

Pour un budget de la résilience et de la relance

Par Carlo Thelen *

La Covid affecte durement l'économie mondiale. L'environnement socio-économique reste fragile, lourdement impacté par la crise et marqué par l'incertitude à plus d'un titre (Brexit, élections aux États-Unis, relations avec la Chine, ...).

L'économie luxembourgeoise n'est pas à l'abri de ces évolutions. Le projet de budget 2021 déposé le 14 octobre 2020, table sur un déclin du PIB en volume de quelque 6 % en 2020. La croissance économique bénéficierait certes d'un rebond mécanique en 2021, avec un PIB réel s'accroissant de 7 % par rapport à 2020, mais de nombreux risques entourent une telle prévision, qui paraît optimiste à l'heure actuelle. Au total, sur les deux années, le PIB progresserait à peine, alors qu'une croissance de plus de 5 % sur deux années était attendue avant l'apparition du virus.

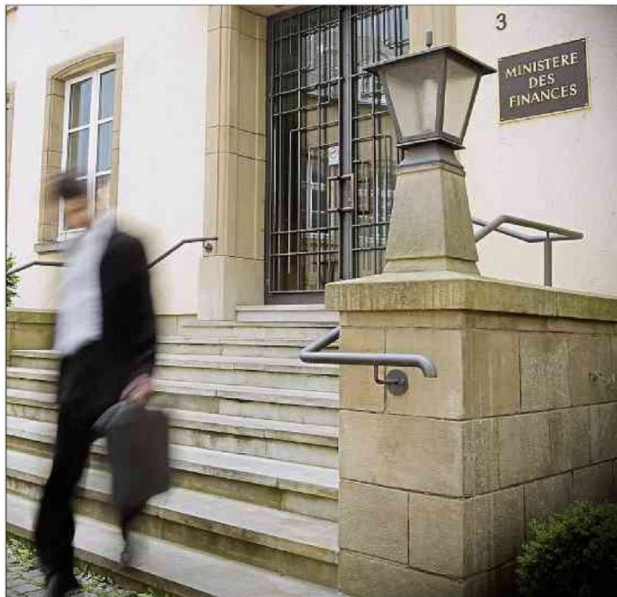
La faiblesse de la demande ainsi que les mesures d'urgence adoptées par le Gouvernement se reflètent dans l'évolution de nos finances publiques, avec pour 2020 un déficit de l'ensemble des administrations publiques (soit l'Administration centrale, la Sécurité sociale et les communes) censé culminer à 7,4 % du PIB – soit bien plus qu'au cœur de la Grande Récession (pour rappel, l'impasse budgétaire s'était élevée à seulement 0,2 % du PIB en 2009). À la faveur de la reprise mécanique escomptée pour 2021, le déficit des administrations publiques reviendrait cependant à 2,7 % en 2021.

Une situation budgétaire initialement saine

Les déficits enregistrés en 2020 et en 2021 ne peuvent bien entendu devenir les nouveaux «benchmarks» de notre future politique budgétaire, mais ils s'expliquent et même se justifient dans un contexte dominé par la crise Covid, qui exige une politique anticyclique performante.

L'important plan de stabilisation annoncé dès le 25 mars (infrastructures liées au virus, aides remboursables ou non aux entreprises et reports de charges, chômage partiel, congé pour raisons familiales, etc.) et «Nei-start Lëtzebuerg», présenté le 20 mai, comportent des mesures qui atténuent les effets de la crise. Compte tenu de la progression importante des infectés et du prolongement prévisible de la crise, de nouvelles aides ciblées pour soutenir les secteurs les plus affectés s'avèrent indispensables.

À condition toujours qu'ils soient contenus dès 2022, ce qui est d'ailleurs l'objectif visé dans le projet de budget pluriannuel (qu'il restera à concrétiser...). Les déficits enregistrés en 2020 et en 2021 ne constituent pas une menace directe pour la notation «triple A» du Luxembourg. C'est



Le projet de budget 2021 élaboré par le ministère des Finances table sur un déclin du PIB en volume de quelque 6 % en 2020. Photo: Marc Wilwert/Archives LW

la situation budgétaire raisonnablement saine avant la crise – même si elle n'est pas exempte de vulnérabilités, en ce qui concerne les pensions notamment – qui nous a permis de réagir rapidement à la crise, sans pour autant hypothéquer exagérément l'avenir de nos finances publiques.

Dans cette perspective, le projet de budget est un peu aveugle de considérations en ce qui concerne la stratégie de «sortie à moyen terme des déficits» de l'Administration centrale. L'impasse budgétaire de cette entité serait toujours considérable en 2024 (avec un déficit de 1,8 % du PIB), en dépit d'une croissance moyenne attendue de près de 3,5 % à l'horizon 2022-2024.

Mieux anticiper les investissements publics

D'autres «chaînon manquant» du projet de budget sont l'absence de précisions quant à l'impact (budgétaire, micro et macro-économique) des diverses mesures fiscales annoncées, ou des dépenses réellement consenties dans le cadre des plans de stabilisation et de relance – seuls les chiffres initiaux sont mentionnés, en dépit d'une sous-utilisation de certaines dispositions. Il aurait par ailleurs été souhaitable d'intégrer au projet une marge de manœuvre financière permettant de couvrir anticipativement de nouvelles mesures d'aides requises face aux nouvelles restrictions décidées

suite à la progression importante du nombre d'infectés.

