

Les normes budgétaires au Luxembourg

La politique budgétaire des autorités luxembourgeoises est balisée par diverses normes. Il s'agit d'une part des règles que comportent le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) et le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), qui s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques. A ce cadre mis en place au niveau européen s'ajoutent des normes budgétaires spécifiquement luxembourgeoises, qui se réfèrent le plus souvent au seul Etat central. Ces diverses normes sont successivement passées en revue dans le présent texte, qui vise essentiellement à en proposer une interprétation opérationnelle.

Les autorités des Etats membres doivent se conformer aux **règles adoptées au niveau** européen, qui reposent sur deux piliers, à savoir le TEC et le PSC. En vertu du protocole sur la procédure de déficits excessifs du Traité, le déficit de l'ensemble des administrations publiques ne peut excéder 3 % du produit intérieur brut (PIB), sauf en cas de dépassement exceptionnel, transitoire et limité de la valeur de référence. Par ailleurs, la dette brute consolidée des administrations publiques ne peut en principe pas dépasser 60 % du PIB. A ces deux valeurs de référence s'ajoute l'exigence, prévue par le PSC, de soldes budgétaires proches de l'équilibre ou en excédent sur un horizon de moyen terme. Cette norme vise en fait à assurer à tout moment le respect de la valeur de référence de 3 % du PIB, même en période de ralentissement économique. Dans la pratique, le respect de la norme de soldes proches de l'équilibre ou en excédent est vérifié par la Commission sur la base de l'évolution annuelle des soldes budgétaires apurés de la conjoncture.

Les trois règles précitées se rapportent à l'ensemble des administrations publiques, qui regroupent l'administration centrale – y compris les fonds spéciaux et certains établissements publics – ainsi que les communes et la sécurité sociale. Elles se réfèrent par ailleurs à des déficits ou une dette brute consolidée calculés en conformité avec les règles du système comptable standardisé SEC 95. Le respect par les Etats membres de ces deux normes est régulièrement passé en revue par la Commission européenne.

Le respect par le Luxembourg de la valeur de référence de 60 % est assuré au cours des prochaines années, tant la situation patrimoniale des administrations publiques luxembourgeoises est actuellement favorable. En revanche, il est concevable que les pouvoirs publics luxembourgeois éprouvent des difficultés à respecter la valeur de référence de 3 % dans un avenir proche. Selon les projections du printemps 2004 de la BCL, le solde des administrations publiques accuserait en effet un déficit de 2,3 % du PIB en 2005 et en 2006, respectivement. Ces résultats supposent cependant l'absence de nouvelles dépenses ou réductions d'impôts. Une éventuelle dégradation du contexte macro-économique par rapport aux prévisions de printemps de la BCL est aussi de nature à contrarier le respect de la valeur de référence.

Le cadre budgétaire repose également sur des **lignes de force définies dans l'accord de coalition de 1999**. En vertu de ces lignes de force, (i) la capacité de financement du secteur public devrait rester excédentaire; (ii) le solde budgétaire de l'Etat central devra rester en équilibre; (iii) la croissance des dépenses ordinaires de l'Etat devra être inférieure à la croissance du budget total. En outre, le gouvernement s'est engagé «à poursuivre une discipline budgétaire qui veillera notamment à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique» (iv). Ces normes budgétaires sont extrêmement utiles et contribuent à assurer la transparence de la politique budgétaire. Cependant, leur interprétation n'est pas toujours immédiate sur un plan purement opérationnel. Ainsi, la norme (iii) ci-dessus, qui est pourtant relativement précise, revêt une signification profondément différente selon qu'elle s'applique au seul Etat central au sens strict ou à une notion plus large qui inclut également les fonds spéciaux, conformément aux comptes SEC 95. Cette dernière interprétation aurait le mérite d'être nettement plus exhaustive. Les investissements publics constituent en effet la principale composante des dépenses en capital. Or comme l'indique l'exposé introductif du projet de budget 2004, 64 % des investissements de l'Etat sont effectués par le truchement de six fonds d'investissement. L'Etat central octroie certes des dotations à ces fonds, qui figurent généralement parmi les dépenses en capital. Cependant, ces dotations ne sont guère en phase avec les dépenses programmées des fonds en 2003 et en 2004. En 2004, les dépenses courantes de l'Etat central au sens strict s'accroîtraient de 5,2 % selon le budget voté 2004, ce qui excède la croissance de l'ensemble des dépenses, qui atteindrait 2 %. En revanche, la norme serait pratiquement respectée si l'Etat central était appréhendé dans son

