme soient faibles.

Concernant le calcul des soldes structurels (soldes effectifs apurés des effets de la conjoncture et des mesures temporaires), il est impératif d'utiliser une méthode robuste de calcul du PIB potentiel et des écarts de production. Une simple adoption de la méthode de calcul des écarts de production utilisée actuellement par la Commission européenne est inappropriée pour une économie telle que celle du Luxembourg, qui présente nombre de spécificités (fort degré d'ouverture, large présence de frontaliers, etc.).

La déconnexion prévalant généralement entre le PIB et les recettes – qui a été particulièrement manifeste en 2011 – imposerait même l'élaboration d'une méthode désagrégée de calcul du solde structurel des Administrations publiques, dérivée pour des sous-agrégats tels que la masse salariale, l'excédent brut d'exploitation ou encore la consommation des résidents (voire même la consommation des non-résidents pour des recettes telles que la TVA électronique ou pour le „Tanktourismus“).

Pour l'année 2011 et ce pour un solde nominal identique, on observe des écarts de plus d'1% du PIB en termes de soldes structurels, selon que l'on se base sur les chiffres émanant de la BCL, de la Commission européenne ou du Pacte de Stabilité et de Croissance. Seule la résolution appropriée de ce problème permettra une évaluation incontestable de la réalisation de l'OMT par un Etat membre⁴⁶.

Mécanisme de correction d'erreurs

Selon le TSCG en cours de ratification, en son Article 3 paragraphe 1 (e), les parties contractantes devront mettre en place un mécanisme de correction d'erreur („MCE“) en cas de déviation par rapport à l'OMT. La vérification de la mise en place de ce mécanisme de correction d'erreur devra se faire par un conseil budgétaire indépendant au niveau national.

Pour les pays ayant dévié de leur OMT ou ne l'ayant pas encore atteint, ce MCE inclura deux aspects distincts („*overall assessment*“). Le premier porte sur l'ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an, le second sur une norme de dépenses, en vertu de laquelle la progression des dépenses (ajustée notamment pour les mesures discrétionnaires en matière de recettes) devrait être inférieure au taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme.

La nécessité absolue d'une convergence rapide vers un OMT ambitieux et réaliste, tenant compte des spécificités de l'économie luxembourgeoise, est corroborée par la Commission européenne qui, dans son avis sur les programmes de convergence et de stabilité, pointe le Luxembourg comme étant le seul pays dépassant systématiquement les normes de dépenses permises et ce pour un horizon allant jusqu'en 2015.

⁴⁶ Le solde structurel pour l'année 2011 enregistrait un déficit de 0,4% du PIB selon la méthode de calcul de la BCL contre un excédent de 0,6% du PIB selon la méthode utilisée dans le Pacte de Stabilité et de Croissance.

Tableau 12: Croissance des dépenses des Administrations publiques nets des revenus discrétionnaires et limite autorisée de dépenses

	Applicable benchmark for 2012 and 2013* (%)	Real growth rate of government expenditure net of discretionary revenue measures presented in SCPs			
		2012	2013	2014	2015
BE	0,4	1,5	-0,2	-0,5	-0,7
BG	1,1 in 2012, 2,6 in 2013	-11	-2	-0,4	5,2
CZ	1,2	-3,3	-1,7	-2,4	0,2
DK	0,9 in 2012, 0 in 2013	2	-2,4	0,4	0,5
DE	0,0 in 2012, 1,2 in 2013	0,9	0,6	0,2	1,4
EE	1	2,2	4,6	2,5	-0,2
IE	-0,8	-13,4	-5,3	-6,1	-4,6
EL	-1,4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ES	-0,2	-12	-7,4	-2,9	-2,1
FR	0,3	-1,4	-1,2	-0,3	-0,3
IT	-0,8	-6,7	-3,5	-1,2	0,1
CY	0,3	-9,1	-5,2	-3,3	2,6
LV	-0,1	-3	-0,5	-0,7	-1,1
LT	0,8	-6,3	-0,6	0,4	3
LU	1,8 in 2012, 0,6 in 2013	4,9	2	2,2	2,6
HU	-0,6	-9,5	-2,5	1,7	2,2
MT	0,2	-4,4	-1	-0,5	-0,7
NL	0,4	-3,6	-0,1	-0,6	-1,1
AT	0,5	0,8	-0,3	0,5	0,1
PL	2,6	1	1,2	0,6	0,5
PT	-1,1	-2,3	-3,3	-2,4	-0,6
RO	1,4	-4,3	1,5	1,4	2
SI	0,6	-9,2	-6,5	-2,6	-3,1
SK	1,8	0,4	0,1	0,6	1,3
FI	1,4 in 2012, 0,5 in 2013	0,9	-1	0,5	1,5
SE	1,8	2	1,5	0,3	0,8
UK ⁴	0,1	-4,3	2,8	-2,5	-1,5
EA17		-3	-1,7	-0,7	0
EU27		-2,9	-0,9	-0,9	-0,1

Source: Commission européenne.

