



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

12 novembre 2013

AVIS I/38/2013

relatif au projet de loi relatif à la coordination et à la
gouvernance des finances publiques

..... AVIS

Sommaire

1. L'objet du projet de loi	3
2. L'explication du projet de loi.....	3
2.1. La situation budgétaire des administrations publiques : du nominal au structurel en passant par l'objectif à moyen terme.....	3
2.1.1 La règle de l'équilibre budgétaire	3
2.1.2 L'objectif à moyen terme	5
2.1.3 Le mécanisme de correction automatique.....	8
2.2. De quoi la règle du solde équilibré fondé sur un PIB potentiel est-elle le nom ? D'une norme budgétaire favorisant le moins-disant social, loin d'être incontournable	11
2.2.1 La réduction des marges de manœuvre budgétaires.....	12
2.2.2 Le manque de fiabilité des indicateurs de nature « potentielle » et « structurelle ».....	15
2.2.3 Une norme budgétaire très orientée vers les entreprises.....	16
2.2.4 Pour des critères de convergence et de stabilité sociales en Europe.....	18
2.2.5 Les autres articles manquant du Pacte budgétaire.....	20
2.3. L'institution nationale de vérification : instaurer un modèle plus ouvert et plus représentatif	20
2.4. La procédure budgétaire mise en vigueur lorsque le budget de l'État n'est pas approuvé par le parlement.....	22
2.5. L'obligation de communication des administrations publiques.....	24
3. Les conséquences du projet de loi : une politique d'affaiblissement social automatique et à perpétuité.....	24
4. En conclusion	28
Annexes.....	30
Annexe 1 : Le concept douteux du solde structurel	30
Annexe 2 : Pour une véritable règle d'or crédible	36
Annexe 3 : Pour des critères de convergence et de stabilité sociales en Europe	37

Par lettre du 22 juillet 2013, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. L'objet du projet de loi

Le projet de loi prévoit de renforcer le contexte légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques.

Il vient ainsi transposer en droit national certaines règles prévues par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)¹, du 2 mars 2012, ainsi que certaines dispositions de la directive du Conseil de l'Union européenne (UE), du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Le « Pacte budgétaire » qui fait l'objet du titre III du TSCG formule un ensemble de règles et de procédures qui visent à encadrer encore davantage l'évolution des finances publiques des États membres, et ce au-delà des règles originelles du Pacte de stabilité (3% de déficit public, 60% de dette publique) ou même de celles du Pacte réformé en 2005. La transposition de ce pacte budgétaire dans le droit national conditionne l'accès au mécanisme européen de stabilité.

2. L'explication du projet de loi

2.1. La situation budgétaire des administrations publiques : du nominal au structurel en passant par l'objectif à moyen terme

2.1.1 La règle de l'équilibre budgétaire

La principale disposition du TSCG (article 3) impose aux États signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit structurellement « en équilibre ou en excédent », c'est-à-dire à afficher un solde budgétaire nul ou positif en termes structurels.

Conformément au TSCG, le projet de loi définit le solde structurel comme étant le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles² et des éventuelles mesures budgétaires ponctuelles ou temporaires³. Le projet de loi précise également que le terme « administrations publiques » désigne, suivant les définitions du système européen des comptes nationaux et régionaux, les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale.

¹ Le Luxembourg a approuvé ce traité par une loi de ratification qui est entrée en vigueur en avril 2013.

² Quantifiées par l'output gap/écart de production en lien avec les paramètres d'ajustement budgétaire au cycle, c'est-à-dire la semi-élasticité des finances publiques à la conjoncture. Un écart de production positif signifie que le solde structurel est inférieur au nominal. Un écart négatif signifie en revanche que le structurel est supérieur au solde nominal. Soulignons bien ici qu'il ne s'agit pas de l'effet de la conjoncture en soi, mais bien de la variation de la conjoncture par rapport à une norme potentielle qui serait anti-inflationniste. Voir ci-contre l'encadré intitulé « Du solde nominal au solde structurel : un exemple ».

³ Par exemple la vente d'actifs non financiers, les recettes d'une mise aux enchères de licences publiques, les coûts à court terme liés à une urgence découlant d'un désastre naturel, les amnisties fiscales ou les recettes provenant d'un transfert du patrimoine ou des engagements liés aux retraites. Celles-ci sont pratiquement inexistantes au Luxembourg ; seule l'année 2006 en aurait connues à hauteur de 0,3% du PIB.

Du solde nominal au solde structurel : un exemple

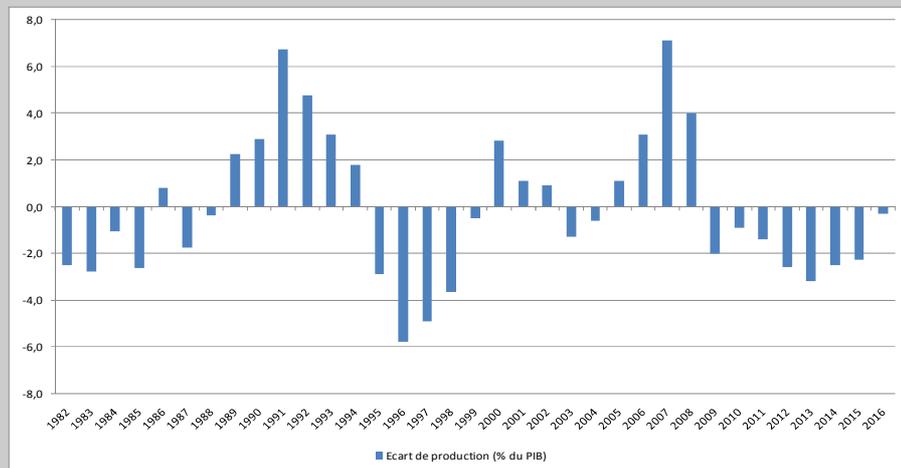
La 14^e actualisation du programme de stabilité (APS) indique que le solde nominal des finances publiques devrait s'élever à -0,7% du PIB en 2013.

Pour obtenir le solde structurel des administrations publiques de cette même année, on retranche du solde nominal les effets (positifs ou négatifs) que la conjoncture à ce moment du cycle économique peut exercer sur ce résultat ; en 2013, la conjoncture est défavorable (au sens des textes et de la doctrine européenne sous-jacente) et pèse donc sur le solde nominal (moindres recettes et surcroît de dépenses potentiels).

Dès lors, si ce solde nominal est « *corrigé des variations conjoncturelles* », il exprimerait alors potentiellement mieux la réalité structurelle des finances publiques que l'on aurait dû/pu obtenir de fait cette année-là, en fonction des capacités structurelles de l'appareil de production luxembourgeois à cet instant et dans une situation où le plein potentiel des facteurs de production aurait été exploité sans tensions inflationnistes (stabilité ; cf. aussi point 2.2.3).

Il convient toutefois de noter que ce potentiel productif et les variations de la conjoncture réelle par rapport à celui-ci n'existent pas en soi ; ils sont le fruit d'estimations conventionnelles diverses, résultant d'une quantification tributaire d'hypothèses conditionnant fortement le profil de croissance potentielle obtenu. Les variations conjoncturelles prises en considération ne sont donc pas les évolutions de la conjoncture dans l'absolu, mais bien par rapport à ce potentiel de croissance : ainsi, en 2010 et 2011, les écarts de production sont négatifs (mauvaise conjoncture au sens des textes européens), comme l'illustre le graphique suivant, alors que l'économie a connu une croissance positive à prix constants (en volume) respectivement de 3% et 2% (10,5 et 6,2% en valeur courante).

Ces effets de la conjoncture sont appréhendés par une fraction de l'« écart de production », c'est-à-dire de la différence entre le niveau de production potentielle (PIB potentiel) de l'économie et le niveau effectif atteint (PIB). En 2013, l'écart de production serait négatif, à -3,2% selon une première estimation. Autrement dit, la différence entre les deux PIB (en % du PIB potentiel) est négative.



Source : Ameco, Stateg ; graphique : CSL

Ainsi, en 2013, le solde nominal légèrement négatif [-0,7%] duquel on retranche les variations conjoncturelles négatives [-1,4%, soit la fraction de l'écart de production] donne un solde structurel (hors effets du cycle) positif de -0,7-[-1,4] = 0,7. En théorie, Le Luxembourg aurait donc pu afficher un solde nominal positif en 2013 si l'économie avait tourné au maximum de son potentiel d'équilibre (non inflationniste).

Cette règle de l'équilibre ou de l'excédent, erronément médiatisée comme la « règle d'or », est en réalité remplie si le solde structurel des administrations publiques correspond à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) propre à chaque pays. Les signataires se sont engagés, le cas échéant, à respecter une limite inférieure maximale de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut (PIB) aux prix du marché (ou 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60% et que les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles).

Cette règle relative au solde budgétaire structurel vient donc s'ajouter à la règle déjà bien connue du Pacte de stabilité qui interdit les déficits budgétaires au-delà d'un seuil nominal équivalant à 3% du PIB. Elle renforce au demeurant la disposition déjà en vigueur depuis 2005 qui enjoint les pays de la zone euro à réaliser leur OMT structurel et à fournir le détail des voies et moyens pour y parvenir, de même que de suivre, le cas échéant, une trajectoire d'ajustement de 0,5% l'an à cette fin⁴.

2.1.2. L'objectif à moyen terme

Les États membres sont tenus par le Traité de définir dans leur droit national leur OMT ainsi que la trajectoire pour l'atteindre.

Rappelons que l'OMT du Luxembourg correspond actuellement à un excédent structurel de 0,5% du PIB [contre - 0,8% antérieurement, « *la rationalité économique sous-tendant le renforcement de l'objectif budgétaire à moyen terme* [étant] *fondée sur le préfinancement des passifs implicites* » (1^{er} APS)].

Pour se mettre en conformité avec la nouvelle disposition budgétaire prévue par le TSCG (Pacte budgétaire), le Luxembourg doit donc dorénavant dégager chaque année cet excédent structurel de 0,5% ; il ne suffit plus - depuis 2005 déjà - (Pacte de stabilité) de tendre vers une position budgétaire, nominale d'abord et structurelle ensuite, « *proche de l'équilibre ou excédentaire* » tout en disposant d'un solde nominal supérieur à la valeur de référence de - 3 % du PIB.

Le Traité interdit également aux parties contractantes de s'écarter temporairement de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement, sauf circonstances exceptionnelles définies comme des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante ou des périodes de grave récession, pour autant que ne soit pas mise en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme.

Si la règle ne devait pas être respectée, le calendrier de la convergence vers l'OMT sera proposé par la Commission européenne, et un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants par rapport à l'OMT ou à la trajectoire propre à la réalisation de celui-ci sont constatés. Les progrès réalisés en direction de l'OMT et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale conformément au Pacte de stabilité révisé (avec pour référence le solde structurel et une analyse des dépenses).

⁴ En réalité, il s'agissait déjà auparavant, dans le cadre du Pacte de stabilité (règlement 1466/97), de respecter « *l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire* », en termes nominaux cette fois (la limite inférieure étant constituée par le solde de - 3% du PIB à ne pas dépasser sous peine de voir démarrer la procédure en déficit excessif). À partir de 2005 (règlement 1055/2005), les pays de la zone euro (ou du MTC II) ont eu à respecter des OMT en termes structurels (dits corrigés des variations conjoncturelles) spécifiques à chaque État, mais pas inférieurs à - 1% du PIB potentiel. En 2011, le règlement 1175/2011 (six-pack) a conforté et renforcé cette approche par l'introduction du semestre européen en vue d'une coordination ex-ante ainsi que de sanctions financières pratiquement automatiques (« majorité qualifiée inversée ») y compris dans le volet préventif en cas de non-respect des objectifs et recommandations (déviations significatives).

Au cœur de la procédure budgétaire

L'objectif à moyen terme

L'OMT est défini pour et par chaque État en fonction des positions et développements économiques et budgétaires spécifiques à chacun. L'OMT couvre en principe une période de trois ans à l'issue de laquelle il est révisé si besoin.

L'existence de cet OMT est censée 1) préserver les positions budgétaires des États d'un dépassement du seuil budgétaire nominal de -3% du PIB prévu par le Pacte de stabilité et 2) assurer une viabilité à long terme des finances publiques [coût du vieillissement], voire 3), tenant compte des deux premiers éléments, offrir le cas échéant des marges de manœuvre budgétaires, en considérant particulièrement les besoins d'investissement⁵.

Comme l'avait souligné par exemple la 12^e APS, l'OMT luxembourgeois fixé à 0,5% du PIB en termes structurels doit permettre, « *s'il est atteint, de préfinancer partiellement la future augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement démographique* », soit 33% de la valeur actualisée selon le Comité de prévision. Notons que, sans cette contrainte issue d'un avenir lointain, le Luxembourg serait donc, dans les circonstances actuelles, sans doute autorisé à fixer un OMT déficitaire de 1% du PIB.

La Commission, qui réalise son estimation propre, et le Conseil examinent cet objectif ; ce dernier peut inviter un État à renforcer son objectif budgétaire à moyen terme s'il n'est pas jugé en adéquation avec les objectifs du Pacte de stabilité.

On apprend ainsi par la 14^e APS que l'estimation de l'objectif structurel pour le Luxembourg par la Commission européenne s'élevait à 0,75% du PIB contre un objectif de 0,5% retenu par le gouvernement pour la période 2012-

⁵ L'OMT peut être révisé anticipativement en cas de réforme structurelle d'envergure ayant une incidence majeure à long terme sur la viabilité des finances publiques, en particulier de toute réforme systémique des retraites.

2013. Par conséquent, le Conseil, considérant dans son avis de juin 2012 l'OMT inapproprié au regard des dispositions du Pacte de stabilité, a invité le Luxembourg à « *corriger tout écart par rapport à l'OMT* » et à « *renforcer et mettre en œuvre rigoureusement la stratégie budgétaire* ».

La réforme du régime de retraite survenue en décembre 2012 (« *un premier pas important dans la bonne direction* » dit le Conseil) a conduit la Commission à réviser son estimation à 0,5%, raison pour laquelle l'OMT est maintenu par le gouvernement pour la période 2013-2014.

L'OMT est considéré par le Conseil comme positionné dans la droite ligne des exigences du Pacte de stabilité ; dans son avis de juin 2013, le Conseil incite tout de même le Luxembourg à la vigilance en matière d'OMT et à « *renforcer sa gouvernance budgétaire en créant un cadre budgétaire à moyen terme pour les administrations publiques qui inclurait des plafonds pluriannuels de dépense et en mettant en place une instance nationale indépendante chargée de vérifier les prescriptions budgétaires* ».

Le cadre budgétaire à moyen terme

Le présent projet de loi répond à la fois à cette recommandation du Conseil et à la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (six-pack). Cette dernière ne nécessite pas une législation spécifique et sera transposée ponctuellement d'ici à la fin de l'année 2013.

