

Mise au point

Objectifs budgétaires: dérive programmée?

L'alpha et l'oméga de la politique budgétaire est, en vertu de la gouvernance européenne – transposée en droit luxembourgeois –, le fameux objectif de solde budgétaire structurel. Ce solde s'applique à l'ensemble des administrations publiques: administration centrale, communes et sécurité sociale. Une assise très large, donc. Quant au qualificatif «structurel», il signifie surtout que le solde est corrigé de l'impact de la conjoncture sur les recettes et sur les dépenses de chômage, notamment au moyen de filtres et de méthodes passablement complexes sur lesquelles je ne vais pas m'attarder ici.

Ces balises de la politique budgétaire, dites «Objectifs budgétaires à moyen terme» (OMT), sont redéfinies tous les trois ans. La plus récente révision est toute fraîche, puisqu'elle a eu lieu fin avril 2016. Pour chaque Etat membre, la Commission européenne calcule dans un premier temps l'OMT minimal compatible avec le cadre européen de surveillance budgétaire.

Ce calcul s'effectue sur la base de formules assez ésotériques, prenant en compte notamment un scénario démographique de long terme et un niveau d'endettement particulier: 60% en l'occurrence, j'y reviendrai. Les Etats doivent ensuite, dans leurs programmes de stabilité (ou de convergence) respectifs, s'en tenir au résultat du calcul de la Commission ou adopter un objectif plus ambitieux.

Pour le Luxembourg, l'OMT était depuis 2013, avant la révision de cette année, un surplus de 0,5% du PIB. Les calculs de la Commission ont montré que le Luxembourg pouvait – mais ne devait pas nécessairement – désormais ramener son objectif à moyen terme à -0,5% du PIB – soit un déficit structurel. Et le gouvernement s'est empressé de s'emparer de ce «minimum syndical» calculé par la Commission, sans autre forme de procès.

Un geste malencontreux dans le cas spécifique du Grand-Duché. Les calculs de la Commission sont en effet – de son aveu même – assez mécaniques et fortement standardisés: c'est aux Etats membres qu'il revient d'incorporer les spécificités nationales. Or trois considérations essentielles au Luxembourg n'ont pas été dûment prises en compte par nos autorités: tout d'abord, les calculs de la Commission prennent en compte la désormais célèbre population de 1,1 million d'âmes vers 2060, contre 700.000 environ lors du calcul de l'OMT de 2013. Une nouvelle «génération spontanée» de 400.000 personnes – soit plus des deux tiers de la population existante du Luxembourg.

Il en résulte un rajeunissement massif de la population par rapport au scénario précédent, soit une augmentation moindre des dépenses de pension et de santé, donc un objectif budgétaire pouvant être révisé à la baisse: CQFD. Problème: une telle explosion démographique suppose

le maintien sur la longue période d'une immigration nette fort élevée qui pourrait rapidement se dégonfler comme un ballon de baudruche. Ne parlons même pas des centaines de milliers d'emplois devant être créés...

Autre problème posé par une telle explosion de la population: elle s'accompagnerait bien entendu, à terme, de coûts d'infrastructures (transports, logements, crèches, hôpitaux, etc.) considérables. Or ces coûts ne sont pas pris explicitement en compte dans les calculs de l'OMT. Notre programme de stabilité prévoit d'ailleurs une relative décélération des investissements publics d'ici 2020: ces derniers diminueraient par rapport au PIB de 4,2% en 2016 à 3,4% seulement en 2020.

Last but not least, la révision à la baisse de l'OMT ignore l'objectif d'endettement maximal de 30% du PIB, pourtant proclamé par le gouvernement. En clair: les calculs (européens) justifiant cette révision à la baisse reposent en effet sur le postulat d'une convergence (certes à long terme) du taux d'endettement vers... 60% du PIB (le double de l'objectif des autorités). Un objectif consistant en un déficit de 0,5% du PIB permettrait accessoirement de «financer» une réforme fiscale coûtant 1% du PIB, sans courir le risque que les finances publiques fassent apparaître une déviation importante vis-à-vis de l'OMT, plus bas. Au lieu de ris-

quer de rater la cible, la cible est agrandie.

Par ailleurs, le Luxembourg a affiché un confortable excédent budgétaire structurel en 2015, se montant à 1,7% du PIB. Or il vise désormais -0,5% du PIB, soit plus de 2 points de PIB de moins. Il

ne reste qu'à espérer que le gouvernement n'utilisera pas cette marge. Le Luxembourg ne peut se laisser griser par la renaissance conjoncturelle enregistrée en 2015 (+4,8%). Selon les plus récentes projections économiques de la Commission, ce taux retomberait déjà à 3,3% en 2016.

Soit à peine plus que la hausse escomptée de la population et de l'emploi (+2,4% et +2,6%, respectivement).

S'il est trop tard pour adapter l'OMT, intégré au programme de stabilité, il faut espérer que le gouvernement fera tout pour assainir davantage nos finances publiques. Nos administrations publiques ne doivent leurs actuels excédents qu'au confortable surplus de la sécurité sociale, qui se dégonflera avec le «vieillessement» démographique, alors que l'administration centrale demeure largement déficitaire, malgré une croissance économique soutenue. Le déficit de l'administration centrale atteindrait même 1 milliard en 2017 et l'endettement du pays se poursuivra en conséquence.

CARLO THELEN,
DIRECTEUR GENERAL
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

