

Projet de budget 2010 : La Chambre de Commerce s'inquiète de l'attentisme du Gouvernement face à une situation alarmante

Par Carlo Thelen, Chief Economist de la Chambre de Commerce

Le projet de budget 2010, déposé à la Chambre des Députés le 29 septembre 2009, est deuxième projet de budget de crise d'affilée dans la mesure où il se caractérise par la poursuite de la politique anti-cyclique entamée par le budget de l'Etat relatif à l'exercice 2009. De ce fait, les dépenses de l'Administration centrale continueront de progresser (+9,2% entre 2008 et 2009; +5,9% entre 2009 et 2010), alors que les recettes poursuivront une tendance inverse (-4,0% entre 2008 et 2009, -0,8% entre 2009 et 2010), la conséquence étant le creusement du déficit budgétaire de l'Administration centrale, lequel passe de 89,9 millions EUR en 2008 à 1,49 milliards EUR en 2009 pour atteindre prévisiblement 2,26 milliards EUR en 2010, ce qui correspond à un besoin de financement de l'ordre 6,2% par rapport au PIB.

Au niveau de l'Administration publique au sens large¹⁾ le déficit passera de 2,3% à 4,4% du PIB entre 2009 et 2010, en violation de la limite de 3% prévue par le Pacte de stabilité et de croissance européen. La dette publique atteindra quelque 19,8% du PIB fin 2010 (15,9% fin 2009).

Quels sont les principaux aspects positifs de la politique budgétaire du Gouvernement, quelles sont les principales critiques de la Chambre de Commerce dans ce contexte?

La Chambre de Commerce retient comme points positifs du projet de budget 2010 les mesures du plan de relance décidées en mars 2009, les mesures d'accompagnement de la crise et le niveau élevé de dépenses d'investissements affichées. Encore faudra-t-il procéder aux investissements prioritaires de façon intégrale et selon le calendrier annoncé.

Par ailleurs, un niveau élevé de dépenses d'investissement doit conduire en parallèle à une réduction des dépenses courantes non liées à la politique anticyclique, comme ceci peut s'observer dans nombre de pays européens. Et c'est ici que le bât blesse: les dépenses de consommation de l'Etat poursuivent leur progression rapide, alors que les recettes, sous l'effet de la baisse conjoncturelle, chutent de 5% sur les 9 premiers mois de 2009 (variation prévue pour 2010: -8,71%). Donc, face à une situation conjoncturelle toujours incertaine et à des problèmes structurels de plus en plus marqués tels que relatés par le dernier "Tableau de Bord Compétitivité"²⁾, la Chambre de Commerce salue la poursuite de la politique anticyclique du Gouvernement, mais estime que des économies du côté des mesures non liées à cette

politique – dont les effets vont par ailleurs s'estomper en cas de prolongement de la crise – sont inévitables et urgentes. De tels ajustements seront d'autant plus douloureux que le temps passe. Ils sont nécessaires même sous l'hypothèse peu probable d'un retournement conjoncturel rapide et soutenu.

Le projet de budget 2010 est le premier projet de la nouvelle législature. Il a été élaboré pendant les mois de crise. Quels accents y sont mis par le nouveau Gouvernement issu des élections du mois de juin 2009?

Le projet de budget 2010 est à considérer plutôt comme un budget de transition. Il reprend certes de nombreux éléments retenus dans le Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009 que

la Chambre de Commerce a approuvés, par exemple les investissements dans les infrastructures nécessaires au développement socio-économique du pays et les efforts en matière de recherche-innovation. Cependant le projet ne répond pas aux interrogations fondamentales de la situation de crise et ne propose pas de pistes dans ce contexte: quel est le carnet de route relatif à la sortie de crise et quel sera à l'avenir le modèle de croissance?

Ces questions sont d'autant plus cruciales qu'il s'agit du premier projet de la nouvelle législature et donc d'un outil optimal et d'une période idéale pour présenter, ne fût-ce que sommairement, les visions stratégiques pour les 5 prochaines années. Le projet de budget 2010 ne fournit pas non plus d'indication quant au scénario de retour à l'équilibre budgétaire: quel scénario de sortie des déficits publics, de réduction de la dette publique et de dette cachée relative à la sécurité sociale et, à terme, de reconstitution de réserves budgétaires, le Gouvernement veut-il et peut-il privilégier?

Quels sont les principaux défis pour les finances publiques du Grand-Duché?

