

L'ÉTAT EMPRUNTE-T-IL POUR COUVRIR SES DÉPENSES COURANTES?

En matière de gestion des finances publiques, les États membres se sont dotés de conventions pour formaliser leurs comptes et fixer le cadre statistique aux orientations de leurs politiques. Si celles-ci concernent toutes les entités publiques luxembourgeoises, dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire bruxelloises, seuls importent les comptes consolidés de l'ensemble des Administrations publiques.



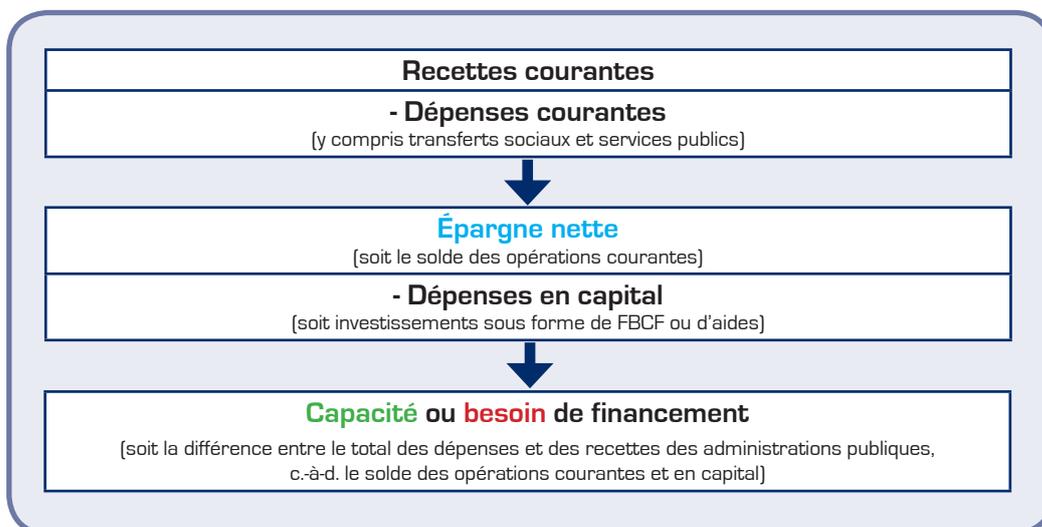
On a récemment entendu déplorer publiquement que l'État contracte des dettes pour payer ses dépenses courantes ou encore que le déficit public soit devenu structurel, criant sous-entendu d'un surplus structurel de dépenses par rapport aux recettes courantes. Qu'en est-il vraiment ?

À moins qu'elle ne soit pas non plus applicable « *au millimètre* », comme il semble admis par ailleurs pour d'autres lois, la loi budgétaire luxembourgeoise interdit pourtant cet artifice : les émissions d'emprunts visent les projets d'investissements de l'État, celles-ci ne pouvant pas financer les dépenses de fonctionnement courantes. Et il est une façon simple de vérifier si le budget courant est bien à l'équilibre : l'épargne nette des Administrations publiques.

Une épargne nette positive et relativement importante

On peut rapidement résumer la séquence des comptes de l'Administration publique (et centrale) à l'aide du schéma ci-dessous ; l'épargne nette y représente le solde des opérations courantes de l'entité administrative concernée¹. Si les recettes viennent à surpasser les dépenses courantes, les Administrations épargnent. Dans le cas inverse, cela constitue de la désépargne et suscite un possible besoin de liquidité pour les éventuelles dépenses en capital (investissements).

¹ Soit, *grosso modo*, après avoir engrangé les recettes courantes et payé les frais de fonctionnement des entités publiques, mené les activités de production et de redistribution des revenus (particulièrement les prestations et transferts sociaux) et offert les services publics, mais avant investissement. Les dépenses en capital font en effet la transition vers le solde budgétaire, autrement nommé capacité/besoin de financement que l'on peut rapporter au PIB.



Sur le plan de l'épargne nette, on s'aperçoit très vite que tant les Administrations publiques (AP) que la seule Administration centrale (AC) disposent de fameuses ressources.

Si l'on regarde les AP luxembourgeoises, elles sont les seules de l'UE-15, mais aussi de l'UE-27 à afficher des valeurs largement positives sur toute la période. Elles disposent en outre de la plus grosse épargne moyenne à la fois de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (EEE, hors Lichtenstein, Suisse incluse) avec plus de 5% du PIB, directement après la Norvège (12,3%) qui vit de sa rente pétrolière. Elles présentent également la plus forte épargne en 2011².