L'objectif budgétaire étant précisé, il reste à mettre en œuvre un mécanisme de correction d'erreur qui soit à la fois adapté à la situation luxembourgeoise et pleinement conforme aux principes communs présentés par la Commission européenne en juin 2012⁴⁷. La règle suivante pourrait satisfaire ces exigences, tout en évitant une complexité extrême:

- Les premiers **comptes annuels des Administrations publiques pour l'année t** (par exemple 2012) sont publiés au début avril en t+1 (par exemple 2013). Un écart entre cette première estimation du solde effectif et l'OMT (ou la trajectoire de convergence vers l'OMT; voir la proposition ci-dessus) serait dès lors constaté.
- Le Gouvernement devrait sur cette base élaborer un **plan de consolidation correctif**, qui devrait être mis en œuvre avant une date prédéterminée (par exemple le 30 juin). Ce plan de consolidation devrait porter en année pleine sur un montant équivalant au dérapage constaté début avril. En cas de mise en œuvre des nouvelles mesures le 30 juin de l'année t+1 (par exemple 2013), environ la moitié du dérapage aura été corrigé avant la fin de cette année.
 - Les premiers **comptes annuels des Administrations publiques pour l'année t+1** seraient publiés en avril t+2 (par exemple avril 2014). Trois cas de figure pourraient alors se présenter:
 - L'écart entre le solde enregistré et l'OMT (ou la trajectoire vers l'OMT) est égal à 0 ou plus favorable que 0. Pour des raisons évidentes, aucune nouvelle mesure ne s'impose dans ce cas.
 - Un écart défavorable entre le solde et l'OMT apparaît, mais il est égal ou inférieur à l'effet attendu pour t+2 (p. e. 2014) des mesures correctives adoptées en t+1 (p.e. 2013). L'année t+2 serait en effet la première année où les mesures joueraient en année pleine. Il suffirait dès lors de laisser courir ces mesures, sans adopter de mesures additionnelles, pour rester sur la trajectoire conduisant vers l'OMT.
 - Un écart défavorable est constaté et il excède l'effet attendu pour t+2 (p. e. 2014) des mesures correctives adoptées en t+1 (p.e. 2013). Un nouveau plan de consolidation correctif doit dès lors être adopté avant la date limite (p.e. le 30 juin 2014). Le montant de ce plan doit être égal au dérapage (différence entre le solde enregistré en avril et le MTO ou la trajectoire vers ce dernier), diminué de l'effet attendu pour t+2 (p. e. 2014) des mesures correctives adoptées en t+1 .

Ce système relativement simple d'application permettrait d'éviter tout dérapage durable des soldes structurels effectifs par rapport aux OMT ou à la trajectoire vers les OMT, conformément aux principes communs de la Commission. Pour rappel, en vertu de ces principes, il convient de prédéfinir l'ampleur et le calendrier des corrections, d'établir une proportionnalité entre les déviations et les corrections, de cibler l'OMT et d'éviter le „*moving target syndrome*“ ou syndrome de la cible mouvante. Il est également précisé, dans les principes communs, que „*a Member State would be expected to restore the MTO as fast as reasonable, which generally would mean either the year immediately following the occurrence of the deviation or the subsequent year*“. La proposition ébauchée ci-dessus satisfait parfaitement l'ensemble de ces principes.

Cette proposition ne constitue qu'une première esquisse de MCE, pouvant servir de base à toute discussion en la matière. Les modalités concrètes devront encore être précisées. Il s'agirait notamment des „circonstances exceptionnelles“ (faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante ou périodes de grave récession économique) justifiant une suspension temporaire de l'application du mécanisme, ainsi que de l'implication dans les plans de consolidation correctifs des pouvoirs locaux et des administrations de sécurité sociale.

Conseil budgétaire indépendant

L'Article 4 (2) de la Proposition de la Commission européenne d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro indique que les Etats membres devront mettre en place un conseil budgétaire indépendant („CBI“), qui sera chargé du suivi de l'application des règles budgétaires. A l'Article 3, notamment, le même texte met en exergue la nécessité de baser l'élaboration des projets de budget sur des projections macroéconomiques indépendantes.