Il s'agit à court terme de baisser le déficit des administrations publiques des 4,4% par rapport au PIB à un taux en dessous de 3%, pour respecter les critères prévus par le Pacte de stabilité et de croissance. A moyen et plus long terme, il faudra rétablir l'équilibre budgétaire et viser des surplus. Comment y arriver? En inversant l'effet ciseaux actuel entre recettes et dépenses budgétaires, les premières évoluant à un rythme largement inférieur que les secondes. Il est vrai que les mesures anti-crise ont un coût pour le budget de l'Etat, mais cela vaut également pour les autres Etats membres de l'Union européenne. Or, en période normale, les dépenses courantes luxembourgeoises évoluent largement plus rapidement que pour la moyenne de la zone euro. Une simulation du potentiel d'économies pou-

vant résulter au Luxembourg de l'application du taux de progression européen moyen des dépenses courantes dégage des économies de 147,16 millions EUR en 2006, de 150,91 millions EUR en 2007 et de 608,29 millions EUR en 2008, soit quelque 900 millions EUR sur une période de trois ans. Dans une optique dépassant le seul exercice 2010, la Chambre de Commerce propose des mesures susceptibles d'augmenter l'efficacité de la dépense publique et de contribuer à un changement de paradigme au niveau des finances publiques. Une analyse de l'efficacité et un meilleur ciblage des transferts sociaux, des subventions et des subsides étatiques, des transferts aux communes ainsi qu'une étude systématique de l'efficacité-coût des projets d'investissement et le recours accru aux projets sous forme de "public-private partnerships" devraient contribuer à l'avenir à freiner la progression des dépenses publiques et à une efficacité accrue de la dépense publique en général.

Et la dette publique? Le Luxembourg est encore loin de la limite des 60% par rapport au PIB prévu par le Traité de Maastricht...

C'est vrai qu'avec un niveau d'endettement public prévu pour 2010 se situant à moins que 20% du PIB, y compris les emprunts liés aux mesures de sauvetage de deux banques de la place, le Luxembourg se situe en effet dans une situation plus favorable que la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne, en tout cas pour l'instant. Toutefois, étant donné la taille restreinte du pays, sa forte dépendance vis-à-vis du secteur financier, et la précarité et volatilité d'une part importante de ses recettes fiscales, la capacité d'endettement du Luxembourg est sans aucune mesure comparable à celle des Etats plus grands. Par conséquent, la limite des 60% d'endettement par rapport au PIB a une pertinence moindre pour notre pays. Le niveau de dette publique prévu au sein de la Note d'experts³⁾, qui s'élèverait à quelque 40% en 2014 à politique de dépenses inchangée, est inacceptable, car hautement dangereux pour un pays comme le Luxembourg. Et ce pour une double raison, à savoir, l'équité intergénérationnelle, en général, et le poids étouffant de la charge d'intérêts liée à cette dette (427 millions EUR en 2014, soit 1% du PIB), en particulier. A titre d'illustration, une dépense de 427 millions EUR représente presque autant que les dépenses cumulées, en 2010, par le Fonds du rail et le Fonds des routes.

Sous un angle intergénérationnel, les soldes positifs actuels des réserves de l'assurance pension sont largement artificiels. Le Conseil Supérieur pour un Développement Durable estime que le Luxembourg

devrait générer des excédents budgétaires annuels de 8% afin de sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050⁴⁾. La pérennité à long terme s'apprécie non seulement au sein du système des pensions, mais également en ce qui concerne l'assurance maladie et l'assurance dépendance. Pour éviter la déconformation du système et afin de rétablir l'équité intergénérationnelle, des décisions courageuses et incisives s'imposent⁵⁾.

Quelles sont les mesures concrètes que la Chambre de Commerce propose pour réduire à court terme le déficit public. Sont-elles réalisables?

La Chambre de Commerce estime que les multiples problèmes soulevés dans son avis budgétaire rendent indispensables des mesures urgentes et volontaristes de la part des autorités publiques, qui se placent dans le cadre d'un effort de solidarité nationale: en effet, salariés, de statut privé ou public, ménages et entreprises doivent contribuer aux efforts de réduction du déficit. Une telle réduction, à travers des modifications du projet de loi budgétaire en décembre 2009, pourra être opérée par des diminutions ciblées de dépenses courantes (notamment à travers de plus de sélectivité sociale), au niveau de quelques dépenses en capital, ainsi que par des hausses de certains postes de recettes, tout en limitant les effets négatifs potentiels sur l'économie.

La Chambre de Commerce a identifié un potentiel de réduction du déficit de l'ordre de 512,16 millions EUR (1,41% du PIB; cf. avis budgétaire complet sous www.cclu.lu). Il s'agit d'une énumération non exhaustive de pistes techniquement réalisables, et reflétant un effort de solidarité nationale. Il est évident que les mesures proposées se différencient quant au degré de faisabilité politique, mais en cette période de crise, des mesures courageuses sont inévitables: Le caractère impopulaire de mesures de restriction budgétaire va d'ailleurs s'agrandir avec le temps, tout immobilisme en la matière aggravant la situation financière et rendant les ajustements ultérieurs plus douloureux.

- 1) Y compris la sécurité sociale et les Administrations locales.
- 2) Voir le dernier "Bilan de Compétitivité", document publié annuellement par l'Observatoire de la Compétitivité du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur (www.eco.public.lu).
- 3) "Note d'experts internes à l'administration publique au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014, annexée à la déclaration gouvernementale".
- 4) CSDD: "Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen", septembre 2008, page 30.
- 5) Voir, entre autres: C&C: Actualité & Tendances n° 7 "Entreprise Luxembourg 2.0", juin 2009; UEL: "La réforme du régime général d'assurance pension - Position de l'UEL", juillet 2009.