Épargne nette 1995-2011 des Administrations publiques (% PIB), UE-15

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UE-27	-3,3	-2,9	-1,7	-0,7	0,3	0,6	0,0	-1,2	-2,0	-1,6	-1,2	0,0	0,6	-0,7	-4,9	-4,6	-3,5
UE-15	-3,4	-2,9	-1,7	-0,7	0,3	0,6	0,1	-1,1	-1,9	-1,5	-1,1	0,0	0,6	-0,7	-4,9	-4,7	-3,5
Zone euro					0,0	0,4	-0,3	-1,2	-2,0	-1,6	-1,2	0,1	0,7	-0,6	-4,7	-4,4	-3,3
Belgique	-3,7	-3,3	-1,3	-0,1	0,4	1,0	0,7	0,3	-1,0	-0,1	0,0	0,4	0,2	-0,8	-4,7	-3,6	-3,2
Danemark	-3,1	-2,0	-0,7	-0,3	1,0	2,0	1,0	-0,1	-0,5	1,4	4,6	4,6	3,6	4,6	-2,6	-2,3	-1,3
Allemagne	-1,8	-2,3	-2,0	-1,4	-0,6	-0,2	-1,7	-2,6	-3,0	-2,9	-2,5	-1,0	0,8	0,7	-2,3	-2,5	-0,5
Irlande	-1,6	0,2	1,7	2,5	5,3	6,2	3,5	1,9	2,1	3,0	3,3	4,5	2,5	-3,1	-0,5	-0,3	-3,3
Grèce	-8,1	-6,7	-4,4	-2,3	-1,5	-2,2	-2,1	-2,7	-3,5	-4,7	-4,8	-5,7	-6,3	-8,5	-13,9	-11,0	-10,7
Espagne	-3,5	-2,8	-1,4	-0,4	1,2	1,5	2,1	2,5	2,2	2,7	3,8	5,1	5,2	-1,0	-7,0	-6,2	-6,6
France	-3,3	-2,6	-2,4	-1,3	-0,3	-0,1	-0,2	-2,0	-3,0	-2,5	-2,1	-1,1	-1,3	-1,9	-6,1	-6,0	-4,2
Italie	-5,4	-5,3	-1,9	-1,5	-0,2	-0,4	-0,9	-1,6	-2,7	-2,2	-2,6	-0,5	0,3	-1,0	-4,0	-3,5	-3,4
Luxembourg	5,6	5,3	5,9	6,8	6,8	9,0	8,1	6,3	4,4	2,7	4,0	4,8	6,4	5,4	2,2	2,4	2,7
Lux. (AC)	3,1	2,9	3,5	4,0	4,0	5,2	4,1	2,9	1,7	0,6	2,2	2,4	3,3	2,0	-0,2	0,4	0,3
Pays-Bas	-3,4	-1,7	-0,9	-0,5	0,9	2,1	1,1	-0,8	-1,9	-1,1	0,3	1,0	0,9	1,6	-3,4	-3,3	-3,6
Autriche	-3,4	-1,7	0,2	0,0	-0,4	-0,3	1,7	0,8	-0,1	0,6	0,0	0,1	1,2	1,1	-1,8	-1,7	-0,5
Portugal	-3,5	-2,6	-1,3	-1,1	-0,7	-1,6	-2,7	-2,6	-3,5	-4,4	-5,3	-4,1	-2,8	-3,4	-9,1	-9,1	-7,2
Finlande	-3,2	-1,8	-0,7	2,1	2,6	7,2	5,5	4,7	3,0	2,9	3,0	4,1	5,6	4,5	-2,0	-2,5	-0,5
Suède	-5,2	-2,1	-0,4	0,9	1,8	4,1	2,2	-0,6	-0,5	1,1	2,9	3,2	4,5	3,2	0,2	1,1	1,3
Royaume-Uni	-4,1	-3,2	-1,6	0,5	1,6	1,8	1,5	-1,0	-2,1	-2,1	-2,0	-1,1	-1,2	-2,5	-7,6	-7,6	-6,4