Le cadre budgétaire est l'ensemble des mesures, des procédures, des règles et des institutions qui sous-tendent la conduite de la politique budgétaire.

Le cadre budgétaire à moyen terme, qui en est un des éléments clés, représente un instrument qui permet d'étendre l'horizon de la politique budgétaire au-delà de l'exercice annuel (sur 3 ans au moins). Il devrait contenir, entre autres, des objectifs budgétaires pluriannuels synthétiques, des projections pour chaque poste de dépenses et de recettes important, un descriptif des mesures envisagées et une évaluation de leur effet sur la soutenabilité à long terme des finances.

Il prendra ici la forme d'une loi de programmation financière pluriannuelle déposée dans le courant d'octobre pour être votée conjointement avec le projet de budget à proprement parler.

Le présent projet de loi propose un certain nombre d'éléments qui visent à formaliser ce cadre budgétaire : relevé des dépenses budgétaires, publicité des évaluations et des prévisions macro-économiques, extension pluriannuelle du cadre budgétaire.

Le processus relatif aux sanctions

Pour rappel, le processus du Pacte de stabilité relatif aux sanctions se déroule en trois phases :

- un dépôt portant intérêt par les États membres concernés de 0,2% du PIB dans la première phase, dite préventive,
- suivi dans sa phase corrective par un dépôt sans intérêt de 0,2% du PIB,
- possiblement converti, dans la phase finale, en une amende de 0,2%, voire davantage si le non-respect persistant des mesures correctives est constaté (amende maximale de 0,5% du PIB).

Ajoutons que, dans le cadre du Pacte budgétaire inscrit au TSCG, la Cour de justice est habilitée à prendre des sanctions (sous forme de somme forfaitaire ou d'astreinte adaptée aux circonstances et ne dépassant pas 0,1% du PIB) en cas de non-entrée en vigueur de la règle de l'équilibre budgétaire ou de non-mise en place du mécanisme de correction automatique y relatif⁶.

⁶ Un amende de 0,2% maximum pour manipulation des statistiques existe par ailleurs. Il convient aussi de se souvenir qu'à côté du volet budgétaire, une procédure de surveillance a également vu le jour pour détecter et corriger les déséquilibres macroéconomiques. À ce titre, en cas de procédure pour déséquilibre excessif (dépôt portant intérêts), si les mesures sont jugées insuffisantes et que l'État visé ne fait pas preuve de son intention de corriger ces déséquilibres, celui-ci s'expose à une amende de 0,1% du PIB.

Le projet de loi impose donc que le solde structurel annuel des administrations publiques soit au moins égal à l'OMT ou converge rapidement vers cet objectif et que OMT et trajectoire de convergence soient définis dans le cadre de la nouvelle loi de programmation financière pluriannuelle.

Celle-ci déterminera les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique⁷ et la décomposition des soldes nominaux et structurels annuels par sous-secteur des administrations publiques. Elle sera complétée par l'indication d'un montant maximal des dépenses de l'administration centrale pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte.

Le montant maximal des dépenses constitue un plafond, qui d'après les commentaires du projet de loi, doit nécessairement être limité aux dépenses de l'administration centrale, étant donné que celles-ci relèvent, contrairement à celles des administrations locales et de la sécurité sociale, de l'emprise exclusive du gouvernement.

La directive relative aux cadres budgétaires des administrations publiques dans leur ensemble que le présent projet transpose partiellement (cf. encadré précédent) indique que les cadres budgétaires à moyen terme visent la mise en place d'objectifs budgétaires pluriannuels globaux, tels que les dépenses, sans que le terme « plafond/montant maximal » n'apparaisse dans la directive spécifique.

Ces objectifs de dépenses se confondent-ils avec la terminologie du Conseil qui, dans son avis de juin 2013, recommande au Luxembourg l'instauration d'un cadre à moyen terme incluant un plafond (« *ceiling* ») pluriannuel de dépenses, terme repris par les auteurs dans leurs commentaires ?

Comment ce plafond est-il dès lors fixé ? Se différencie-t-il de la norme de référence pour les dépenses publiques (« expenditure benchmark »), partie intégrante de la procédure de surveillance budgétaire européenne, et qui est fonction de l'évolution de la croissance potentielle ? Sont-ce deux concepts indépendants ? Alors que le seul fait de franchir la norme de dépenses peut être considéré comme un écart important vis-à-vis de la trajectoire budgétaire et mener à des sanctions (voir aussi l'annexe 1, point F), qu'advient-il si le « plafond » des dépenses vient également à être dépassé ?

La CSL souhaiterait des éclaircissements sur ce point. Elle regrette de plus qu'aucune disposition relative à la fixation d'un seuil minimal de recettes ne soit reprise au catalogue des cadres budgétaires ; celui-ci pourrait pourtant contribuer à freiner le dumping fiscal auquel se livrent les États membres depuis de longues années et qui rétrécit sans cesse leur marge de manœuvre budgétaire.

Par ailleurs, la loi de programmation financière pluriannuelle sera accompagnée d'annexes explicatives présentant notamment :

- les calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels ;
- les projections, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale ; un règlement grand-ducal pourra préciser la structure de ces projections ;
- la description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées ;
- une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

⁷ La règle de la réduction d'un vingtième par an de tout écart de la dette par rapport au plafond des 60% du PIB est reprise par le Traité.

La loi de programmation financière devrait être déposée à la Chambre des députés au courant du mois d'octobre pour être votée conjointement avec le projet de budget.

La CSL recommande que ces annexes ne comprennent pas seulement les calculs simplifiés permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels, mais bien les opérations détaillées et exhaustives, y compris méthodologiques, qui permettent d'arriver aux résultats soumis aux institutions européennes.

Considérant la centralité que gagnent les données de nature potentielle et structurelle, la question se pose de savoir dans quelle mesure celles-ci ne devraient pas également faire dorénavant partie intégrante des notifications des comptes nationaux. Les annexes devraient à tout le moins intégrer des séries longues actualisées sur le niveau de production potentielle, la croissance potentielle, les recettes et dépenses corrigées des variations conjoncturelles, le solde structurel et nominal, etc.

En outre, il semble tout aussi indispensable à la CSL de demander une évaluation des effets de ces politiques sur la conjoncture économique ainsi que d'un point de vue social et pas uniquement sur la soutenabilité à long terme des finances publiques (cf. développements au point 2.2).

2.1.3. Le mécanisme de correction automatique

Le Traité fait de la surenchère par rapport au Pacte de stabilité réformé et renforcé en 2011 et recycle essentiellement des dispositions qui existent déjà dans la législation européenne. Parmi les nouveautés, à côté de la règle de l'équilibre budgétaire à transposer dans le droit national avec la limite inférieure de -0,5% du PIB en termes structurels, le mécanisme de correction automatique est l'autre grande disposition nouvelle du TSCG.

Dans l'hypothèse où le solde budgétaire annuel venait à s'écarter de manière importante de l'OMT ou de sa trajectoire d'ajustement tels que prévus dans la loi de programmation pluriannuelle, un mécanisme de correction est déclenché automatiquement (écarts importants). Le projet de loi introduit ce mécanisme de correction qui correspond, à l'instar de ce qui fut fait en France, à l'inscription au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

En vertu de ce que prévoit le règlement n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2011, le projet de loi précise qu'un écart est jugé important lorsqu'il représente au moins 0,5% du PIB aux prix du marché sur une année donnée, ou 0,25% du PIB en moyenne sur deux années consécutives.

Aux yeux de la CSL, ce qui est considéré par la législation européenne et le projet de loi comme un écart important semble, à la vérité, fort ténu : des écarts de 0,5% (soit 221 millions d'euros pour l'année 2013 selon la dernière estimation du PIB), voire 0,25% (111 mio), ne laissent en réalité aucune marge de manœuvre.

En outre, le respect de cette voie étroite se complique encore lorsque l'on considère à la fois toutes les difficultés qui existent pour cerner et estimer exactement les concepts de solde structurel et de croissance potentielle ainsi que les révisions majeures, même à court terme, que subissent les données de la comptabilité nationale tant en termes nominaux que, davantage encore, en termes

structurels⁸. Il paraît donc irresponsable de vouloir recourir à ce concept pour mener une politique budgétaire.

Si seul un écart important a valeur juridique et est retenu dans le texte de loi, les auteurs du projet indiquent néanmoins que, pour une année donnée t , un risque d'écart peut être constaté lors des données prises en compte dans la notification à fournir pour l'année t le 1^{er} avril de l'année $t+1$; l'écart est lui constaté lors des données prises en compte dans la notification à fournir pour l'année t le 1^{er} octobre de l'année $t+1$. Le gouvernement pourra prendre des mesures de correction au plus tard, lors du constat de l'écart en octobre $t+1$, dans le projet de budget de l'année à venir, c'est-à-dire l'année $t+2$, qui est déposé normalement en octobre de l'année $t+1$ à la Chambre des députés.

Rappelons qu'en principe un État ne doit pas s'écarter même temporairement de son OMT ou de la trajectoire d'ajustement, sauf circonstances exceptionnelles (faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique affectant la zone euro ou l'Union dans son ensemble, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme).

En vertu de la surveillance multilatérale des positions budgétaires et sur foi du programme de stabilité, un examen ex-ante est conduit pour l'année en cours et les années à venir, de même qu'un examen ex-post est réalisé pour l'année précédente. Or, l'articulation de la procédure découlant du Pacte budgétaire avec celle consacrée par le Pacte de stabilité ne paraît pas nécessairement limpide à notre Chambre.

Par exemple, si la vérification de la règle de l'équilibre budgétaire vient à s'opérer également lors de l'examen ex-post pour l'année précédente et qu'un écart important (par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement propre à sa réalisation) est constaté, le TSCG prévoirait dans un tel cas de figure que le mécanisme automatique s'enclenche, alors que le Pacte de stabilité stipule, en son volet préventif, qu'un avertissement est adressé à l'État membre concerné, avant une sanction financière potentielle à la clé en cas de non-respect des recommandations (0,2% du PIB).

Le déclenchement du mécanisme exonère-t-il automatiquement de cet avertissement préventif ou, au contraire, les deux procédures vont-elles se chevaucher ?

Puisque il est un fait que les soldes structurels font l'objet de révisions substantielles encore plusieurs années après l'année en question, qu'est-il alors prévu pour inverser les possibles effets budgétaires que l'actionnement du mécanisme automatique et de la procédure d'avertissement-sanction aura engendrés, alors qu'en réalité on pourra s'apercevoir a posteriori que les écarts importants n'auront peut-être finalement pas existé ? L'État membre incriminé pourra-t-il bénéficier de davantage de latitude au cours de la période programmatique pour atteindre son OMT ? La Commission sera-t-elle plus souple dans la fixation de l'agenda pour les années suivantes ?

Le TSCG indique en outre que le calendrier de la convergence vers l'OMT est arrêté par la Commission en cas de manquement à la règle de l'équilibre budgétaire (sous-entendu inférieur à 0,5% annuel ou 0,25% en moyenne sur deux ans). Entre-t-on tout de même dans le volet préventif si l'écart constaté n'est pas important au sens du Pacte de stabilité/TSCG ?

⁸ Comme le précise, par exemple, le Statec, « les grandeurs sur lesquelles le calcul du solde structurel est basé sont très fragiles : le PIB potentiel et l'écart de production ("output-gap") sont souvent largement révisés, a fortiori sur le futur mais également sur les périodes passées » (NDC 1/2011).

Il paraît utile que le rapporteur en charge du présent projet fournisse les éclaircissements sur l'imbrication possible des procédures budgétaires contenues à la fois dans le TSCG et le Pacte de stabilité.

La CSL s'inquiète par ailleurs que les politiques budgétaires nationales soient conditionnées de manière aussi stricte par le concept de solde structurel.

En ratifiant le TSCG, le Luxembourg s'est engagé dans cette voie. Notre chambre ne peut que regretter cet état de fait. Elle exprime cependant le vif souhait que ce choix ne serve pas d'alibi pour mener des politiques centrées sur l'austérité et le moins-disant social qui contraignent les options économiques et budgétaires appliquées en Europe, comme les développements au point suivant le font également entendre.

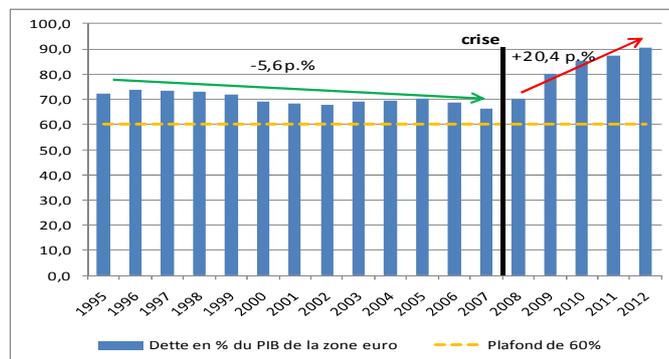
2.2. De quoi la règle du solde équilibré fondé sur un PIB potentiel est-elle le nom ? D'une norme budgétaire favorisant le moins-disant social, loin d'être incontournable

La logique sous-jacente à cette démarche « structurelle » serait d'éviter que les finances publiques soient procycliques et, donc, particulièrement en phase d'expansion économique, de renforcer la discipline budgétaire⁹, supposant que le budget serait lui-même nécessairement expansif (et dispendieux) en haut de cycle. Dans cet esprit, un excès de dépenses publiques en haut de cycle conduirait à la surchauffe et à un excès d'inflation, ce qui serait contraire à la volonté du Pacte de stabilité de maintenir la stabilité des prix (bien que cela génère de la croissance, deuxième volet du Pacte de stabilité et de croissance).

L'idée de mener une politique budgétaire contra-cyclique (expansive en creux de cycle et restrictive en haut de cycle) peut paraître séduisante et, quant au principe, rallier les opinions.

Il s'agit d'ailleurs de la politique traditionnelle du Luxembourg, qui, dans le respect de sa propre norme budgétaire, profitant en « bon père de famille » de la dynamique de son économie au cours des 30 dernières années, a thésaurisé ses excédents budgétaires notamment dans des fonds spéciaux (de prévoyance et d'étalement de la dépense d'investissement) auxquels il a l'habitude de recourir lors des périodes de ralentissement conjoncturel ou, plus généralement, pour répondre tout simplement à des besoins ponctuels.

Si cette gestion en « bon père de famille » ne fut pas strictement adoptée partout dans la zone euro, **elle fut néanmoins globalement suivie**, certes plus difficilement qu'ici, **par la zone euro dans son ensemble** qui a vu son endettement baisser au cours des années précédant la crise de 2008 : de 72% du PIB en 1995 à 66,4% en 2007.