acceptation large, puisque les dépenses courantes et les dépenses totales progresseraient dans ce cas de 5,0 % et 4,5 %, respectivement.

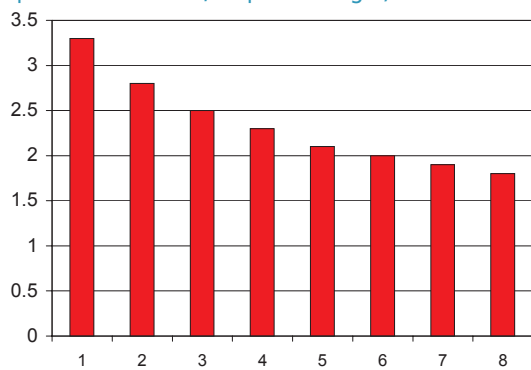
Une disparité similaire prévaut pour la ligne directrice (ii), en vertu de laquelle le solde budgétaire de l'Etat central doit rester en équilibre. Ainsi, le solde de l'Etat central se solderait par un déficit de 84 millions d'euros en 2004 dans le cadre de la présentation budgétaire traditionnelle, de sorte que la norme serait pratiquement respectée. Cependant, le déficit de l'Etat central serait proche de 700 millions d'euros selon le standard statistique européen SEC 95, qui consiste notamment à appréhender l'Etat central en y incorporant les fonds spéciaux. Le solde de l'Etat au sens strict pourrait quant à lui être affecté par l'inscription en recettes de capital du produit d'emprunts ou par d'éventuelles fluctuations des dotations de l'Etat central aux fonds spéciaux, qui pourraient diverger de l'évolution des dépenses effectives des fonds. De ce fait, une norme limitée au seul Etat central au sens strict est peu contraignante, donc relativement redondante.

En revanche, pour autant que l'acceptation large de l'Etat central soit retenue et que le produit d'emprunts soit extrait des recettes, la ligne de force (ii) (solde budgétaire de l'Etat central en équilibre) garantirait de facto le respect de la ligne directrice (i) (capacité de financement du secteur public excédentaire), du moins tant que l'excédent de la sécurité sociale demeurera supérieur au déficit des communes. Dans la foulée, l'exigence de soldes proches de l'équilibre ou en surplus serait également respectée. Cette exigence – qui émane du PSC – se déploie sur un horizon de moyen terme, ce qui implique une position budgétaire équilibrée en moyenne de cycle ou en termes de soldes apurés de la conjoncture. La ligne directrice (ii) est plus ambiguë à cet égard, car elle ne fait pas explicitement référence à un tel horizon de moyen terme. Des soldes budgétaires «proches de l'équilibre ou en surplus» impliqueraient à leur tour, par construction, le respect de la valeur de référence de 3 % du Traité instituant la Communauté européenne. En d'autres termes, la ligne directrice (ii) pourrait constituer la structure factière de l'édifice des normes budgétaires, pourvu qu'elle soit définie en référence à la notion large de l'Etat central.

