



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

# **Commentaire de la CSL sur l'avis de la Commission (15.11.13) relatif au projet de plan budgétaire luxembourgeois (15.10.13)**

[document COM(2013) 8006 final]

*Luxembourg, le 26 novembre 2013*

**Commentaire de la CSL sur  
l'avis de la Commission (15.11.13) relatif  
au projet de plan budgétaire luxembourgeois (15.10.13)**

[document COM(2013) 8006 final]

---

Selon la COM, le Luxembourg est sujet au volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en 2014 et devrait préserver une situation budgétaire saine.

Sur la base de ses prévisions de l'automne 2013, elle estime que le risque existe de voir le projet de plan budgétaire ne pas remplir les exigences du volet préventif en 2014, particulièrement celle du respect de la trajectoire d'ajustement vers l'OMT (écart de 0,9% du PIB). À cela s'ajoute une croissance des dépenses qui excède de manière significative le taux de référence fixé par la COM (différentiel de +0,7% de PIB).

En 2013, l'écart par rapport à l'OMT serait de 0,3% du PIB (a priori non significatif). La COM reconnaît tout de même que le GDL a fait un effort budgétaire structurel (pensions sous-entendues) conformément aux recommandations de juillet (semestre européen).

Le prochain gouvernement est donc prié de se mettre en pleine conformité avec le PSC et de fournir dès que possible un projet de budget actualisé qui prendra en considération l'avis de la COM.

Si les résultats de cette première analyse ex-ante ne sont pas contraignants, le Luxembourg est tout de même en infraction potentielle du fait d'écarts budgétaires importants attendus en 2014. Si ceux-ci devaient se vérifier après une analyse ex-post et que peu de progrès correctifs suffisants auront été enregistrés, une pénalité le menace.

\* \* \*

Pour la CSL, il importe de noter à ce sujet que

- bien qu'elles aient intégré le rebond économique de 2013 (omis par le projet de budget d'octobre 2013), les prévisions de la COM sont, concernant la croissance en 2014, plus pessimistes que le projet de budget lui-même, mais surtout que la note du Comité de prévision transmise au formateur. Or, si ces dernières devaient effectivement être plus proches de la réalité, la conjoncture ne manquerait alors pas d'avoir un effet positif sur les recettes et les soldes effectifs (et donc sur les soldes structurels<sup>1</sup>).

Le tableau suivant offre une comparaison des scénarii.

---

<sup>1</sup> Si le solde effectif [nominal] des finances publiques est lui-même hautement volatil 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 (également très instable) et au coefficient de semi-élasticité budgétaire, c.à.d. la sensibilité des finances publiques à la conjoncture économique (variant aussi dans le temps), qui tous trois le composent.

	2013				2014			
	Croissance en volume	Écart de production	Solde effectif des AP	Solde structurel	Croissance en volume	Écart de production	Solde effectif des AP	Solde structurel
<b>Budget 15.10.13</b>	1%	-3,2% [-2,2%*]	-0,9%	0,5% (0,2%*)	2,3%	-3,6% [-1,2%*]	-0,5%	[-0,4%*]
<b>COM</b>	1,9%	-2,2%	-0,9%	2%	1,8%	-1,2%	1%	-0,4%
<b>Comité</b>	2%^	-	-0,2%	1%	2,7%^	-	-0,4%	0,4%
<b>OCDE</b>	1,8%	-3,9%	-0,3%	-	2,3%	-4,7%	-0,3%	-

\*Selon un recalcul par la COM des données budgétaires ; ^ soit respectivement 6% en 2013 et 5,5% en 2014 en valeur nominale.

Source : Prévisions économiques automnales 2013 de la COM, Perspectives économiques de l'OCDE (novembre 2013), projet de plan budgétaire du GDL (15.10.13) et note au formateur du Comité de prévision (07.11.13) ;

- le projet de budget d'octobre 2013 (comme la note du Comité de prévision, du reste) repose sur un scénario à politique inchangée, donc sans aucune considération de l'apport des mesures correctrices éventuelles liées aux évolutions économiques et fiscales anticipées, ce dont la COM prend d'ailleurs acte.