Source : Eurostat ; graphique : CSL

⁹ Selon le code de conduite relatif au Pacte de stabilité, « les États membres devraient suivre une approche plus symétrique de la politique budgétaire au cours du cycle par le biais d'une discipline budgétaire renforcée au cours des périodes de reprise économique, avec pour objectif d'éviter les politiques procycliques et d'atteindre graduellement leur OMT, créant donc les marges nécessaires pour s'adapter aux retournements conjoncturels et réduire les dettes publiques à un rythme satisfaisant, contribuant de la sorte à la viabilité des finances publiques à long terme ». En outre, « le présupposé est d'utiliser les recettes extraordinaires, à savoir les recettes en excès de ce que l'on peut normalement attendre de la croissance économique [potentielle, ndr], pour réduire les déficits et la dette, tout en maintenant les dépenses sur une trajectoire stable et soutenable au cours du cycle ». Ainsi, les États membres qui ont déjà atteint leur OMT, bien qu'ils puissent laisser librement jouer les stabilisateurs automatiques sur le cycle, « devraient particulièrement éviter les politiques budgétaires procycliques au cours des périodes économiques favorables. Cette prudence devrait avoir pour résultat que la croissance annuelle des dépenses ne dépasse pas le taux de référence de croissance potentielle à moyen terme, à moins que le surplus de dépenses ne soit compensé par des mesures discrétionnaires portant sur les recettes ». Il faut comprendre que « la période conjoncturelle favorable se définit en principe par l'output gap positif, c'est-à-dire une période où la production effective dépasse le potentiel de production ». (Traduction libre.)

Ainsi, la prodigalité n'était donc pas nécessairement la caractéristique première de la zone euro, comme voudrait le faire croire **le mouvement de renforcement de la législation européenne relative aux finances publiques qui ignore superbement les origines des crises** que vit l'Union européenne : ce ne sont pas les déficits publics qui ont causé la crise, mais la crise qui a conduit aux déficits (provoqués, au moment de sa survenance, par le jeu des stabilisateurs automatiques, les impulsions de relance économique et la reprise de la dette privée, particulièrement celle des banques, ainsi que le fort ralentissement économique qui se prolonge – « double dip »). Les évolutions fiscales en Europe sont aussi liées à une concurrence fiscale et économique intra-européenne effrénée.

Par conséquent, **force est de constater que les solutions proposées par le cadre budgétaire européen** (la règle de l'équilibre forcé et mécanique, de même que la quantification des variations du cycle économique sur le solde budgétaire) **constituent en réalité une fausse bonne idée**, à plus d'un titre.

2.2.1. La réduction des marges de manœuvre budgétaires

Tout d'abord, **on ne peut que regretter que cette gestion anticyclique des finances publiques soit dorénavant relativement mécanisée** (mécanisme automatique, majorité qualifiée inversée, sanctions, viabilité à long terme), laissant par ailleurs peu d'espace à une politique de projets.

Rappelons en effet que la stratégie budgétaire européenne privilégie fortement le contrôle ou la réduction systématique des dépenses, même si la possibilité est laissée aux États d'augmenter de manière discrétionnaire leurs recettes pour atteindre l'OMT.

On peut dès lors imaginer, par exemple, qu'au lieu d'automatiquement contracter ou bloquer la dépense budgétaire au cours de phases hautes du cycle (a fortiori si elles sont prolongées), **la préservation de la cohésion sociale imposerait une certaine redistribution des fruits (budgétaires) de la croissance effective pour éviter que les salariés ne deviennent « les grands perdants de la croissance »**, comme la Chambre des employés privés l'avait jadis thématiqué.

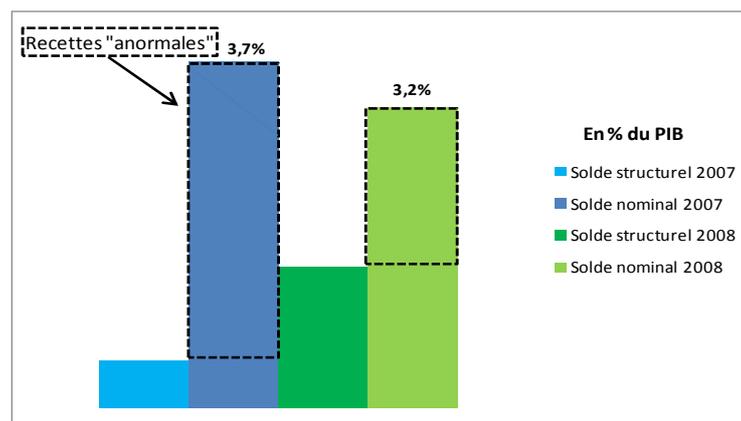
Sans parler ici de l'incertitude régnant autour des estimations du niveau d'écart de production que le code de conduite relatif au Pacte de stabilité reconnaît lui-même (voir le point 2.2.2 ci-dessous), il est aussi permis d'imaginer des hypothèses où, en phase d'expansion, l'écart de production atteindrait des valeurs positives sans que la situation ne constitue en soi une menace de surchauffe, mais qu'elle représente davantage un phénomène de rattrapage du déficit d'activités qui se serait créé par rapport à la production potentielle.

Le Luxembourg, dont les finances publiques ont historiquement tendance à être excédentaires (2,6% en moyenne entre 1995 et 2008 et en présence de peu ou prou de dette publique), **risque particulièrement d'être touché par cette approche** qui requiert une discipline budgétaire renforcée lors d'épisodes conjoncturels favorables. Autrement dit, les surplus de recettes qui permettent de dégager un solde nominal effectif supérieur au solde structurel doivent, en adéquation avec les objectifs du Pacte de stabilité, servir à la réduction de la dette (et donc à assurer une certaine viabilité à long terme en « préfinançant » le coût du vieillissement) ou à dégager des marges de manœuvre en cas de ralentissement¹⁰.

¹⁰ On rejoint ici la problématique du « piège de Maastricht » thématiqué par la CSL dans ses avis sur le budget de l'État. Les normes comptables du Pacte de stabilité ne prévoient pas le recours à des réserves budgétaires accumulées au fil des années, en accord avec la philosophie anticyclique du Pacte. Dès lors, leur utilisation gonfle le déficit potentiel (ou réduit l'excédent) de l'État membre qui y prélève des ressources complémentaires pour financer ses investissements. Là aussi, le Luxembourg est tout particulièrement affecté. Sous-jacente au Pacte, l'idée que le « bon père de famille » étatique, s'il gagne trop, ne doit pas épargner, mais il doit dépenser moins (et donc prélever moins, dans le parfait respect des préconisations de la politique de l'offre). Ceci vaut d'ailleurs également pour le

Imaginer développer une politique sociale nouvelle ou déjà en place pourrait donc être jugé en rupture avec une trajectoire soutenable des dépenses, non seulement sur le cycle, mais avant tout par rapport à la croissance potentielle de moyen terme qui constitue la nouvelle norme, considérant par ailleurs le carcan européen de la viabilité des finances publiques à long terme lié au coût du vieillissement.

Sur la base des données les plus récentes du Statec au moment de la rédaction du présent avis, on comprend que le différentiel entre le solde structurel et le solde effectif pour les très dynamiques années 2007 et 2008 (en termes de finances publiques et, partiellement, de croissance) est dû à des recettes extraordinaires que l'on n'aurait normalement pas engrangées si le potentiel de croissance économique n'avait pas été dépassé ces années-là.



Source : Statec ; graphique : CSL

La norme de dépenses budgétaires des Pactes de stabilité et budgétaire (cf. aussi annexe 1F) **instaure dorénavant la discipline recherchée**, qui, si elle n'est pas respectée, pourrait mener à une série de sanctions (cf. encadré précédent).

En outre, désormais, **de par la loi, le respect de la règle de l'équilibre budgétaire s'impose** non seulement sur la durée du cycle économique (OMT du Pacte de stabilité), mais aussi chaque année (TSCG) – y compris au Luxembourg, bien qu'il ait traditionnellement toujours préservé des marges de manœuvre budgétaires en thésaurisant une partie de ses excédents.

En corollaire, l'endettement lui-même devrait devenir nul proportionnellement au PIB sur le long terme, étant donné que les Administrations ne peuvent créer de déficit nouveau (sur la durée du cycle), et, par conséquent, pas de dette (en faveur des investissements). La dette, par l'augmentation du PIB, tend alors vers zéro dans son rapport à celui-ci.

Cette norme budgétaire de l'équilibre apparaît comme une conception rigoriste qui consiste à éliminer tout nouvel endettement par l'interdiction des besoins de financement. Si bien évidemment la dépense et la dette insoutenables sont à traquer, cette approche n'en traduit pas moins, selon Paul De Grauwe, professeur à la London School of Economics, **l'expression d'un « fondamentalisme économique »**¹¹.

Selon cette vision absolutiste, **l'investissement public est considéré comme improductif** et ne semble pas être perçu comme contributeur à la croissance. De surcroît, elle enterre les fonctions étatiques : l'État (social), en plus d'être restreint dans sa fonction de formateur de capital collectif, se voit entraver

préfinancement du vieillissement par le biais d'un « fond de vieillesse » comme en Belgique ou l'augmentation de la réserve des pensions comme au Luxembourg.

¹¹ Balanced budget fundamentalism, CEPS Commentary, 2011

dans sa capacité de stabilisation de l'économie par sa politique budgétaire, en compensation des changements de comportement des agents économiques (ou de leurs exactions), dont l'ampleur est indéterminable préalablement, voire imprévisible ; la crise de 2008 et 2009 est une illustration limpide de ce phénomène¹².

La règle de l'équilibre imposé par le TSCG, fût-il structurel, renforçant le pacte de stabilité et de croissance, apparaît d'autant plus sous-optimal qu'elle impose que l'investissement public soit autofinancé (sur fonds propres), avec les répercussions que cela suppose sur le volume global de la dépense publique et sur les nouveaux arbitrages à trouver. **Viser un endettement public nul à long terme, comme peut le faire miroiter ce produit dérivé du pacte de stabilité, n'est pas équitable vis-à-vis des générations à venir** et pose aussi un problème d'acceptabilité politique, étant donné que le coût de l'investissement sera supporté par les seuls électeurs présents.

Le solde structurel équilibré pousse donc à l'autofinancement des investissements (c'est-à-dire par un financement hors emprunt ou dépenses en capital), celui-ci constituant un solde incluant les effets budgétaires de l'investissement. **Ceci nécessitera dès lors que l'on soit plus sélectif dans le choix des investissements, si ceux-ci doivent pénaliser les générations actuelles par des coupes sombres dans les budgets sociaux, instaurant là, en quelque sorte, une discrimination intergénérationnelle à rebours.**

Cette règle ne manquera sans doute pas d'affecter le Luxembourg, pourtant excellent élève européen, qui ne creuse son déficit qu'en raison de ses investissements très élevés. Alors qu'il dégage un compte courant excédentaire (épargne brute, hors compte d'investissement), c'est-à-dire après avoir mené ses activités de production **et** de redistribution des revenus par le biais notamment des transferts à la Sécurité sociale, l'effort d'investissement qu'il consent pour son développement économique est supérieur à sa marge budgétaire et nécessite de recourir à l'emprunt (ou aux réserves), ce qui crée un solde négatif.

Mio □	Administration centrale			Administrations publiques			
	Épargne brute	Investissement	Solde	Épargne brute	Investissement	Solde	Solde structurel*
2010	633,8	1687,4	-991,7	1784,4	2170,3	-318,9	-0,5%
2011	614,2	1569,3	-897,5	2047,7	2078	21,2	0,4%
2012	473,7	1599,4	-1 075,5	1848	2188,1	-241,2	0,4%

* Dernières données disponibles. Les données ne sont ici pas complètes pour arriver au solde ; il s'agit d'illustrer les ordres de grandeur.

¹² Notons que, lors de périodes conjoncturelles défavorables (telles que déterminées par l'output gap négatif comme c'est le cas depuis 2009), cette règle du respect de l'OMT (et donc de l'équilibre budgétaire) reste d'application, à moins de faits inhabituels ayant des effets sensibles sur les finances publiques ou de périodes de grave récession économique affectant la zone euro. Ceci contraint inévitablement la dépense publique censée soutenir l'offre productive en cas de conjoncture défavorable. Si 2009 a généré -4,4% de croissance en volume, 2010 et 2011 ont connu des valeurs positives honorables, pendant que 2012 et 2013 affichent un léger recul, sans doute pas caractéristique d'une « grave récession ». Le Luxembourg sera donc tenu en 2013 de ne pas s'écarter de son OMT en dépit d'un écart de production négatif qu'il conviendrait de combler (le Statec témoignant d'ailleurs d'une « relative faiblesse de la demande intérieure » au 1^{er} semestre 2013 dans son *Conjoncture flash* d'octobre 2013). Ajoutons que, comme le souligne, par exemple, l'OFCE (cf. 2.2.2 et annexe 1), l'écart de production est méthodologiquement sous-estimé en période de récession, avec comme conséquence une surestimation du déficit structurel, voire une sous-estimation de l'excédent. Autrement dit, selon l'évaluation de l'effet de la conjoncture sur les finances publiques, le solde structurel sera plus ou moins proche de l'OMT selon que l'écart de production sera plus ou moins grand et justement estimé. Exemple : avec un solde nominal au Luxembourg de -1% et un écart de production sous-estimé à -2,3% (au lieu de -3,4%), le solde structurel s'élève à 0% (au lieu de 0,5%), ce qui génère un écart important par rapport à l'OMT au sens du TSCG et du Pacte de stabilité (au lieu du respect intégral de l'OMT). Les sous-estimations illustrées par l'OFCE en annexe sont largement supérieures à notre exemple.

La norme budgétaire européenne renforcée **devrait donc le pousser soit à désinvestir** (non sans répercussions sur la croissance effective et potentielle et le niveau de vie des générations à venir, bien que son niveau d'investissement soit parmi les plus élevés d'Europe), **soit, comme nous l'avons déjà ressenti au cours des dernières années, à serrer davantage la vis de son compte courant où la part des transferts sociaux (et non des dépenses !) est évidemment importante.**

« Il n'y a pas de justifications économiques valables pour soutenir cette règle », nous prévient De Grauwe.

2.2.2. Le manque de fiabilité des indicateurs de nature « potentielle » et « structurelle »

Il est tout aussi regrettable que la gestion des finances publiques nationales soit si strictement encadrée par des variables méthodologiquement si peu fiables, de nature « structurelle » et « potentielle », empreintes de fortes incertitudes théoriques et empiriques et éminemment difficiles à utiliser au vu de leurs définitions et de leurs méthodes d'estimation divergentes.

Comme le formule Paul De Grauwe, « *la science économique n'est pas suffisamment fiable et capable de déterminer ce que sont les composantes structurelles et conjoncturelles du budget. Demandez à des économistes aujourd'hui ce que sont ces composantes structurelles et cycliques des déficits budgétaires publics et vous obtiendrez sans doute une réponse bien différente de chacun d'eux* ».

Selon l'ancien ministre des Finances belge et ancien président de la Banque européenne d'investissement, Philippe Maystadt¹³, cette règle manque de précision et laisse la place à l'interprétation. Selon lui, on ne peut pas mesurer un déficit structurel avec précision, on peut juste l'estimer et il y a là une zone grise.