Le gouvernement s'est par ailleurs engagé à «veiller à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique» (ligne directrice (iv)). Cette norme est essentielle, puisque son application prémunit le Luxembourg de tout accroissement tendanciel du ratio des dépenses de l'Etat au PIB. Toute mise en œuvre de la norme est cependant tributaire d'une clarification de la notion de «moyen terme». Afin de garantir une certaine neutralité cyclique de la politique budgétaire, il conviendrait d'ancrer l'évolution des dépenses sur la croissance du PIB observée sur un horizon temporel suffisamment long, qui permette de «lisser» les aléas conjoncturels, un tel horizon devant idéalement embrasser l'ensemble d'un cycle économique. D'autre part, un horizon trop long porterait préjudice à l'efficacité de la norme, qui deviendrait peu contraignante. Le graphique ci-joint permet de mieux cerner l'ampleur requise de la fenêtre d'observation de l'évolution du PIB réel. Diverses séries de croissance du PIB ont été examinées, chacune correspondant à des moyennes mobiles non centrées calculées sur divers horizons temporels. Il apparaît que la série des taux de croissance annuels est excessivement volatile. L'écart type des taux de croissance annuels du PIB réel atteint en effet 3,3 % par an. Cette volatilité se réduit cependant nettement lorsque des fenêtres mobiles plus larges sont considérées. Ainsi, l'écart type se limite à 2,1 % quand les moyennes mobiles s'effectuent sur 5 ans. Elle ne décline que très graduellement au-delà de cet horizon, ce qui semble confirmer le bien-fondé d'un horizon temporel de 5 ans.

Graphique 7

Volatilité de la croissance du PIB réel sur divers horizons de temps (Ecart types enregistrés sur la période 1980-2003, en pourcentages)



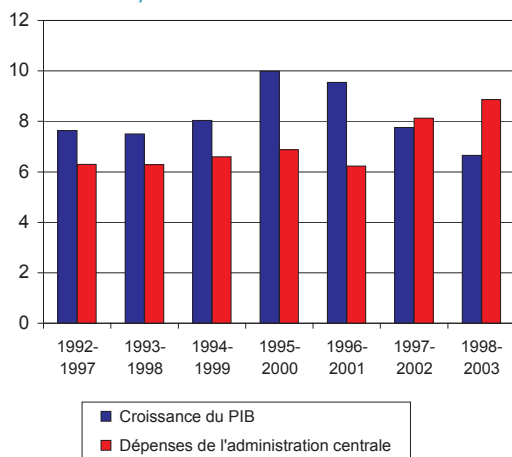
Source: STATEC, calculs BCL.

Diverses séries de taux de croissance du PIB réel ont été constituées à partir de l'évolution du PIB en volume observée de 1970 à 2003. Chaque taux constitue la moyenne mobile de la croissance observée au cours d'une période dont la durée s'étale de 1 à 8 ans. L'écart type de ces séries est ensuite dégagé sur la période 1980-2003.

Le graphique suivant est basé sur cette observation. La progression nominale des dépenses de l'Etat central y est comparée à la croissance nominale du PIB sur des horizons successifs de 5 ans. Il convient de noter que le graphique a été élaboré en référence aux dépenses totales de l'Etat central au sens large (y compris les fonds spéciaux et certains établissements publics).

Graphique 8

Croissance des dépenses totales de l'Etat central au sens large par rapport à la croissance du PIB sur des horizons successifs de 5 ans (pourcentages de croissance)



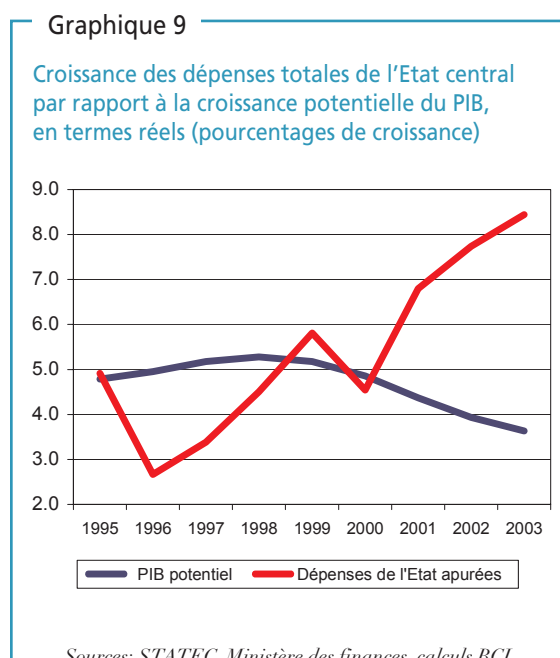
Source: STATEC, Ministère des finances, calculs BCL.