Le projet de budget annonce, comme l'avait d'ailleurs recommandé la Chambre de commerce dans son plan de relance présenté le 15 juillet 2020, des efforts conséquents en matière d'investissements publics. En 2020, ils représenteraient quelque 5,9 % du PIB prévu avec, il est vrai, divers effets exceptionnels liés à la Covid et à l'aviation militaire. Les années suivantes, ils oscilleraient autour de 5 % du PIB, soit un niveau durablement plus élevé qu'avant la crise.

De telles intentions sont à saluer, encore faut-il les réaliser. Notre pays est appelé à enregistrer une croissance économique de l'ordre de 3 % l'an, voire même davantage afin d'assurer le financement de nos modèles sociaux. Donc un objectif d'un taux d'investissement public de 5 % du PIB semble être un minimum dans un pays nécessitant une croissance élevée, ce qui re-

Notre pays est appelé à enregistrer une croissance économique de l'ordre de 3 % l'an, voire même davantage afin d'assurer le financement de nos modèles sociaux.

quiert un important effort d'anticipation de la part des autorités publiques nationales et locales dès à présent.

L'effort d'investissement prévu est à saluer, de même que les priorités choisies, à savoir la santé et l'équipement hospitalier, la recherche et l'innovation, la transition verte et énergétique, les transports. En matière de santé, sujet primordial pour des raisons évidentes, les autorités devront poser systématiquement les jalons d'un véritable écosystème, intégrant notamment les acteurs traditionnels de la santé, l'enseignement médical, la recherche ou encore les acteurs privés en pointe dans ce domaine.

Il ne faut pas oublier le logement, alors que la progression des prix immobiliers ne s'est pas ralentie pendant la crise Covid, bien au contraire. Des solutions existent et ont été à maintes reprises rappelées par la Chambre de Commerce et les acteurs du terrain. Il faut les mettre en œuvre rapidement.

Renforcer l'attractivité et la compétitivité du pays

La pandémie ne doit pas nous faire oublier la nécessité de renforcer l'attractivité et la compétitivité du Luxembourg. Le projet de budget souffle un peu le chaud et le froid dans ce domaine. Il consacre l'abandon du régime des stock-options et warrants. Le Gouvernement renonce par ailleurs, dans l'immédiat, à

une réforme fiscale d'ensemble, qui aurait pu permettre notamment d'annoncer une feuille de route assurant de manière progressive (par exemple dès 2022, et sur trois ans) une convergence vers la moyenne (ou la médiane) européenne du taux d'imposition nominal frappant les sociétés luxembourgeoises, actuellement élevé en comparaison internationale.

Il importe enfin de poser dès que possible les jalons d'une croissance plus qualitative, via notamment la relance de la stratégie «Troisième révolution industrielle». Le mot d'ordre étant toujours l'augmentation de la productivité et de l'efficacité des ressources à travers les nouvelles technologies et l'innovation, face aux défis socio-économiques, énergétiques et climatiques.

Associé à une recherche d'efficacité «là où c'est possible» dans le domaine public également, un tel cadre d'ensemble permettrait d'arrimer solidement la relance, de stimuler l'activité économique et par voie de conséquence, les recettes budgétaires. Le tout permettrait de résoudre la quadrature du cercle de l'assainissement budgétaire, de la relance et d'un retour à une croissance qualitative élevée, indispensable pour le modèle sociétal luxembourgeois.

Le projet de budget n'est certes pas dépourvu d'impulsions nouvelles. Ainsi, il prévoit une taxe d'abonnement allégée pour les fonds d'investissement ayant des actifs «verts» et un régime d'impatiation plus performant, qui serait accessible également aux firmes de moins de 20 salariés. La participation des salariés au résultat de leur entreprise serait par ailleurs fiscalement avantageuse. Le Fonds pour l'emploi va être renforcé, afin de favoriser l'emploi des seniors, l'apprentissage et un effort sur le plan des stages professionnels. De tels efforts sont louables, mais ils ne constituent qu'une partie du cadre pro-business requis¹, compte tenu de l'acuité des problèmes auxquels les entreprises sont confrontées.

En résumé, le projet de budget déposé le 14 octobre a l'ambition de renforcer la résilience de l'économie luxembourgeoise, même si cet édifice prometteur – sous réserve d'inventaire et d'une analyse approfondie au cours des semaines à venir – devra être complètement à court terme (aides adaptées en fonction de l'évolution de la crise, modernisation de la loi sur les faillites, simplification administrative, ...) et lorsque la crise aura été surmontée (assainissement des finances publiques, fiscalité attractive, ...).

* L'auteur est directeur général de la Chambre de commerce (cf. www.carlothelemblog.lu).

¹ Voir à ce propos le plan de relance de la Chambre de Commerce, <https://www.zc.lu/plandrelance/>