Le collectif français de chercheurs, universitaires et experts en économie, baptisé les Économistes atterrés, avance lui¹⁴ que le solde structurel est, sans doute, l'un des concepts les plus ésotériques qui ait jamais figuré dans un traité international. Ils affirment que **l'estimation recherchée est particulièrement fragile pour les dernières années, l'année en cours et les années à venir. Or, ce sont celles-ci qui devraient être utilisées pour la mise en œuvre ou la correction de la politique budgétaire.** La Commission pourra condamner un pays sur la base d'une certaine estimation, alors que deux ans plus tard, une fois l'estimation revue, la condamnation apparaîtra injustifiée (ou l'inverse).

Un certain nombre d'organismes officiels s'accordent sur les énormes défauts de cette méthode :

- pour l'**OFCE**, elle sous-estime par exemple l'écart de production en période de récession et surestime par conséquent le déficit structurel ;
- l'**OCDE** indique aussi que les incertitudes quant à l'utilisation de l'écart de production en matière de politique budgétaire sont particulièrement élevées lors du retournement du cycle économique. Ce constat est dévastateur pour le concept du solde structurel : c'est justement en cas de renversement de cycle que des erreurs au niveau de la politique budgétaire menée peuvent avoir des effets néfastes.
- même la **BCL** confirme, dans son bulletin 2-2012, le fait que la croissance potentielle est une résultante de la croissance passée. Il est intéressant de constater que les nombreuses méthodes utilisées par la BCL donnent des écarts de production très divergents pour une même année (en 2012, -0,9% à -3,9%). Quant aux soldes structurels, la BCL ajoute, dans son bulletin 2-2013, qu'il existe des différences significatives entre les jeux de projections utilisés par la BCL et par le ministère des Finances dans la 14^e actualisation du programme de stabilité, et ce même dans le cas de figure où les soldes nominaux sont identiques, comme c'est le cas en 2012. La cause de

¹³ *La Libre Belgique*, 26 avril 2012

¹⁴ Les Économistes atterrés, *L'Europe mal-traitée*, ouvrage coordonné par Benjamin Coriat, Thomas Coutrot, Dany Lang et Henri Sterdyniak, 2012.

ces différences provient du fait que les méthodologies utilisées pour calculer le déficit structurel diffèrent en de nombreux points.

Les critères structurels repris dans le cadre budgétaire européen reposent tous sur une croissance de la production « potentielle » (voir le point 2.2.3 ci-dessous) dont la mesure fait donc l'objet de beaucoup d'incertitudes.

Par exemple, sous-estimer la production potentielle lorsque l'économie risque la surchauffe revient à surestimer le risque d'inflation et, donc, peut pousser à ralentir prématurément la croissance. À l'inverse sous-estimer la croissance potentielle en situation de sous-emploi, c'est sous-estimer la place pour une relance par la demande qui atténuerait l'écart de production.

En outre, ainsi que la CSL a déjà eu l'occasion de le souligner à maintes reprises **ces critères structurels sont soumis au fil du temps à des révisions encore plus substantielles que les critères nominaux** comme les données du programme de stabilité l'illustrent bien.

En % du PIB	10 ^e PSC	11 ^e PSC	12 ^e PSC	13 ^e PSC	14 ^e PSC
Solde public structurel 2011	2,0	-4,6	0,1	0,6	-
Solde public structurel 2012	-	-4,0	-0,8	0,0	0,4

Source : Programmes de stabilité

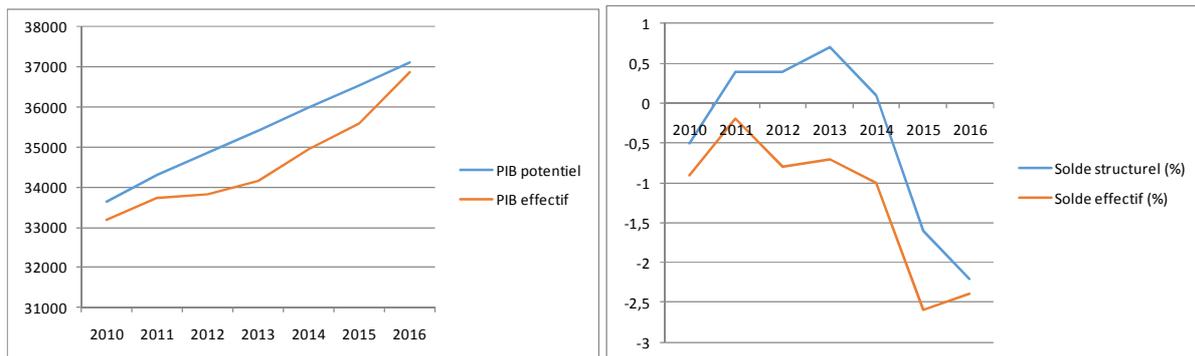
De même, entre la Note de conjoncture 3/2012 datant du 22 novembre et le Programme de stabilité du 24 avril 2013, le solde structurel est passé au cours de ces cinq petits mois d'une prévision de -0,7% à 0,4% du PIB pour 2012 et de 0,2% à 0,7% pour 2013¹⁵, ce qui dénote aussi une instabilité de très court terme de l'indicateur.

2.2.3. Une norme budgétaire très orientée vers les entreprises

Le solde structurel est le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles (cf. premier encadré au point 2.1). Celles-ci s'appréhendent par une fraction de l'écart de production, c'est-à-dire de la différence entre les niveaux du PIB effectif et potentiel.

La croissance potentielle est la croissance du **PIB potentiel** qui **représente le niveau maximal de production soutenable sans tensions excessives dans l'économie, autrement dit sans accélération de l'inflation (stabilité).**

¹⁵ Si le solde nominal des finances publiques est lui-même déjà hautement volatil (par exemple -2% selon la NDC et -0,8% du PIB d'après le 14^e PSC en ce qui concerne 2012 ou encore 0,7 point d'écart pour la même année entre les prévisions du 13 et 14^e PSC) et n'est connu définitivement que des années après sa première notification, la variation du solde structurel doit tout autant à la fois à la fluctuation de l'écart de production (-3,1% en 2012 selon la NDC 3/2012 contre -2,6% selon le 14^e PSC ou encore une révision de 0,4 point pour 2012 et -0,4 point pour 2013 entre les NDC de juillet et de novembre 2012, la première ayant été elle-même révisée par rapport à la NDC de mai 2012) et au coefficient de semi-élasticité budgétaire, c.à.d. la sensibilité des finances publiques à la conjoncture économique (0,49 en mai 2012 contre 0,44 en novembre de la même année), qui le composent.



Source : Statec ; graphiques : CSL

Le Pacte de stabilité (et de croissance) est fondé sur « l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions à la stabilité des prix et une croissance forte et durable, génératrice d'emploi ». Les auteurs du projet indiquent également que les critères de Maastricht visent à garantir la stabilité des prix, des taux d'intérêts et des cours de change.

La production potentielle peut donc être comprise comme l'expression de la croissance maximale de la production compatible avec une inflation stable. Loin d'être une limite physique de capacité (souvent dépassée entre 2000 et 2008 au Luxembourg), la production potentielle représente davantage un niveau de production qui assure la meilleure rentabilité à l'entreprise.

Si l'activité peut dépasser la production potentielle (écart de production positif), c'est théoriquement au prix d'une accélération des salaires et des prix. À l'inverse, l'activité peut transitoirement s'établir en deçà du potentiel d'offre de l'économie (écart de production négatif) lorsque l'économie connaît un déficit de demande.

Le niveau de production potentielle étant conçu comme un indicateur d'offre (dans la logique de politique de l'offre européenne en faveur des entreprises (et au détriment des ménages) : mise en cause du droit du travail, accroissement des taux d'emploi, compétitivité par les coûts salariaux, désindexation des salaires, baisse des contributions et dépenses sociales et fiscales, etc.), l'écart de production représente l'excès (ou l'insuffisance) de la demande.

Il convient donc de garder tout cela en mémoire lorsque l'on veut comprendre le pourquoi d'une norme budgétaire structurelle.

D'autres normes budgétaires, y compris au niveau de la zone euro, sont évidemment envisageables, telles que celle de la véritable « règle d'or » des finances publiques (voir en annexe), que le Luxembourg respecte parfaitement (en empruntant et creusant son déficit nominal uniquement pour investir) ; elle offrirait l'avantage d'une vision politique des finances publiques axées sur la demande, des projets et un espace européen intégré plus solidaire, où la coopération interne se substituerait à la compétition interne à laquelle se livrent depuis trop longtemps les États membres. Dans un espace toujours très clos comme l'UE, la demande est vitale pour le maintien de la croissance tendancielle.

En effet, **les réformes structurelles souhaitées en Europe pour prétendument soutenir la croissance, par exemple sur le marché de l'emploi, doivent permettre d'améliorer la croissance potentielle. Or, comme le Statec, parmi d'autres, l'indique, la dynamique de la croissance potentielle dépend avant toute chose de la conjoncture : « Uniquement une forte reprise conjoncturelle, avec une croissance du PIB en volume au-delà de 4% sur plusieurs années consécutives, pourrait tirer vers le haut la croissance potentielle. »** Autrement dit, **c'est bien la croissance effective qui influence la croissance potentielle (et l'emploi) et pas l'inverse** ; une croissance potentielle forte n'indique donc pas que la croissance effective de moyen terme sera forte.

2.2.4. Pour des critères de convergence et de stabilité sociales en Europe

Enfin, le projet de loi stipule que **la loi de programmation financière pluriannuelle sera accompagnée d'annexes explicatives** présentant **notamment** une évaluation de **l'effet** que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir **sur la soutenabilité à long terme des finances publiques**.

Or, il semble tout aussi indispensable à la CSL de demander une évaluation des effets de ces politiques sur la conjoncture économique ainsi que d'un point de vue social. Ce sont les articles manquant du TSCG.

L'inscription obligatoire dans les constitutions ou les législations nationales d'un respect strict et mécanique des règles budgétaires a pour conséquence une aggravation de la crise que traversent nos pays et empêche la conduite de toute politique de relance digne de ce nom. En outre, cela aura pour résultat de tuer dans l'œuf toute tentative de mener des politiques sociales et d'investissement sous couvert d'orthodoxie budgétaire (cf. point 2.2.1.). Le financement adéquat des écoles et des infrastructures, par exemple, pourra un jour être mis en péril.

Il est fort regrettable que les questions d'organisation d'ordre économique et comptable empêchent de se consacrer au volet social de l'Europe et de ses pays membres.

Alors que le chômage est au plus haut, il paraît essentiel et prioritaire aux yeux de la CSL d'améliorer et de consolider la gouvernance européenne en fixant des critères sociaux de convergence et de stabilité, dont la valeur et l'importance seraient à pied d'égalité avec les critères de Maastricht, ainsi que des règles d'harmonisation fiscale sérieuses.

Parmi les critères de convergence sociale qui sont développés en annexe, on peut envisager par exemple :

- un emploi pour tous : un taux de chômage inférieur à 5%;
- une société solidaire : un taux de pauvreté inférieur à 5%;
- un toit pour chacun : un taux de mal-logés inférieur à 3%;

On peut réfléchir à d'autres seuils ou à d'autres critères de convergence. Ainsi, il serait intéressant, notamment, de considérer également :

en matière d'emploi

- le taux de chômage de longue durée ;
- l'emploi à temps partiel involontaire ;
- l'emploi temporaire ;
- l'adéquation entre les compétences et l'emploi occupé ;
- l'ancienneté de service ;

en matière d'éducation et de formation

- la proportion de jeunes ayant quitté prématurément l'école ;
- les données sur l'éducation et la formation tout au long de la vie ;

en matière d'inégalités

- les inégalités de revenus (indice de Gini, ratio interquintile, écart des rémunérations entre hommes et femmes, etc.) ;
- l'intensité de la pauvreté et le taux de privation matérielle sévère ;

en matière de santé

- les besoins non satisfaits d'examen ou de traitement médical ;
- l'espérance de vie ;

en matière de logement

- le taux de surcharge des coûts du logement ;

Des sanctions comparables à celles infligées aux États qui sortent des critères de Maastricht devraient être prévues pour les pays qui ne respecteraient pas les critères sociaux.

La CSL ne fait pas nécessairement siennes les présentes recommandations énumérées à titre d'illustration, mais juge utile de les citer comme une tentative intéressante d'introduction de critères de convergence sociale dans les traités européens et les législations nationales.

La Commission a d'ailleurs proposé, dans sa communication du 2 octobre 2013 sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, une série de pistes pour un meilleur suivi des grandes évolutions en matière sociale ou d'emploi en vue d'approfondir l'intégration sociale de l'UE. Dans le cadre du processus du semestre européen, la Commission suggère la création d'un tableau de bord permettant un suivi des grandes évolutions de l'emploi et de la situation sociale, mais surtout une identification plus précise et plus précoce des problèmes majeurs, voire leur anticipation. Elle retient cinq indicateurs-clés pour la création de ce tableau de bord:

- le taux de chômage et son évolution;
- le taux de jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET), ainsi que le taux de chômage des jeunes;
- le revenu brut réel disponible des ménages;
- le taux de risque de pauvreté de la population en âge de travailler;
- les inégalités (ratio S80/S20).

En outre, le mécanisme d'alerte utilisé pour détecter les déséquilibres économiques devrait également être renforcé par des indicateurs en matière sociale et d'emploi comme le chômage de longue durée ou le risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

Cependant, au final, la déception est au rendez-vous, car ces indicateurs n'auront qu'une valeur indicative. Ils ne sont en effet pas contraignants pour les États, et il n'y aura donc pas de sanction en cas de non-suivi des recommandations.

Pourtant, l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'UE précise que *«dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine».*

Par ailleurs, la Commission a proposé d'impliquer davantage les partenaires sociaux, tant au niveau de l'Union qu'au niveau national, dans la définition et la mise en œuvre des recommandations politiques au cours du semestre européen. Mais la Confédération européenne des syndicats (CES) rappelle qu'il faut encore que cette proposition puisse prendre une forme concrète, particulièrement dans les nombreux pays européens où le dialogue social est en réalité ignoré par les autorités.

Il est frappant de constater que les mesures favorisant la rigueur budgétaire et promouvant le néolibéralisme bénéficient dans l'Union de textes juridiques contraignants, dont la non-application expose à des sanctions. Les exigences sociales sont plutôt laissées au bon vouloir des États et, surtout, celles-ci ne doivent pas empiéter sur les plates-bandes de la compétitivité, érigée comme une des

valeurs cardinales de l'UE. Il serait temps pourtant de procéder à un ré-équilibre des priorités, pour voir enfin émerger une Europe où la justice sociale ne soit plus constamment reléguée au rang des politiques de seconde priorité.