Notes: A titre d'exemple, le taux 1998-2003 restitue la moyenne des 5 taux de croissance nominaux observés entre 1998 et 2003. Le choix d'une période de 5 ans constitue une traduction opérationnelle de la notion de «moyen terme» mentionnée dans l'accord de coalition de 1999. Les dépenses de l'Etat central prises en considération dans le graphique comprennent les dépenses effectuées par le truchement des fonds spéciaux et de certains établissements publics.

Il apparaît que la norme précitée, telle qu'elle est appréhendée dans le cadre du présent exercice, ne serait plus respectée depuis 2002. L'écart entre la croissance des dépenses et celle du PIB se serait d'ailleurs accru en 2003.

Une autre présentation de la norme selon laquelle la croissance des dépenses devrait, à moyen terme, ne pas excéder les possibilités de croissance consiste à comparer à la croissance *potentielle* du PIB les dépenses apurées de l'incidence du cycle. Il s'agit là d'une prise en compte alternative de la nécessité de vérifier le respect de la norme sur un horizon de *moyen terme*, afin de neutraliser les aléas de la conjoncture. Cette présentation s'inspire du traitement réservé à l'exigence de soldes budgétaires «proches de l'équilibre ou en surplus» à moyen terme prévue au PSC. Pour rappel, la Commission européenne a rendu cette norme opérationnelle en définissant non pas des horizons successifs de durée fixe, comme dans le graphique ci-dessus, mais en vérifiant que les soldes *apurés de l'incidence du cycle* soient proches de l'équilibre ou en excédent et ce sur une base annuelle.

Le graphique suivant renferme les résultats de la transposition de cette méthode à l'évolution des dépenses de l'Etat central au sens large. Les dépenses liées au sous-emploi ont été apurées de l'impact de la conjoncture sur la base du filtre d'Hodrick-Prescott, auquel la BCL recourt par ailleurs afin de dégager les soldes ajustés des évolutions cycliques. Le taux de croissance tendanciel repris au graphique résulte également de l'application de cette méthode.



Notes: La croissance potentielle est dérivée sur la base de la série, établie depuis 1970, du PIB en volume, telle qu'elle apparaît après lissage au moyen du filtre d'Hodrick-Prescott ($\lambda = 30$). Les dépenses liées au sous-emploi ont été apurées de la conjoncture au moyen de la même méthode. Les taux de progression de l'ensemble des dépenses ont été réduits à concurrence de la progression annuelle du déflateur du PIB, afin de les exprimer en termes réels.

L'Etat central est défini selon son acception large. Il comprend par conséquent les fonds spéciaux.

L'opération «one-shot» liée à la vente d'une concession à la société SES Global a été neutralisée.

La présentation reprise au graphique ci-dessus permet de déceler les déviations par rapport à la norme de façon plus «pro-active», sur une base annuelle. Comme l'indique le graphique, la progression des dépenses de l'Etat central au sens large a excédé la progression du PIB potentiel au cours des dernières années. Ce fut plus nettement le cas au cours des trois dernières années considérées. L'utilisation de taux de croissance potentiels alternatifs, par exemple les taux estimés par les autorités dans la 5^e actualisation du programme de stabilité luxembourgeois, donneraient lieu à des résultats différents, mais le constat de base de déviations par rapport à

la norme serait inchangé, du moins en 2002 et en 2003 (les taux potentiels relatifs aux années antérieures ne figurent pas dans la 5^e actualisation).

Ni le PIB potentiel, ni les dépenses apurées du cycle économique ne constituent des données observables. Ils résultent de calculs dont les méthodes et les résultats peuvent varier et constituer matière à débat. Il en résulte que les deux méthodes présentées ci-dessus doivent être appréhendées en tant qu'outils complémentaires plutôt que concurrents.