Il s'agit dès lors d'une méthode un peu étrange de la COM de vouloir dès à présent caser le GDL dans le volet préventif du PSC et de lui demander d'intégrer rapidement l'avis de la COM, qui pourrait, in fine, s'avérer sans fondement à la fois du fait de prévisions sous-jacentes en deçà de la réalité et parce que le plan budgétaire ne constitue pas un projet de budget en soi (absence de stratégie de contre-financement) ;

- ce qui est considéré par la législation européenne comme un « écart important » semble en vérité fort ténu : des écarts de 0,5% (soit 227 millions d'euros pour l'année 2013 selon la dernière estimation du PIB), voire 0,25% (114 mio), ne laissent en réalité aucune marge de manœuvre ;
- 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)<sup>2</sup>.

Le respect de cette voie étroite de 0,5%/0,25% se complique donc 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 structurels.

En % du PIB	10° PSC	11° PSC	12° PSC	13° PSC	14° PSC	Actuel
<b>Solde public <i>structure</i>/2011</b>	2,0	-4,6	0,1	0,6	-	0,7%
<b>Solde public <i>structure</i>/2012</b>	-	-4,0	-0,8	0,0	0,4	0,8%

Source : Programmes de stabilité, Prévisions économiques automnales 2013 de la COM, Note au formateur

Recourir à ce concept pour imposer ex-ante les orientations aux politiques budgétaires nationales paraît donc irresponsable ou très orienté ;

- en outre, on voit aussi dans le premier tableau que l'output gap, dont va dépendre en partie le solde structurel (pierre angulaire à la fois du Pacte de stabilité et du Pacte budgétaire) est loin d'être une quantification précise, variant de -2,2% à -3,9% en

<sup>2</sup> La 14° actualisation du Pacte de stabilité précise elle-même qu'« *il est important de noter que, indépendamment de la méthodologie utilisée, les prévisions sont souvent soumises à de fortes variations et sont souvent revues de manière importante entre deux prévisions successives* ».

2013 et de -1,2% à -4,7% en 2014 selon l'organisme qui s'attèle à la tâche. Malgré cette diversité, le constat tend vers une croissance largement sous son potentiel, ce qui nécessiterait davantage une stimulation de l'économie par la demande qu'un renforcement de la rigueur (par la dépense), comme nous y contraignent les deux Pactes (voir à ce sujet l'étude de l'économiste de la COM sur les effets négatifs de l'austérité sur la croissance<sup>3</sup>);

- en effet, y compris lors de périodes conjoncturelles défavorables (telles que déterminées par l'output gap négatif comme c'est le cas depuis 2009), la 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.

Or, l'OCDE admet que les incertitudes quant à l'utilisation de l'écart de production sont particulièrement élevées lors des retournements du cycle économique où des erreurs de politique budgétaire peuvent avoir des effets néfastes. Comme le souligne, par exemple, l'OFCE, l'écart de production est ainsi 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).

\* \* \*

Alors que, notoirement, le Luxembourg ne subit des déficits budgétaires que dans la mesure où il investit dans du capital collectif, la norme budgétaire européenne renforcée devrait logiquement le pousser soit à désinvestir (non sans répercussions sur la croissance effective et potentielle et le niveau de vie des générations à venir), 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 est évidemment importante, et ce au détriment des générations actuelles.

Or, l'ajustement budgétaire requis repose sur des informations et des variables qui sont tout aussi notoirement incomplètes, extrêmement peu fiables du point de vue méthodologique (de nature « structurelle » et « potentielle ») et rapidement obsolètes, alors que les mesures de réforme budgétaire auront, elles, un caractère automatique, permanent et a posteriori possiblement superfétatoire.

La CSL recommande par conséquent au prochain gouvernement la plus grande prudence lors de la mise en place de sa stratégie de contre-financement et de rétablissement de la trajectoire d'ajustement aux exigences des Pactes européens pour l'année 2014.

---

<sup>3</sup> Jan in't Veld, *Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core*, European Economy, Economic Papers 506, October 2013.