Note : colorées, les épargnes positives, les valeurs étant supérieures à zéro

Source : Eurostat, Statec

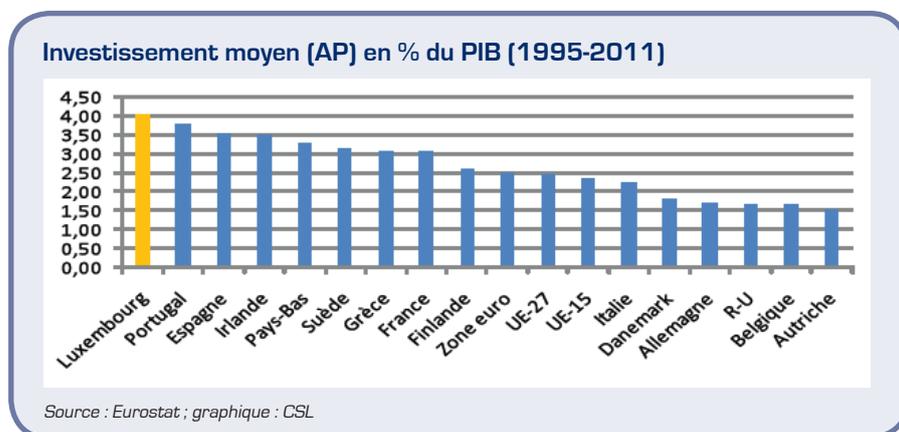
De son côté, l'AC, objet de toute l'attention du gouvernement, aura connu une seule année défailante : 2009, année de forte récession où il aura manqué 57 millions pour obtenir un solde courant équilibré. Sur la longue période, l'AC surperforme non seulement dans l'UE-15 avec son épargne moyenne de 2,5% du PIB, mais aussi dans l'EEE, derrière une Norvège rentière (12,2%).

Le Luxembourg respecte ainsi pleinement la véritable « règle d'or » des finances publiques, comme la loi budgétaire l'y oblige, à savoir le maintien à l'équilibre du solde budgétaire corrigé du montant des investissements publics. Pour y parvenir, les administrations publiques n'empruntent donc pas plus que le montant de leurs dépenses publiques en capital.

² Et ce ne sont pas les excédents de la Sécurité sociale qui masquent le déficit des AP, puisque, sans les transferts consentis par l'AC, la Sécurité sociale serait certes déficitaire, mais le solde public serait vraisemblablement à l'équilibre du fait des excédents ainsi dégagés par l'AC.

Un taux d'investissement élevé

La source d'un possible solde de financement négatif des Administrations publiques, et a fortiori de l'Administration centrale, se trouve donc dans la politique d'investissement dynamique des pouvoirs publics.



Pour la seule formation brute de capital fixe, le niveau moyen des AP se situe à 4% du PIB, soit l'investissement le plus fort de l'UE-15 et le troisième en importance dans l'EEE, devant la Norvège cette fois.

On peut observer plus en détail, pour l'année 2011, les effets de l'investissement sur le solde public en analysant le passage de l'épargne nette (avant investissement) à la capacité/au besoin de financement (après investissement).

De l'épargne nette au solde public

Luxembourg 2011, en % du PIB	Administrations publiques	Administration centrale
Épargne nette	2,7	0,3
Transferts en capital à payer (aides à l'investissement)	-1,1	-1,5
Formation brute de capital fixe (invest. directs)	-4,0	-2,4
Capacité (+)/besoin (-) de financement	-0,6	-2,4

Note : certains éléments positifs pour le solde final ont été omis dans ce tableau par souci de simplification, d'où la divergence dans le total de l'opération.

Source : Statec

Ainsi, alors que l'épargne nette était positive, on constate que la volonté d'un investissement public dynamique a eu pour résultat l'apparition d'un déficit public en 2011, comme cela fut déjà le cas les trois autres années depuis 1995 où les AP furent en situation de besoin de financement et à chaque fois d'ailleurs que l'AC le fut aussi.

Si la formation de capital a pesé le plus lourd dans la création du déficit public en 2011 (-4% du PIB), on voit que les aides à l'investissement, par lesquelles l'État cofinance des projets publics et privés, représentent tout de même 1,1% du PIB. Avec 2,7% du PIB de réserve dégagée des opérations courantes et 5,1% investis au total en 2011, c'est donc plus d'1 milliard d'euros (2,4% du PIB) qu'il a fallu rassembler pour couvrir l'investissement réalisé cette année-là (2,2 milliards).

Personne de contact : M. Sylvain Hoffmann T. 27 494 200 - sylvain.hoffmann@csl.lu