S'il veut œuvrer utilement au renforcement par le haut de la « compétitivité » déjà excellente des entreprises luxembourgeoises, le gouvernement pourrait par exemple chercher à obtenir, par la mise en place obligatoire d'un salaire minimum répondant aux standards de chaque État membre, un cadre commun de règles socio-économiques rendant plus loyale la compétition intra-européenne entre les entreprises. Le Premier ministre Juncker ne disait-il pas lui-même qu'« *une union monétaire n'a pas de sens sans une union sociale [...] Qu'il n'existe pas encore de salaire minimum en Europe est une honte* »¹⁶ ?

2.2.5. Les autres articles manquant du Pacte budgétaire

De surcroît, le Traité ne fixe aucun objectif en matière de croissance ou de chômage et ne propose pas de stratégie économique concertée, impulsant la croissance et corrigeant les déséquilibres entre pays. L'UE attend, depuis de très longues années, que les réformes structurelles qu'implique le TSCG (et le cadre budgétaire européen) suscitent un regain de croissance. Le TSCG prétend soutenir la croissance par des réformes structurelles, sans volonté de mobilisation, par exemple pour la transition écologique.

Le TSCG ne met pas non plus en place de mécanismes permettant de rétablir l'unité et le caractère sans risque des dettes publiques en Europe que ce soit par la garantie de la Banque centrale européenne ou l'émission d'euro-obligations.

Le TSCG n'organise aucune harmonisation permettant aux pays de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales évitant la concurrence dans ce domaine. Il préfère imposer des politiques restrictives en matière de dépenses publiques et sociales, politiques qui mettent en cause le modèle social européen et la cohésion sociale.

2.3. L'institution nationale de vérification : instaurer un modèle plus ouvert et plus représentatif

Le TSCG impose l'intervention d'institutions indépendantes chargées de vérifier le respect de la règle budgétaire et de l'application du mécanisme de correction automatique.

D'après les orientations qui ont été définies par la Commission, la création de celles-ci devrait se faire par le biais d'une disposition législative dans les différents États membres. Le présent projet de loi prévoit ainsi de confier cette mission de vérification à la Banque centrale du Luxembourg (BCL). Le texte la charge, en outre, de l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires, établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques, ainsi que des évaluations relatives aux règles budgétaires nationales prévues par l'article 5, paragraphe 2, du règlement 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013¹⁷.

¹⁶ Le Quotidien du 17.04.2009

¹⁷ Règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Ces évaluations sont relatives notamment à la surveillance de circonstances ayant entraîné l'activation du mécanisme de correction, à la conformité de la manière dont la correction budgétaire est effectuée avec les règles et plans nationaux, ainsi qu'à toute survenance ou cessation des circonstances permettant de s'écarter temporairement de l'OMT ou de sa trajectoire d'ajustement.

Par ailleurs, le TSCG a prévu que la transposition de la règle d'équilibre budgétaire peut être vérifiée par la Cour de justice de l'UE. L'arrêt de la Cour sera contraignant et pourra être suivi de sanctions financières si l'État membre concerné ne s'y conforme pas.

Le projet de loi confie à la BCL la mission de vérifier, au niveau national, le respect de la règle budgétaire et l'application du mécanisme de correction automatique.

L'article 32 de la Constitution luxembourgeoise dispose que «la puissance souveraine réside dans la Nation». L'article 104 attribue à la Chambre des députés le pouvoir d'arrêter la loi des comptes et de voter le budget. L'article 105 attribue à la Cour des comptes le pouvoir de contrôle de la gestion financière.

Ces articles auront-ils encore une valeur quand la BCL, institution apolitique au sens institutionnel, formulera ses recommandations ?

La CSL se permet de faire remarquer que, si la BCL est certes indépendante des pouvoirs publics, elle se focalisera nécessairement sur sa mission première qui est, dans une pure optique de l'offre, la préservation de la stabilité des prix. Dès lors, on peut redouter qu'un tel organe, juge et partie, analyse de manière biaisée, et par ailleurs selon une approche purement comptable, les efforts de discipline budgétaire et d'ajustement des trajectoires, avec pour conséquence une détérioration supplémentaire de nos droits sociaux.

La BCL recommande régulièrement un surcroît de contrôle de la dépense publique par rapport à ce que la situation économique et sociale exigerait. De même, ses analyses économiques, par exemple de l'évolution salariale, l'amènent souvent à appeler publiquement à supprimer l'indexation des salaires. Dans les deux cas, il s'agit pour elle de combattre une inflation excessive menaçant la zone euro potentiellement engendrée par la dépense publique et par le système d'indexation automatique des salaires, sans que ceci ne soit avéré.

Il importe donc de ne pas laisser la main et le dernier mot à la seule BCL en matière d'analyses économiques et budgétaires, dont l'influence pourrait s'avérer primordiale en cas de litige entre les autorités européennes et le Luxembourg.

Il est ironique de souligner que le deuxième paragraphe de l'article 3 du TSCG prévoit, malgré tout, que le mécanisme automatique de correction «respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux». Or, ce vœu pieux risque de rester lettre-morte.

La CSL propose à ce sujet que, à l'instar de ce qui a été prévu en France, l'instance de contrôle nationale soit ouverte à des représentants de divers horizons : économique, social et politique. Ainsi, chez nos voisins, le Haut Conseil des finances publiques est placé auprès de la Cour des comptes. Il est présidé par le premier président de cette dernière. Outre son président, le Haut Conseil comprend dix membres: quatre magistrats de la Cour des comptes, le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, mais également quatre membres nommés, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et les présidents des commissions parlementaires des Finances, ainsi qu'un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental.

Cette composition offre l'avantage d'une pluralité des points de vue et d'une plus grande légitimité démocratique en faisant participer des magistrats, des fonctionnaires, mais aussi des représentants du pouvoir politique élu et des partenaires sociaux.

Cette voie est également suivie par d'autres pays européens. Ainsi, en Allemagne, la loi stipule que le «Conseil de stabilité» (*Stabilitätsrat*) veille au respect de la limite supérieure du déficit structurel et, le cas échéant, recommande des mesures appropriées en cas d'écart. Le «Conseil consultatif indépendant» (*unabhängiger Beiräte*) soutient le «Conseil de stabilité» dans ses fonctions.

Le «Conseil de stabilité» est composé du ministre fédéral des Finances, du ministre fédéral de l'Économie et des ministres des Finances des lands. Le «Conseil consultatif» est composé d'un représentant de la Banque fédérale allemande, d'un représentant du conseil allemand des experts économiques (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*)¹⁸, d'un représentant des instituts de recherche spécialisés en affaires européennes, de deux représentants du gouvernement fédéral, de deux représentants des lands, d'un représentant des associations municipales, ainsi que d'un représentant des assurances sociales.

En Italie, la loi a créé un «Office parlementaire du budget» (*Ufficio parlamentare di bilancio*) composé d'un conseil de trois membres nommés conjointement par les présidents du Sénat et de la Chambre des députés dans le cadre d'une liste de personnes dressée par les commissions parlementaires compétentes dans le domaine des finances publiques. L'Office choisit son propre personnel de façon indépendante. Il peut établir un comité scientifique composé de personnes expertes dans le domaine de l'économie et des finances publiques au niveau national, européen ou international, avec la tâche de fournir des conseils méthodologiques sur les activités de l'Office.

L'homologue autrichien de ces institutions s'appelle le «Conseil fiscal» (*Fiskalrat*). Ce dernier se compose de six représentants du gouvernement fédéral, de trois représentants de la Chambre économique autrichienne (*Wirtschaftskammer*) – choisis en accord avec les chambres d'agriculture –, de trois représentants de la Chambre fédérale du travail (*Bundesarbeitskammer*), d'un représentant, mais sans droit de vote, pour, respectivement, l'Association autrichienne des communes, l'Association des villes autrichiennes et les gouverneurs provinciaux. Les décisions du «Conseil fiscal» sont prises à la majorité simple. La Banque centrale autrichienne a le droit de participer à titre consultatif aux réunions de ce conseil.

En Finlande, la loi confie cette mission de surveillance à l'«Office national d'audit» (*Valtiontalouden tarkastusvirasto* ou *National Audit Office*). Cet organe indépendant travaille étroitement avec le parlement finlandais qui, tous les six ans, élit l'auditeur général chargé de diriger l'Office.

De ces différents exemples, la CSL considère que le choix effectué par l'Autriche est le plus intéressant et suggère, en conséquence, de suivre ce modèle.

En effet, le «Conseil fiscal» donne l'opportunité aux partenaires sociaux d'être représentés au sein de cet organe de contrôle. Cela semble légitime dans la mesure où, au final, les entreprises et les salariés devront subir les décisions découlant des choix budgétaires réalisés au nom de la «règle d'or». La constitution d'un tel organe favoriserait la démocratie économique et sociale au Luxembourg.

2.4. La procédure budgétaire mise en vigueur lorsque le budget de l'État n'est pas approuvé par le parlement

Le projet de loi prévoit une procédure budgétaire qui sera mise en vigueur si le budget de l'État n'est pas approuvé par le parlement avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle le budget s'applique¹⁹.

Le texte vient ainsi modifier la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'État. Il insère la procédure dite des «douzièmes provisoires». Classiquement, avec cette procédure, si le budget n'est

¹⁸ Groupe d'économistes créé en 1963 dans le but de conseiller, sur les questions économiques, le gouvernement fédéral et le parlement allemands

¹⁹ Cette disposition répond à une exigence du règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013.

pas arrêté définitivement à l'ouverture de l'exercice, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement dans la limite du douzième des crédits existants dans le budget de l'exercice précédent.

Le projet de loi précise pour sa part :

« Au cas où le budget n'est pas voté avant le premier janvier de l'exercice auquel il s'applique, le gouvernement présente un projet de loi l'autorisant à :

- a) percevoir les impôts existant au 31 décembre de l'année précédant l'exercice,*
- b) rendre applicables pour un ou plusieurs mois d'autres dispositions du projet de loi budgétaire,*
- c) effectuer, pendant la même période, les dépenses prévues au projet de budget jusqu'à concurrence d'un montant global proportionnel à cette période.*

Les recettes perçues ainsi que dépenses engagées au cours de cette période et liquidées au cours de l'exercice sont reprises dans le budget voté de l'exercice.»

Afin de pouvoir vérifier la cohérence du projet de budget annuel de l'État avec les engagements pris par le gouvernement dans le cadre des programmes de stabilité et de croissance, le nouveau cadre budgétaire européen impose aux États membres l'obligation de transmettre avec le projet de budget annuel, un ensemble d'informations relatives aux prévisions macroéconomiques et aux autres paramètres qui ont guidé l'établissement du projet de budget ainsi que les dépenses et recettes de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques.

Le projet de loi vient dès lors allonger la liste des annexes explicatives qui accompagnent le projet de budget de l'année.

Outre,

- a) la situation financière des services de l'État à gestion séparée ;
- b) l'encours des garanties accordées par l'État ;
- c) la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective ;

ces annexes devront, à l'avenir, également fournir :

- d) des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes ;
- e) les principaux paramètres²⁰ des projets de budgets des sous-secteurs des administrations publiques ;
- f) les informations prévues par l'article 6 du règlement 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 [entre autres, les dépenses des administrations publiques par fonction, les mesures prévues afin de combler les écarts éventuels entre les objectifs visés et les projections établies sur la base de politiques inchangées, ...] ;
- g) les calculs permettant le passage du budget tel qu'il est établi selon les règles de la présente loi, vers une présentation des recettes, des dépenses et de la capacité ou du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, détaillée par sous-secteurs et exprimée selon les règles de la comptabilité nationale et européenne;

²⁰ Le règlement 473/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, précise, dans ses considérants, que parmi ces paramètres devraient notamment figurer les résultats budgétaires escomptés des autres sous-secteurs, les principales hypothèses sur lesquelles se fondent ces projections et les raisons des modifications attendues par rapport aux hypothèses retenues dans le programme de stabilité.

- h) l'évolution pluriannuelle des recettes et dépenses de l'État sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année auquel se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

Le projet de loi allonge la liste des annexes explicatives qui doivent accompagner les projets de budget. Pour la CSL, des informations supplémentaires devraient également figurer dans ces annexes, tels que:

- du point de vue des recettes, des dépenses et des soldes budgétaires, la comparaison entre les projections qui sont faites et les données des exercices passés, ainsi que des informations concernant les réserves budgétaires ;
- l'évolution des estimations du solde structurel pour l'exercice budgétaire faisant l'objet du projet de budget ainsi que pour les quatre années précédant et suivant l'exercice en questions ;
- des détails sur la composition de la dette : les raisons, dates et échéances des différents dettes contractées ;
- un comparatif entre les investissements prévus et réalisés ;
- les différentes participations de l'État et les dividendes perçus.

Par ailleurs, la CSL s'interroge sur la conception de la procédure dite des «douzièmes provisoires». En effet, le présent projet de loi dispose qu'il sera possible de rendre applicables, pour un ou plusieurs mois, certaines dispositions du projet de loi budgétaire – sans d'ailleurs les préciser –, et d'effectuer, pendant la même période, les dépenses prévues au projet de budget jusqu'à concurrence d'un montant global proportionnel à cette période.

Cette formulation est relativement floue car elle ne précise pas de quel genre de dispositions il peut s'agir. Il aurait été opportun d'indiquer quels types de dispositions sont ici visés. En outre, on ne se réfère pas au budget de l'année précédente, mais on permettrait une mise en vigueur du nouveau projet de budget qui, lui, n'est pas encore voté. S'agit-il d'une erreur de formulation ou bien y a-t-il volonté de rendre partiellement applicable le projet de budget non adopté ?

2.5. L'obligation de communication des administrations publiques

Le projet de loi prévoit une procédure contraignante pour imposer à toutes les entités des administrations publiques la communication d'informations concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (garanties, etc.) et les prises de participations dans les sociétés privées et publiques.

3. Les conséquences du projet de loi : une politique d'affaiblissement social automatique et à perpétuité

Le pacte budgétaire se focalise donc exclusivement sur la discipline budgétaire en demandant aux pays de respecter scrupuleusement leur OMT et, le cas échéant, de maintenir le «déficit budgétaire structurel» sous le seuil de -0,5% du PIB (sans oublier la norme de référence pour les dépenses publiques ainsi que la dette).

Or, comme on a pu le constater, le solde budgétaire structurel est très difficile à définir et volatil.

En outre, même si un pays respecte l'obligation originelle en matière de solde budgétaire (déficit inférieur à 3% du PIB), il doit tout de même appliquer des mesures restrictives en matière de finances publiques si son solde structurel annuel est inférieur à son OMT (+0,5% du PIB pour le Luxembourg).

Supposons une année où le Luxembourg afficherait un solde nominal des administrations publiques de 0,5% du PIB et une forte croissance économique effective. Or, suite aux années de croissance molle, la croissance potentielle reste faible, créant un output gap positif de 4%²¹. Dans ce cas, le solde structurel du Luxembourg serait, en fonction de la semi-élasticité actuelle : $SN - 0,44 * OG = SS$, soit $0,5 - 0,44 * (4) = -1,26\%$ [cf. aussi premier encadré du point 2.1].