⁴⁷ „Common principles on national fiscal correction mechanisms“, Communication de la Commission européenne, 20 juin 2012

Le CBI pourrait notamment mener à bien une tâche indispensable au suivi de la règle portant sur le solde structurel, à savoir le calcul du PIB potentiel et des écarts de production. Compte tenu de la complexité de la problématique, un comité d'experts pourrait utilement assurer le suivi, voire la „maintenance“, des soldes structurels et de la méthode présidant à leur calcul. Le comité pourrait également être chargé de vérifier l'identification des mesures temporaires, qui influent directement sur le calcul du solde budgétaire structurel. L'indépendance de ce comité devrait par ailleurs être assurée par des mécanismes appropriés, les missions, l'organisation et le fonctionnement du conseil ne pouvant toutefois porter préjudice aux activités de ses membres.

Transposition au Luxembourg de la Directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres

Cette section fait le point sur la situation actuelle au Luxembourg en ce qui concerne la transcription de la Directive 2011/85/UE. Selon la Directive, les Etats membres ont jusqu'au 31 décembre 2013 pour s'y conformer, mais les partenaires de l'Euro Plus Pact se sont engagés à mettre les dispositions en œuvre avant la fin 2012. Comme tente de le démontrer le texte ci-dessous, il reste beaucoup à faire au Luxembourg avant d'être en phase avec le contenu de la Directive⁴⁸.

*Tableau 13: Transposition de la Directive 2011/85/UE
Situation au Luxembourg*

Contenu de la Directive	Situation en vigueur au Luxembourg
Disponibilité régulière de statistiques fiables et standardisées	●
Publication des prévisions macro et des méthodologies correspondantes en vue de la programmation budgétaire	●
Règles budgétaires chiffrées	●
Perspective pluriannuelle	●
Coordination budgétaire entre sous-secteurs	●

Source: BCL.

Il est important de rappeler également que de nombreux éléments inclus dans cette directive se retrouvent également dans le TSCG ainsi que dans le „two pack“.

La publication du rapport d'avancement qui sera présenté par la Commission le 14 décembre 2012 au plus tard, sur la base d'informations communiquées par les Etats membres devraient révéler plus d'informations sur l'état d'avancement juridique de la transposition de cette directive dans le droit luxembourgeois.

Disponibilité de statistiques fiables et publication des prévisions macroéconomiques aux fins de la programmation budgétaire

La production de statistiques pour l'ensemble des sous-secteurs des Administrations publiques sur la base des normes du SEC 95, avec tableaux de correspondance détaillés entre données sur „base caisse“ et données SEC 95 (chapitre II, Art. 3 de la Directive) est mise en œuvre au Luxembourg à la faveur du volume III des projets de budget successifs.

En ce qui concerne le suivi des réalisations budgétaires, la BCL ne peut que réitérer l'importance d'obtenir sur base mensuelle les données budgétaires concernant les postes les plus importants concernant les recettes et dépenses de l'Etat et notamment les recettes liées à l'impôt sur les traitements et salaires ainsi que les recettes d'impôts provenant du revenu des collectivités, de façon régulière et sur la base de tableaux standardisés. Une plus grande transparence en ce qui concerne la publication des dépenses effectuées par les fonds spéciaux est également indispensable.

Le chapitre III de la directive ainsi que le „two pack“ mettent en exergue la nécessité de rendre publiques les projections macroéconomiques, les méthodes, hypothèses et paramètres pertinents pré-

⁴⁸ Un point orange signifie que le point relatif à la Directive est partiellement d'application au Luxembourg. Un point rouge signifie qu'aucun élément relatif à cette partie de la Directive n'est en vigueur actuellement au Luxembourg.

parés et validés par des institutions indépendantes et qui sous-tendent les prévisions (projections établies aux fins de la programmation budgétaire).

La BCL ne peut qu'encourager une plus grande transparence concernant les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles la programmation budgétaire se fonde ainsi que la prise en considération de scénarios alternatifs en cas de décrochage de la croissance par exemple.

Règles budgétaires chiffrées

La Directive (Chapitre IV) et le TSCG prévoient l'introduction obligatoire d'une „règle d'or“ budgétaire combinée avec un mécanisme de correction automatique au niveau national.

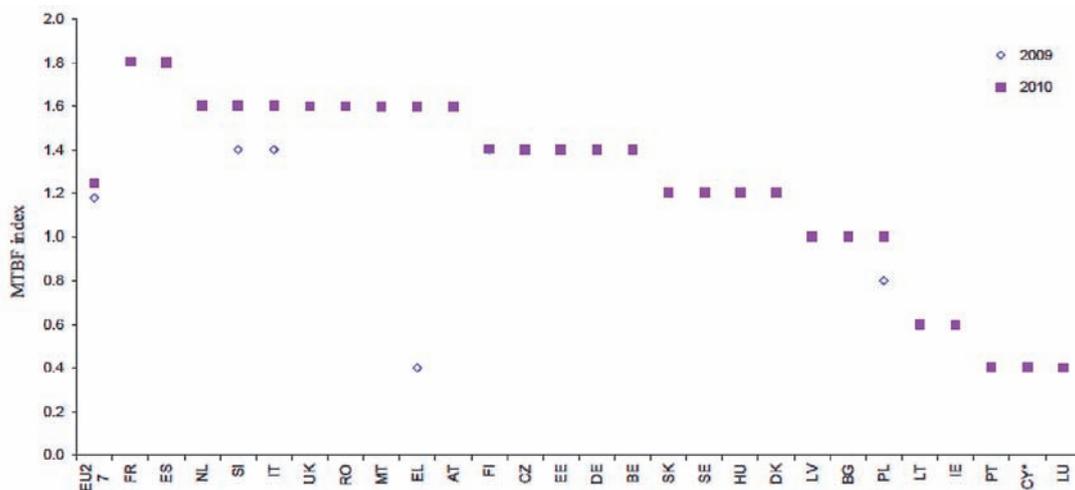
Aucune transposition n'existe actuellement au Luxembourg ni sur la norme de dépenses, ni sur la définition précise de la „règle d'or“, ni sur les règles dérogatoires ainsi que sur le mécanisme de correction d'erreurs. Force est de constater que le projet de loi 6449 sur la transposition du TSCG dans la législation nationale ne comporte aucun détail à ce propos.

La situation est identique en ce qui concerne le „suivi efficace et en temps utile des règles, sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des Etats membres“.

Perspective pluriannuelle

Selon le rapport de la Commission européenne (Public Finances in EMU 2012), le Luxembourg est moins performant que les autres Etats membres en matière de programmation budgétaire pluriannuelle.

Graphique 17: Index concernant la mise en place de la programmation budgétaire pluriannuelle dans l'Union Européenne, 2009 et 2010



Source: Commission européenne

Or, seul un horizon budgétaire pluriannuel performant permet de disposer d'une véritable visibilité de la politique budgétaire. Les actualisations successives des programmes de stabilité répondent en apparence à cet impératif, mais ces dernières sont actuellement trop peu détaillées. Le meilleur horizon temporel serait, du point de vue économique, la durée d'un cycle économique. Ces cycles n'étant cependant ni réguliers ni parfaitement identifiables, il semble préférable d'opter pour un horizon de temps fixe, par exemple l'horizon des actualisations du Programme de stabilité ou un horizon quinquennal. Ce dernier horizon coïnciderait avec la durée d'une législature, ce qui permettrait de mieux responsabiliser les gouvernements successifs. La période quinquennale pourrait être prolongée d'un an chaque année (périodes „glissantes“). Cet horizon de 5 ans serait compatible avec la Directive 2011/85/EU, qui mentionne en son chapitre V, Article 9, une programmation budgétaire „à trois ans au moins“.

Par ailleurs, selon le „two-pack“, ces programmes pluriannuels devraient être rendus publics annuellement.

Les montants de dépenses figurant dans les plans pluriannuels seraient idéalement contraignants. Ces plafonds de dépenses devraient par ailleurs être compatibles avec la norme d'évolution des dépenses relevant du volet préventif du PSC réformé (cf. supra). Pour rappel, cette dernière norme postule schématiquement une évolution des dépenses qui soit en ligne avec la croissance de moyen terme du PIB potentiel.

Coordination budgétaire entre les sous-secteurs des Administrations publiques

Selon le Chapitre VI de la directive, les pays se doivent d'instaurer des mécanismes de coordination appropriés entre tous les sous-secteurs de l'ensemble des Administrations publiques (Administration centrale, communes, sécurité sociale). Ces mécanismes doivent concerner tous les aspects pertinents de la planification budgétaire, des estimations budgétaires elles-mêmes au respect, par l'ensemble des pouvoirs publics, des règles budgétaires susmentionnées.

En ce qui concerne ce dernier aspect, la mise en place de la nouvelle comptabilité communale est un pas dans la bonne direction. Dans le projet de budget 2013 cependant, les données SEC 95 détaillées (avec tableau de correspondance caisse/SEC 95) ne sont pas disponibles pour 2013, soit l'année concernée par le projet. La nouvelle comptabilité communale devrait à l'avenir permettre de remédier à une telle situation, qui contrevient clairement à l'article 13 de la Directive.