Par conséquent, il serait constaté que, corrigé de la variation conjoncturelle²², le solde n'est pas de +0,5% mais de bien de -1,3%, et **le Luxembourg devrait prendre des mesures budgétaires** (réduire ses dépenses publiques et/ou augmenter les impôts); **en dépit d'un solde nominal positif et d'une croissance favorable à l'évolution de ses finances publiques** (qui, par ailleurs, réagissent généralement avec un certain retard sur la conjoncture économique), son solde structurel déficitaire ne respecterait pas son OMT, comme le TSCG le prescrit, et **l'écart par rapport à ce dernier serait « important »**, soit plus de 0,5% du PIB (et le solde dépasserait également la limite du déficit structurel de -0,5% du PIB indiquée par le TSCG).

Une autre question en matière de calcul du solde structurel concerne les prévisions retenues. Ces prévisions sortent-elles exclusivement d'un modèle macroéconomique ou sont-elles affinées par des informations empiriques, surtout en matière de recettes publiques ? Si l'on se réfère au Statec²³, c'est la seconde méthode de calcul qui est retenue.

Toutefois, le Comité de prévision, qui est composé de fonctionnaires d'administrations luxembourgeoises est arrivé en mars 2012 à des prévisions très divergentes, et ce dans un délai de 3 mois seulement. Cette remarque n'exprime en aucun cas une critique vis-à-vis de la compétence professionnelle de ces experts, mais soulève **une question fondamentale sur la volonté de décréter une politique de freinage automatique de la dépense en fonction d'informations incomplètes, peu fiables et rapidement obsolètes, alors que les mesures de réformes structurelles auraient, elles, un caractère automatique et permanent.**

Répétons ici que les critères structurels repris dans le cadre budgétaire européen reposent tous sur une croissance de la production « potentielle » (PIB) dont la mesure fait l'objet de beaucoup d'incertitudes et dont les soubassements idéologiques sont contestables. En outre, ainsi que la CSL a déjà eu l'occasion de le souligner à maintes reprises ces critères structurels sont soumis au fil du temps à des révisions encore plus substantielles que les critères nominaux.

En outre, l'écart de production est mesuré en fonction du PIB en volume. L'utilisation d'indicateurs « en volume » pose des problèmes au Luxembourg. La Chambre des salariés a relevé dans son *« Analyse sectorielle de l'économie luxembourgeoise »* maintes incohérences qui laissent supposer une croissance en volume sous-estimée dans divers secteurs de l'économie, ce qui aura donc mécaniquement un impact sur le solde structurel et rend ce concept encore plus incertain qu'il ne l'est déjà.

²¹ Un écart de production positif signifie que le solde structurel est inférieur au nominal. Un écart négatif signifie en revanche que le structurel est supérieur au solde nominal.

²² Pour mémoire, on ne parle pas ici des variations de la conjoncture dans l'absolu (la production est-elle en phase de croissance ou de récession), mais bien de la production effective par rapport à une norme potentielle de production non inflationniste (cf. le premier encadré du point 2.1.).

²³ NC 1-2012, p. 37 (mai 2012).

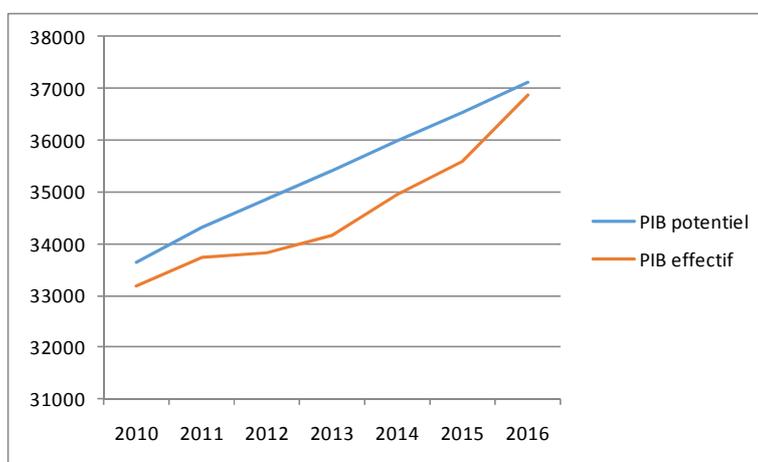
Le calcul du solde structurel à partir des volumes de production pourrait donc aboutir à une mauvaise estimation de l'écart de production et, partant, à une mauvaise estimation du solde structurel par rapport au solde nominal.

Les détails du calcul du déficit structurel sont par ailleurs trop compliqués pour être compréhensibles et transparents vis-à-vis du grand public. Il n'y a pas non plus de consensus au plan international, ni même à l'échelle européenne, sur la méthode de calcul. Le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Banque centrale européenne et la Commission européenne, chacun utilise sa propre approche.

Pourtant, la méthode utilisée joue un rôle crucial. L'OMT de 0,5% peut déterminer à maints égards l'orientation de la politique budgétaire, et principalement au détriment du financement de nos droits sociaux actuels dans le but avoué de préserver les droits futurs liés au vieillissement (viabilité des finances publiques). Or, déterminer si l'État se trouve d'un côté ou de l'autre de ce seuil dépend dans une large mesure de la méthode de calcul davantage que de la conjoncture elle-même.

Le TSCG oblige donc les États membres à mener possiblement des politiques fiscales procycliques préjudiciables (par exemple en temps de reprise²⁴), qui donnent la priorité absolue aux règles économiques rigides à une époque où la plupart des économies sont toujours faibles et où le taux de chômage atteint des niveaux intolérablement élevés. Cela engendrera une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail, un contrôle et des sanctions.

Ainsi, même face à un output gap négatif qui se creuse, comme sur la période observée pour le Luxembourg ci-dessous, le TSCG en vigueur contraint les signataires à chercher à respecter l'OMT, alors qu'un effort budgétaire de soutien à l'économie s'avère nécessaire pour combler le déficit de croissance effective par rapport au potentiel économique.



Source : Statec ; graphique : CSL

²⁴ Le code de conduite relatif au Pacte de stabilité et aux programmes de stabilité et de convergence, du 3 septembre 2012 stipule tout de même que « *Considérant l'incertitude régnant autour des estimations du niveau d'écart de production, les évolutions de l'output gap, particulièrement lorsqu'il tourne autour de zéro, pourraient aussi être considérées. Par exemple, les périodes où l'output gap est légèrement négatif, mais où il évolue rapidement vers des valeurs positives, pourraient être considérées comme périodes de conjoncture favorable. Symétriquement, les périodes où l'écart est légèrement positif mais évoluant rapidement vers des valeurs négatives pourraient ne pas être considérées comme conjoncturellement favorables* ». (Traduction libre.) Notons ainsi, d'après les données du Statec, que tandis que le taux de croissance potentielle s'est élevé à 4,2% par an de 1985 à 2012, le taux de croissance nominale s'élevait à 7,2%.

Si l'écart de production sera, d'après les dernières prévisions, en moyenne de -2,12% de 2010 à 2014, l'effort d'impulsion budgétaire sera en revanche nul sur le même laps de temps au Luxembourg. Or, cette situation requerrait de maintenir une politique budgétaire expansionniste (favorable à la demande qui est sous le potentiel d'offre) tant que l'écart de production est négatif.

Par ailleurs, si le TSCG prévoit que la limite inférieure de l'OMT peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1% du PIB aux prix du marché, la CSL tient à souligner que même le Luxembourg, en dépit d'une dette publique particulièrement faible en comparaison européenne, ne devrait pas se qualifier pour cette exception favorable. En effet, le risque pour la soutenabilité à long terme est élevé en raison du carcan du financement du système de pension et du préfinancement, rendu obligatoire (OMT) et fortement contestable, de cette « dette implicite »²⁵.

La méthode de calcul de la croissance potentielle, qui repose sur les données de la croissance effective passée, aura inévitablement un impact sur le solde structurel, notamment en cas de reprise de l'activité. Le danger d'étouffer dans l'œuf un redressement conjoncturel est manifeste.

Fidèle au TSCG, le projet de loi ne fait donc que perpétuer la logique comptable de la rigueur sociale et de la discipline mécanisée en faveur des entreprises (et au détriment des ménages) caractéristiques du cadre budgétaire européen.

La norme budgétaire européenne renforcée du respect annuel de l'OMT devrait logiquement pousser le Luxembourg soit à désinvestir (non sans répercussions sur la croissance effective et potentielle et le niveau de vie des générations à venir, bien que son niveau d'investissement soit parmi les plus élevés d'Europe), soit, comme nous l'avons déjà ressenti au cours des dernières années, à serrer davantage la vis de son compte courant où la part des transferts sociaux (et non des dépenses !) est évidemment importante.

²⁵ Voir à ce sujet l'Econews 3/21012 sur le mythe de la dette cachée (<http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/1331/raw>)

4. En conclusion

Avant son approbation par la Chambre des députés, la CSL avait mis en garde, dans son avis du 22 octobre 2012, contre les répercussions néfastes du TSCG. Le Luxembourg a, malgré tout, décidé de s'inscrire dans ce carcan budgétaire dont la traduction nationale est réalisée par le présent projet de loi.

Dès lors, la CSL ne peut que dénoncer le contenu de ce projet qui reprend les exigences du TSCG, alors que celui-ci cherche à réduire les marges de manœuvre budgétaires des États membres.

Ce texte condamne à perpétuité le Luxembourg et l'Europe à des politiques budgétaires d'affaiblissement social et de blocage des dépenses publiques, d'autant plus nuisibles lorsqu'elles interviennent dans des périodes où un besoin de soutien à la croissance est vital (comme c'est le cas actuellement et depuis un certain nombre d'années déjà) ou lorsqu'un renforcement de la cohésion sociale s'avère nécessaire.

En outre, l'incertitude et le manque de fiabilité considérable entourant le concept de solde budgétaire structurel, que la Commission européenne sera chargée d'estimer, ne fait que renforcer les dangers inhérents à ces nouvelles contraintes pour le financement des politiques publiques. Celui-ci repose sur un niveau de production potentielle d'équilibre, qui est conçue comme un indicateur d'offre assurant la meilleure profitabilité aux entreprises et où l'inflation (l'instabilité des prix) est considérée comme le mal absolu, bien davantage que le chômage.

La CSL promeut, en revanche, l'adoption d'alternatives et appelle au respect d'une véritable règle d'or, capable de favoriser la relance de l'économie et l'investissement (cf. annexe 2).

La CSL réclame également davantage de transparence dans les informations budgétaires fournies par les projets de budget et les lois de programmation financière. Ces dernières devraient prendre aussi en considération les impacts sociaux et conjoncturels des politiques envisagées.

C'est pourquoi notre chambre plaide également pour l'adoption de politiques et de normes juridiques contraignantes en matière sociale, non subordonnées aux critères de compétitivité (cf. annexe 3).

Le TSCG aurait également dû proposer une stratégie économique concertée pour la croissance et corrigeant les déséquilibres entre pays, autour d'une vraie mobilisation, par exemple en faveur de la transition écologique. De même, il reste muet sur les nécessaires mécanismes autour des dettes publiques en Europe ou encore sur le manque d'harmonisation fiscale.

Au lieu de cela, il préfère imposer des politiques restrictives en matière de dépenses publiques et sociales, politiques qui mettent en cause le modèle social européen et la cohésion sociale.

Autre conséquence possiblement funeste, et non des moindres : la compétence budgétaire des parlements nationaux pourrait être mise en question par l'installation d'une autorité de vérification, mission confiée à la seule Banque centrale.

La CSL recommande que cette institution nationale de vérification soit plus ouverte et qu'elle puisse faire participer, par exemple, des représentants du pouvoir politique élu, des assurances sociales mais aussi des partenaires sociaux, à l'instar du modèle autrichien.

En conséquence, la CSL demande que les propositions qu'elle a formulées soient entendues et se traduisent sans délai en textes de loi.

Luxembourg, le 12 novembre 2013

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature of Norbert Tremuth, consisting of a large, stylized 'N' and 'T'.

Norbert TREMUTH
Directeur

A blue ink signature of Jean-Claude Reding, written in a cursive style.

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.

Annexes

Annexe 1 : Le concept douteux du solde structurel

Pour la CSL, il semble essentiel de relever que le solde structurel est un concept éminemment difficile à utiliser au vu de ses définitions et de ses méthodes d'estimation divergentes. Ainsi, selon l'ancien président de la Banque européenne d'investissement Philippe Maystadt²⁶, cette règle manque de précision et laisse la place à l'interprétation. Selon lui, on ne peut pas mesurer un déficit structurel avec précision, on peut juste l'estimer. Il y a une zone grise et on peut s'attendre à de vives discussions entre les États membres et la Commission sur l'impact conjoncturel.

Par ailleurs, ces soldes structurels font l'objet de révisions substantielles plusieurs années après l'année en question ce qui rend d'autant plus irresponsable le recours à ce concept pour mener une politique budgétaire.

Afin de mieux appréhender cette problématique, les commentaires de quelques instituts et organisations relatifs au solde structurel sont présentés de façon succincte.

A. Le Statec

Le Statec²⁷ donne la définition suivante du solde structurel :

Le solde nominal se décompose en une composante conjoncturelle, indépendante de la volonté du gouvernement, et une composante discrétionnaire, égale à la variation du solde structurel. Cette composante discrétionnaire est appelée «impulsion budgétaire» et fournit une bonne orientation de la politique budgétaire. La composante conjoncturelle s'apparente quant à elle au jeu des stabilisateurs automatiques²⁸.

Le solde structurel est obtenu à travers la formule suivante :

$$SS = SN - \varepsilon * OG$$

où SS = solde structurel, SN = solde nominal (tel que prévu par le STATEC), ε = semi-élasticité budgétaire à la conjoncture économique²⁹, et OG = écart de production (*output gap*).

En période de ralentissement économique ou de récession, la situation sous-jacente des finances publiques est meilleure que ce qu'indique le solde nominal car la dégradation du solde nominal est due en grande partie à la dégradation de la situation conjoncturelle.

À l'inverse, en période de forte croissance, le solde nominal est supérieur au solde structurel.

D'après le Statec, l'impact des mesures discrétionnaires, donc de la contribution de la politique budgétaire et fiscale à la conjoncture hormis les variations dues aux fluctuations conjoncturelles, se lit à travers les variations du solde structurel. Si cette impulsion budgétaire est positive, la politique budgétaire

²⁶ *La Libre Belgique*, 26 avril 2012

²⁷ Note de conjoncture (NC) 2-2010, p. 95; NC 1-2012, p. 66 et NC 1-2013, p. 127.

²⁸ La stabilisation automatique est la capacité des finances publiques à atténuer les conséquences des événements conjoncturels sur l'activité. Lorsque l'économie est en expansion, les impôts augmentent avec la hausse de la consommation et de l'emploi et les prestations sociales baissent avec le recul du chômage. La hausse des impôts et la baisse des prestations conduit alors à une réduction de la croissance (à la marge). L'augmentation initiale de l'activité est donc réduite par le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. La situation est symétrique lorsque l'économie connaît un ralentissement ou une récession. Ainsi les variations des recettes fiscales permettent d'atténuer les fluctuations de l'activité.

²⁹ Dans la NC 2-2010, ε était évalué à 0,49. Dans la NC 1-2013, la valeur d' ε a été conjointement estimée par l'OCDE et la Commission européenne à 0,44.

et fiscale est expansive. Une limitation volontariste de la progression des dépenses publiques par le gouvernement équivaut à une impulsion budgétaire négative.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le solde structurel dépend de la croissance potentielle, et finalement de l'écart de production. Un écart de production positif signifie que le solde structurel est inférieur au nominal. Un écart négatif signifie en revanche que le structurel est supérieur au solde nominal.

L'écart de production est mesuré en fonction du PIB en volume. Or, l'utilisation d'indicateurs « en volume » pose des problèmes au Luxembourg. La Chambre des salariés a relevé dans son « Analyse sectorielle de l'économie luxembourgeoise » maintes incohérences qui laissent supposer une croissance en volume sous-estimée dans divers secteurs de l'économie ce qui aura donc mécaniquement un impact sur le solde structurel et rend encore ce concept plus incertain qu'il ne l'est déjà.

Le calcul du solde structurel à partir des volumes de production pourrait donc aboutir à une mauvaise estimation de l'écart de production et, partant, à une mauvaise estimation du solde structurel par rapport au solde nominal.

B. L'Observatoire français des conjonctures économiques

D'après l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)³⁰, on nomme impulsion budgétaire la variation du déficit structurel primaire d'une année sur l'autre. Elle représente la partie discrétionnaire de la politique budgétaire.

Pour l'OFCE, l'estimation du solde structurel, sur lequel l'OMT est basé, est délicate, puisqu'elle repose sur l'estimation de l'écart de production et donc de la production potentielle. La méthode de la Commission consiste à estimer la production potentielle par une fonction de production. Le capital est pris comme exogène ; en période de ralentissement économique, sa croissance diminue, ce qui, selon la méthode utilisée, réduit la production potentielle.

La force de travail disponible est mesurée comme le produit de la population en âge de travailler par le taux de participation et le complément à 1 du taux de chômage d'équilibre (le NAIRU). Le taux de participation est pris comme exogène alors qu'il varie comme la situation économique : en période de hausse du chômage, certains actifs potentiels sont découragés de chercher un emploi. Enfin, le NAIRU est mesuré comme un lissage du taux de chômage observé.

Aussi, la croissance potentielle, ainsi estimée, tend à reproduire la croissance passée et elle fluctuerait donc comme la croissance effective. Cette méthode sous-estime l'écart de production en période de récession et donc surestime le déficit structurel. Elle condamne à reproduire la croissance lente observée dans le passé.

Raisonné en termes de déficit structurel permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques : un pays en récession peut laisser son déficit public gonfler automatiquement en raison des pertes de recettes fiscales induites par la baisse de l'activité. La Commission européenne veut limiter la politique budgétaire à ce seul jeu des stabilisateurs automatiques.

Or, pour l'OFCE, ceci n'a pas de justification économique. Soit la politique budgétaire est totalement impuissante à soutenir l'activité, car les ménages sont ricardiens et anticipent les impôts futurs, dans ce cas, elle ne crée pas d'inflation et ne nuit pas aux pays partenaires ; toute coordination est alors inutile.

Soit la politique budgétaire influence effectivement l'activité, dans ce cas, la coordination des politiques budgétaires est nécessaire, mais il n'y a pas de raison pour limiter la politique budgétaire au seul jeu des stabilisateurs automatiques ; une politique discrétionnaire peut être nécessaire pour renforcer ou

³⁰ Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, « Réformer le pacte de stabilité: l'état du débat », *Revue de l'OFCE*, n° 84, janvier 2003.

contrarier le jeu des stabilisateurs automatiques. Si un pays est frappé par une baisse spécifique de sa demande, la politique monétaire commune ne réagit guère ; une impulsion budgétaire discrétionnaire est nécessaire pour stabiliser son activité.

C. La Banque centrale du Luxembourg

La BCL confirme, dans son bulletin 2-2012, le fait que la croissance potentielle est une résultante de la croissance passée. La BCL ne se limite pas seulement à estimer la croissance potentielle par une fonction de production, mais elle a également recours à 5 autres méthodes d'estimation (tendance linéaire, Hodrick-Prescott, Harvey-Jaeger, Kuttner, Appel-Jansson).

Il est intéressant de constater que ces méthodes donnent des écarts de production très divergents pour une même année. Ainsi, pour 2012, les écarts se situent dans une fourchette allant de -0,9% à -3,9%.

La BCL écrit :

Le ralentissement de la croissance observée en 2011 et les perspectives d'une croissance faible en 2012 ont contribué à une nouvelle baisse des estimations de la croissance potentielle à un niveau près de 2%.

En juin 2011 la BCL situait la croissance potentielle «dans une fourchette entre 2% et 3%». Mais à la lumière des nouvelles données, quatre des six méthodes d'estimation considérées [...] suggèrent que la croissance potentielle serait même inférieure à 2% en 2012. Ceci prolonge une baisse régulière depuis le début du siècle, quand la croissance potentielle avoisinait encore 5%.

Selon les données de comptabilité nationale publiées par le Statec en avril, la croissance en 2011 a été de seulement 1,6%. Ce chiffre étant inférieur aux estimations de la croissance potentielle, l'écart entre le niveau du PIB observé et le PIB potentiel s'est creusé davantage selon la plupart des méthodes. Cet «écart de production», négatif depuis 2009, devrait se situer entre -2% et -3% en 2011. Les projections anticipent une reprise de la croissance en 2013 et 2014, ce qui permettrait de réduire cet écart, sans toutefois le combler avant la fin de l'horizon.

Quant aux soldes structurels, la BCL ajoute, dans son bulletin 2-2013, qu'il existe des différences significatives entre les deux jeux de projections utilisés par la BCL et par le ministère des Finances dans la 14^e actualisation du programme de stabilité, et ce même dans le cas de figure où les soldes nominaux sont identiques, comme c'est le cas en 2012.

La cause de ces différences provient du fait que les méthodologies utilisées pour calculer le déficit structurel diffèrent en de nombreux points :

- Dans le programme de stabilité, le solde structurel est la différence entre le solde actuel (nominal) et la composante cyclique. Cette dernière est le produit de l'*output gap* (mesuré par la fonction de production) et la semi-élasticité budgétaire.
- Dans les projections de la BCL, les élasticités des variables fiscales sont appliquées directement sur la composante cyclique des bases macroéconomiques calculées avec le filtre Hodrick-Prescott (méthode désagrégée).

D. L'Organisation de coopération et de développement économiques

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³¹ estime que les incertitudes quant à l'utilisation de l'écart de production en matière de politique budgétaire sont particulièrement élevées lors du retournement du cycle économique. Si en moyenne, sur le cycle, les incertitudes en matière d'écart de production et d'emploi ont relativement peu d'incidence sur des soldes structurels (ceux-ci étant davantage influencés par les soldes nominaux que par l'écart), les révisions concernant les estimations initiales de l'écart de production sont beaucoup plus importantes dans les années où le cycle se renverse.

Ce constat est dévastateur pour le concept du solde structurel : justement en cas de renversement de cycle des erreurs au niveau de la politique budgétaire menée peuvent avoir des effets néfastes.

E. Le collectif des Économistes atterrés

Le collectif français de chercheurs, universitaires et experts en économie, baptisé les Économistes atterrés, avance³² que le solde structurel est, sans doute, l'un des concepts les plus ésotériques qui ait jamais figuré dans un traité international. Il s'agit du déficit public qui serait réalisé si le PIB du pays considéré s'établissait à son niveau potentiel, c'est-à-dire au niveau correspondant à une conjoncture normale.

Cette méthode suppose qu'il est possible de définir une croissance potentielle, c'est-à-dire une évolution tendancielle de la production, ne dépendant que des facteurs d'offre (l'évolution tendancielle de la productivité, le stock de capital, la population active potentielle, le taux de chômage d'équilibre). En réalité, la méthode de la Commission européenne, celle que le TSCG oblige d'utiliser, fait que son estimation de la production potentielle est toujours très proche de la production réalisée, particulièrement en période de récession. Ainsi, le stock de capital utilisé pour calculer la production potentielle est le stock effectif, affaibli par la chute de l'activité; la population active disponible est la population observée, réduite par les retraits d'activité (en période de chômage, des jeunes prolongent leurs études, des seniors renoncent à chercher un emploi); le progrès technique tendanciel est évalué par un lissage du taux observé, affaibli par la récession; le taux de chômage d'équilibre est toujours proche du taux observé, toujours selon la méthode de la Commission.

Comme le montre le tableau ci-dessous qui concerne la France – mais la même chose est vraie pour l'ensemble de la zone euro –, le taux de croissance potentielle estimé par la Commission accompagne l'évolution du taux observé. Ainsi, avec la crise, la croissance potentielle aurait chuté, de 2 % à 1 %. Aussi, selon la Commission, l'écart entre production potentielle et production réelle (dit «écart de production») ne serait que de -2,3% en 2011.

Si l'on suppose, à l'inverse, que la crise n'a pas affecté la croissance potentielle de la production, l'écart entre production réelle et production potentielle se monte à -7,6%: le «manque à produire » susceptible d'être rattrapé par une bonne politique économique est trois fois plus important.

³¹ Romain Bouis, Boris Cournède, Ane Kathrine Christensen, *Implications of Output Gap Uncertainty in Times of Crisis*, OECD Working Paper N° 977, 6 juillet 2012.

³² Les Économistes atterrés, *L'Europe mal-traitée*, ouvrage coordonné par Benjamin Coriat, Thomas Coutrot, Dany Lang et Henri Sterdyniak, 2012.

La variation du «déficit structurel» de la France selon le mode de calcul adopté

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Croissance du PIB</i>		2,3	-0,1	-2,7	1,5	1,7	0,4
<i>Solde public en % du PIB</i>	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2	-4,4
Méthode Commission							
Croissance potentielle	1,9	1,8	1,6	1,2	1,3	1,3	1,1
Écart de production cumulé	2,3	2,8	1,1	-2,8	-2,6	-2,3	-3,0
Solde structurel Commission	-3,6	-4,2	-3,9	-6,0	-5,7	-4,6	-2,9
Méthode "Économistes atterrés"							
Croissance potentielle	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Écart de production cumulé	0,0	0,1	-2,1	-6,8	-7,3	-7,6	-9,2
Solde structurel "Économistes atterrés"	-2,3	-2,8	-2,3	-1,9	-2,2	-1,4	-0,3

Source : les Économistes atterrés

Les conséquences sur l'estimation du déficit structurel sont considérables, d'autant plus que la Commission, en dépit du bon sens, inclut dans le déficit structurel les dépenses liées aux plans de relance de l'activité, pourtant purement conjoncturels. Ainsi pour l'année 2009, l'estimation de la Commission est de -6%; celle du collectif des économistes français, de -2 %. Pour la France en 2012, la Commission donne un écart de production de -3 % contre -8,3 % selon l'hypothèse de stabilité de la croissance potentielle. Le «déficit structurel» selon la Commission est alors de -2,9 %, imposant donc un ajustement des comptes publics portant sur 2,4 points de PIB, ce qui est considérable.

D'après l'estimation faite par les Économistes atterrés, le déficit structurel n'est que de -0,3%, donc au-dessous du prétendu seuil fatidique de 0,5%: il n'y a pas besoin d'austérité (d'autant, rappelons-le, qu'un déficit de l'ordre de 2,4% du PIB suffit à stabiliser la dette publique ou à assurer que le déficit ne finance que de l'investissement).

Autre défaut gravissime, la Commission révisé fortement ses estimations passées en fonction de l'évolution économique. Ainsi, au printemps 2008, elle estimait que l'écart entre production réelle et production potentielle de la zone euro en 2006 était de -0,2 %; en 2012, elle évalue cet écart à +1,4 %. Autrement dit, selon cette dernière évaluation, la zone euro était en surchauffe en 2006, avec un PIB trop élevé de 1,4 %, donc inflationniste. Pour la France, l'estimation est passée même de -0,2 % à 2,3 %.

Tout aussi étrange, en 2008, le taux de croissance potentielle estimé pour la zone euro était de 1,8% pour 2009 ; il a chuté à 0,9% en 2012 (pour la même année 2009). En 2007, la France avait un taux de chômage de 8,4 %, et il n'y avait pas de tensions inflationnistes. La Commission considérait qu'elle était seulement 0,3% au-dessous de sa capacité de production. C'était déjà plus que contestable, car cela revenait à considérer que le taux de chômage de 8 % était incompressible. Mais que dire alors deux ans plus tard, lorsque la Commission, révisant ses calculs, considère que la France était en fait 2,8 % au-

dessus de son niveau potentiel de production, donc en pleine accélération inflationniste. Le taux de chômage d'équilibre (celui qui empêche l'accélération de l'inflation) cette année-là aurait en fait été, selon la Commission, de 12,4 %!

L'estimation est particulièrement fragile pour les dernières années, l'année en cours et les années à venir. Or, ce sont celles-ci qui devraient être utilisées pour la mise en œuvre de la politique budgétaire. La Commission pourra condamner un pays sur la base d'une certaine estimation et deux ans plus tard, une fois l'estimation revue, la condamnation apparaîtra injustifiée (ou l'inverse).

La conclusion est simple : toutes ces incertitudes remettent en question le concept de croissance potentielle et ridiculisent l'idée même d'inscrire le concept de déficit structurel dans un texte juridique. Les évaluations de croissance potentielle de la Commission risquent d'être autoréalisatrices si, dès que la croissance dépasse 1 %, des politiques restrictives sont mises en œuvre de peur de l'inflation!

F. La situation luxembourgeoise

À ce stade, on peut vérifier le respect par le Luxembourg des divers critères budgétaires sur la base des données les plus récentes au moment de la rédaction du présent avis. Ces indications ne sont que provisoires et feront l'objet, pour nombre d'entre elles, d'une révision dans les semaines à venir³³.

Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire

Critères	Seuil	2011	2012	2013 (PdB)	2013 (14 ^e APS)	2014	2015	2016
Solde nominal	- 3% du PIB	0,1%	-0,6%	-1,5%	-0,7%	-1,1% ¹	-1,2% ^{1,2}	-1,0% ^{1,2}
Solde structurel	- 0,5% du PIB	0,7% ¹	0,6%	0,1%	0,7%	0,0%	-0,1% ¹	-0,8% ¹
Objectif de moyen terme (OMT) structurel pour GDL	0,5% du PIB	0,7% ³	0,6%	0,1%	0,7%	0,0%	-0,1% ⁴	-0,8% ⁴
Évolution annuelle du solde structurel (si OMT pas respecté)	0,5% du PIB	1,2% ¹	-	-	-	-	-0,1%	-0,7%
Croissance des dépenses totales ajustées (admissibles par Commission pour GDL) ⁵	seuil	-	1,8%	3,65%	1,8%	1,1%	-0,1%	-0,1%
	prévu	-	4,4%	2,7%	-0,2%	2,3%	1,7%	3,4%
Dette publique	60% du PIB	18,7%	21,7%	26%	23,8%	26,8% ¹	26,2% ¹	28,9% ¹
Dette publique > 60%	Réduire l'écart d'1/20 ^e par année	-	-	-	-	-	-	-

Notes : en rouge, les déviations de trajectoire.

¹ Calcul CSL sur la base des données les plus récentes au moment de la rédaction du présent avis.

² Pertes TVA e-commerce compensées ; sans compensation, le solde serait de -2,6% en 2014 et de -2,4% en 2015 selon le Statec.

³ Selon le projet de budget 2013, « pour l'exercice 2011, la Commission européenne considère que le Luxembourg atteint cet objectif [OMT] avec un solde structurel de +0,4% du PIB ». Ce solde s'élèverait entre temps, selon les dernières données disponibles et nos calculs, à 0,7%.

⁴ Selon le PSC et le TSCG, « les États membres peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique

³³ Comme le précise le Statec, « les grandeurs sur lesquelles le calcul du solde structurel est basé sont très fragiles : le PIB potentiel et l'écart de production ("output-gap") sont souvent largement révisés, a fortiori sur le futur mais également sur les périodes passées » (NDC 1/2011).

affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union ». Ceci devrait sans doute être considéré comme tel pour les années 2015 et 2016, si les prévisions en matière de TVA de l'APS devaient se confirmer.

⁵ Non applicable en cas de respect de l'OMT, assurant la conformité de la trajectoire budgétaire avec les dispositions du volet préventif du PSC. Ceci pourrait être le cas, par exemple, en 2014 : le Luxembourg ayant rempli ses obligations en matière d'OMT toutes les années précédentes, seule l'ampleur de l'écart par rapport à l'OMT pourrait être considérée. En revanche, la norme de croissance des dépenses pourrait s'appliquer en 2015 et 2016, en plus de la question de l'écart significatif par rapport à l'OMT.

Source : comptes nationaux d'octobre 2013, projet de budget 2013, 14^e actualisation du PSC, NDC 1/2013.

Les trois critères nominaux sont tous largement respectés par le Luxembourg (déficit inférieur à 3% du PIB ou encore dette publique inférieure à 60%, la réduction de l'écart au 60% ne s'appliquant pas). La norme de croissance des dépenses également nominale pourrait ne plus être respectée (à vérifier toutefois après les prochaines révisions) ; cependant, celle-ci dépend fortement d'un facteur structurel, puisqu'elle est calquée sur l'évolution moyenne sur 10 ans de la croissance potentielle. Bien que non applicable en 2012, il serait ainsi intéressant de vérifier à posteriori le respect de ou l'infraction à cette norme de dépenses, à l'aune des données exprimées en termes potentiels.

Les trois autres critères exprimés en termes structurels (hors effets du cycle économique, soit en neutralisant l'influence de la bonne ou de la mauvaise conjoncture, non pas dans l'absolu mais par rapport à une référence potentielle non inflationniste, qui est virtuelle et théorique) sont également relativement conformes et s'écartent de la norme seulement de manière ponctuelle et prévisionnelle, même si parfois de façon significative.

Sous réserve de révisions certaines, en vertu du TSCG, le mécanisme de correction automatique devrait s'enclencher dès 2014, l'écart entre le solde et l'OMT étant possiblement important, voire doublement important en 2015 du fait à la fois d'un solde et d'une progression des dépenses non conformes.

Annexe 2 : Pour une véritable règle d'or crédible

Il est indispensable de rappeler la véritable règle d'or des finances publiques, norme qui serait d'ailleurs beaucoup plus acceptable.

Ainsi, un déficit de moyen terme correspondant à l'investissement public aurait davantage de sens que la recherche forcée de l'équilibre, même structurel. À l'instar du pacte de stabilité, ne pas distinguer dans ses règles budgétaires les dépenses courantes des dépenses d'investissement et de R&D peut s'avérer défavorable aux secondes. Bien que ces dernières soient politiquement plus acceptables à réduire que les autres postes budgétaires, elles auront des répercussions sur la croissance et le niveau de vie des générations à venir.

Le concept de règle d'or des finances publiques, plus précisément de l'investissement public (*golden rule*), remonte à la fin du XIX^e siècle et légitime, au contraire de son avatar récent, le déficit public dans la mesure où celui-ci finance les investissements publics: ceux-ci étant consommés sur la longue durée, il est donc normal que leur financement soit reparti entre les générations.

Avec d'autres, comme le Royaume-Uni qui s'est doté d'un code de stabilité fiscale où figure la *golden rule* de l'investissement, le Luxembourg connaît déjà cette «règle d'or», puisque, en vertu de la loi budgétaire, les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'État. Non seulement la connaît-il, mais il la respecte. La comptabilité nationale nous permet de l'observer à travers l'épargne brute des administrations.

Épargne brute de l'Administration centrale en % du PIB

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4,1	3,9	4,6	5,0	4,8	6,0	5,0	3,8	2,6	1,6	3,1	3,3	4,2	3,1	1,2	1,6	1,5	1,1

Le Luxembourg respecte donc la véritable règle d'or. À la différence du solde des finances publiques défini au nom du pacte de stabilité, la règle d'or est le maintien à l'équilibre du solde budgétaire corrigé du montant des investissements publics³⁴; pour y parvenir, les administrations publiques ne peuvent donc pas emprunter plus que le montant de leurs dépenses publiques productives, c'est-à-dire financer leurs dépenses courantes par l'emprunt.

Cette norme budgétaire offre certainement une voie d'évolution au pacte de stabilité, par le haut, permettant sans doute une gouvernance et une coordination par le projet (qui fait crucialement défaut à l'Europe) plutôt que par la règle mécanique; autrement dit l'émergence d'un gouvernement politique qui, notamment, définirait les investissements (matériels et immatériels) nécessaires à la croissance européenne, plutôt qu'une gouvernance, vide de sens (si ce n'est celui de la recherche forcée de l'équilibre). Cela permettrait de faire passer l'Europe en pilotage manuel et de proposer un autre projet de société moins nihiliste que la «haute compétitivité» et la déflation salariale corollaire qu'impose le pacte. Le Luxembourg, sous cette règle, serait là aussi un élève modèle.

D'autres voies alternatives de coordination budgétaire existent pour sortir de la norme purement comptable et technocratique, comme par exemple, la flexibilisation du mécanisme grâce à une norme budgétaire plus souple relative à la croissance nominale ou encore la définition d'une marge discrétionnaire et soutenable permettant aux États membres de déployer des politiques publiques actives dignes de ce nom. Il y va de la crédibilité du cadre politique budgétaire de l'Europe, mais aussi de la crédibilité même de l'UE, non pas vis-à-vis des marchés, mais de ses citoyens !

La «règle d'or à l'allemande», produit dérivé du pacte de stabilité, et son binôme macro-économique (euro+), fournissent une vision de la politique budgétaire gérée pour elle-même, imposant un formalisme juridique en la matière, bien que les évolutions fiscales et les déficits publics soient certainement davantage liés aux cycles conjoncturels et à une concurrence fiscale intra-européenne effrénée.

En réalité, même face à des circonstances exceptionnelles, les États doivent toujours veiller à leur soutenabilité budgétaire à moyen terme. En conséquence, la CSL s'interroge sur ce qui autoriserait de s'éloigner de cette trajectoire : probablement seul un cataclysme ou un grave accident nucléaire...

Annexe 3 : Pour des critères de convergence et de stabilité sociales en Europe

Il est regrettable que les questions d'organisation d'ordre économique et comptable empêchent de se consacrer au volet social de l'Europe et de ses pays membres.

Alors que le chômage est au plus haut, il paraît essentiel aux yeux de la CSL d'améliorer et de consolider la gouvernance européenne en fixant des critères sociaux de convergence et de stabilité, dont la valeur et l'importance seraient à pied d'égalité avec les critères de Maastricht, ainsi que des règles d'harmonisation fiscale sérieuses.

³⁴ Il s'agit ici de l'investissement total brut de l'administration centrale. Le Royaume-Uni considère pour sa part l'investissement net, hors consommation de capital, ce qui a pour effet de réduire le volume des investissements qu'il est possible de défalquer.

A. La destruction de l'État social

L'inscription obligatoire dans les constitutions ou les législations nationales d'un respect strict des règles de déficit aura pour conséquence une aggravation de la crise que traversent nos pays et empêchera la conduite de toute politique de relance. En outre, cela aura pour résultat de tuer dans l'œuf toute tentative de mener des politiques sociales sous couvert d'orthodoxie budgétaire.

En outre, la focalisation sur la dette publique risque de fragiliser les services publics organisés au niveau national et d'être utilisée comme motif pour d'éventuelles privatisations d'entreprises publiques souvent accompagnées de destructions d'emplois et de dégradations des conditions de travail. À ce titre, il est bon de rappeler le rôle important de services publics performants comme soutien, surtout, aux ménages moins aisés, mais aussi en tant que stabilisateurs de l'emploi dans une économie. L'Europe sociale sera définitivement reléguée aux oubliettes tandis que les domaines des politiques réservés à la compétence des États sont mis sous tutelle de la «compétitivité».

Comme l'a souligné très justement la CES en janvier dernier: «Le besoin de gouvernance économique est utilisé comme un moyen de restreindre les mécanismes et les résultats des négociations, d'attaquer les systèmes de relations sociales, et d'imposer une pression à la baisse sur les niveaux de salaires négociés par convention collective; d'affaiblir la protection sociale et le droit de grève, et de privatiser les services publics. La CES résiste activement à ces attaques qui, les unes après les autres, risquent de démanteler un modèle social unique au monde».

Face à ce constat, la CES a demandé notamment que des dispositions pour protéger la croissance soient prises au niveau européen, tels que l'exclusion des investissements publics qui soutiennent la croissance de la «règle d'équilibre budgétaire», la sauvegarde des recettes publiques en s'engageant pour lutter contre la concurrence, la fraude et l'évasion fiscales, ainsi qu'un rôle structurel pour le dialogue social européen pour éviter une mise en œuvre aveugle des règles économiques rigides qui nuiraient à l'économie.

B. La nécessité de critères de convergence sociale

Au début des années 2000, au vu de la menace du rejet du traité constitutionnel lors des référendums qui devaient se tenir, notamment en France, d'aucuns ont appelé à inclure des nouvelles normes juridiques contraignantes en matière sociale. Certains ont d'ailleurs proposé des critères de convergence sociale³⁵. Telle fut la démarche entreprise par l'économiste français Pierre Larroustou avec Stéphane Hessel et Michel Rocard.

Dans une tribune publiée dans *Le Monde* du 9 juin 2004, ils ont proposé l'ajout au traité constitutionnel de cinq critères pour une Europe sociale :

- un emploi pour tous : un taux de chômage inférieur à 5%;
- une société solidaire : un taux de pauvreté inférieur à 5%;
- un toit pour chacun : un taux de mal-logés inférieur à 3%;
- l'égalité des chances : un taux d'illettrisme à l'âge de 10 ans inférieur à 3%;
- une réelle solidarité avec le Sud : une aide publique au développement supérieure à 1% du PIB.

³⁵ Parfois appelés critères de convergence sociaux, ou encore, critères sociaux de convergence.

Selon eux, l'objectif de nos démocraties doit être l'éradication totale de la pauvreté, du travail précaire et du chômage de longue durée. Ils ont donc proposé que des sanctions comparables à celles infligées aux États qui sortent des critères de Maastricht soient prévues pour les pays qui ne respecteraient pas ces critères sociaux en 2015.

Les auteurs de ces critères ont également avancé que le traité aurait dû comporter des garanties fortes en matière de financement des systèmes de sécurité sociale et de pérennité des services publics. Le droit de la concurrence a pris une place excessive dans la construction européenne. Il est temps de reconnaître à sa juste valeur l'importance des services publics. Mais le traité, qui a des répercussions sur la législation nationale, doit aussi mettre fin au moins-disant social que provoque la règle d'unanimité en matière fiscale et ouvrir la possibilité de créer un impôt européen (écotaxe, impôt sur les bénéfices ou taxe sur les transactions financières).

La proposition a été soutenue par quelque 250 parlementaires et des milliers de citoyens issus de neuf pays de l'UE.

La CSL ne fait pas nécessairement siennes les présentes recommandations mais juge utile de les citer comme une tentative intéressante d'introduction de critères de convergence sociale dans les traités européens et les législations nationales.

On peut, en effet, réfléchir à d'autres seuils ou à d'autres critères de convergence. Ainsi, il serait intéressant, notamment, de considérer également :

En matière d'emploi

- le taux de chômage de longue durée ;
- l'emploi à temps partiel involontaire ;
- l'emploi temporaire ;
- l'adéquation entre les compétences et l'emploi occupé ;
- l'ancienneté de service ;

En matière d'éducation et de formation

- la proportion de jeunes ayant quitté prématurément l'école ;
- les données sur l'éducation et la formation tout au long de la vie ;

En matière d'inégalités

- les inégalités de revenus (indice de Gini, ratios interquintiles, écart des rémunérations entre hommes et femmes, etc.) ;
- l'intensité de la pauvreté et le taux de privation matérielle sévère ;

En matière de santé

- les besoins non satisfaits d'examen ou de traitement médical
- l'espérance de vie

En matière de logement

- le taux de surcharge des coûts du logement

Au regard de ce qui précède, on peut affirmer que l'Europe sociale a en effet été la grande oubliée de la construction européenne. Maintes fois promise, elle joue le rôle de l'Arlésienne au sein de l'UE, tel le personnage d'Alphonse Daudet qui est souvent mentionné mais qui n'apparaît jamais en chair et en os.

Il est frappant de constater que les mesures favorisant la rigueur budgétaire et promouvant le néolibéralisme bénéficient dans l'UE de textes juridiques contraignants, dont la non-application expose à des sanctions. Les exigences sociales sont plutôt laissées au bon vouloir des États et, surtout, celles-ci ne doivent pas empiéter sur les plates-bandes de la compétitivité, érigée comme une des valeurs cardinales de l'UE.

Il serait temps pourtant de procéder à un ré-équilibre des priorités, pour voir enfin émerger une Europe où la justice sociale ne soit plus constamment reléguée au rang des politiques de seconde priorité.

S'il veut œuvrer utilement au renforcement par le haut de la « compétitivité » déjà excellente des entreprises luxembourgeoises, le gouvernement pourrait par exemple chercher à obtenir, par la mise en place obligatoire d'un salaire minimum répondant aux standards de chaque État membre, un cadre commun de règles socio-économiques rendant plus loyale la compétition intra-européenne entre les entreprises.