**Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour 2013-2016 : manque d’ambition et de réalisme**

**Annexe à la présentation du 24 mai 2013**

Dans le cadre de la période de coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres (semestre européen), le gouvernement luxembourgeois a présenté le 24 avril son « programme de stabilité et de croissance». Ce document livre, sur la base d’un ensemble d’hypothèses, la trajectoire des finances publiques pour la période 2013-2016. La Commission Européenne fera connaître son projet de recommandations concernant ce programme de stabilité le 29 mai prochain. Par la suite, le Conseil de l’UE examinera ce projet et arrêtera des recommandations par pays, qui seront ensuite présentées au Conseil européen pour approbation.

**La situation économique en 2013**

Après la croissance endémique de 0,3% de l’économie luxembourgeoise en 2012, le programme de stabilité retient une hypothèse de croissance de 1% en 2013. Cette hypothèse de croissance semble résolument optimiste eu égard aux perspectives de croissance des principaux partenaires du Luxembourg (0% pour la Belgique, -0,1% pour la France, 0,4% pour l’Allemagne d’après les récentes prévisions de printemps de la Commission européenne) et à l’environnement économique dans les premiers mois de l’année (chômage en hausse, confiance des consommateurs en dessous de sa moyenne historique, absence de dynamisme du secteur financier, difficultés dans les secteurs de l’industrie et de la construction).

Le déficit des Administrations publiques consolidées (Administration centrale, Administrations locales, Sécurité sociale) est attendu à 0,7% du PIB (après 0,8% en 2012) et la dette publique continuerait de gonfler pour atteindre 23,8% du PIB (20,8% en 2012). L’Administration centrale prise isolément afficherait un nouveau déficit de l’ordre de 1,0 mia en 2013 (2,2% du PIB), confirmant de la sorte la nature structurelle du déficit de l’Etat avant même que s’annonce la disparition des recettes de TVA sur le commerce électronique.

Malgré l’évolution positive sur le marché du travail (croissance de l’emploi total de 1,7% en 2013), le taux de chômage continuerait d’augmenter et passerait de 6,1% en 2012 à 6,7% en 2013, soulignant là aussi la nature largement structurelle du sous-emploi résident.

**Projections pour les années 2014-2016**

La prévision à moyen terme est élaborée sous l’hypothèse d’une stabilisation de la crise de la dette souveraine en zone euro, d’une forte reprise de la demande adressée au Luxembourg (croissance des exportations) et sur la capacité de l’économie luxembourgeoise à résorber l’écart de production concomitant à la crise (voir encadré).

En conséquence de ce rattrapage, le gouvernement estime que la croissance effective dépasserait le rythme de croissance potentielle[[1]](#footnote-1) dès 2014. Les taux de croissance attendus sont ainsi de 2,2% en 2014, 1,7% en 2015 et 3,4% en 2016.

Si la situation des finances publiques devrait légèrement s’améliorer en 2014 (déficit public à 0,6% du PIB), elle se détériore ensuite très largement. Le déficit public est prévu à 1,3% du PIB en 2015 et 2016, du fait notamment de la modification du régime de taxation sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique[[2]](#footnote-2) à partir du 1er janvier 2015.

Le solde structurel correspondant (voir encadré) se chiffre à -1,1% du PIB en 2016, soit un écart de 1,6 point par rapport à l’objectif budgétaire à moyen terme[[3]](#footnote-3) du Luxembourg.

Le ratio dette publique/PIB passerait de 25,9% en 2014 à 27,9% en 2016. Entre 2007 et 2016, la dette publique aura quadruplé.

Le chômage après un pic à 6,8% en 2014 devrait commencer à refluer à partir de 2015 et revenir à 6,5% en 2016.

Ce programme de stabilité soulève néanmoins plusieurs interrogations.

* Les taux de croissance sur lesquels s’appuie le programme de stabilité ne sont-ils pas entachés d’un biais optimiste ? En guise d’illustration, les prévisions de croissance à un an des précédents programmes ont été surestimées en moyenne de 0,6%[[4]](#footnote-4).
* L’élection législative de 2014 est-elle une raison suffisante pour remettre à plus tard la présentation d’un plan d’assainissement budgétaire crédible et ambitieux afin d’atteindre l’objectif budgétaire et stabiliser la dette dès 2015 ?
* Puisque toutes choses égales par ailleurs, 2016 serait la huitième année où les dépenses des administrations publiques seront supérieures aux recettes, ne faudrait-il pas instaurer une règle contraignante sur l’évolution des dépenses publiques dans le cadre de la réforme budgétaire à venir ?
* Quelles mesures seront prises pour limiter les effets négatifs potentiels du triple choc qui affectera l’économie luxembourgeoise en 2015 en l’occurrence l’entrée en vigueur de l’échange automatique d’informations, la perte de recettes de TVA au titre du commerce électronique et les mesures de hausses fiscales prévues (TVA…) ?
* La croissance potentielle ayant été divisée par deux avec la crise, quelles mesures seront engagées pour la relever et pour sauvegarder le modèle luxembourgeois qui nécessite une politique de l’offre dynamique et une attractivité élevée ?

**Scénario macro-économique associé au programme de stabilité (2013-2016)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| PIB réel (%) | 0,3 | 1 | 2,2 | 1,7 | 3,4 |
| IPCN (%) | 2,7 | 1,9 | 1,8 | 2,8 | 2,1 |
| IPCH (%) | 2,9 | 2,1 | 1,8 | 2,8 | 1,8 |
| Taux de chômage (%) | 6,1 | 6,7 | 6,8 | 6,6 | 6,5 |
| Solde public (% du PIB) | -0,8 | -0,7 | -0,6 | -1,3 | -1,3 |
|  dont administration centrale (% du PIB) | -2,6 | -2,2 | -1,8 | -2,4 | -2,2 |
| Dette publique (% du PIB) | 20,8 | 23,8 | 25,9 | 27,1 | 27,9 |

Source : Ministère des Finances

**Encadré : écart de production et solde structurel**

L’**écart de production** (output gap) désigne l’écart entre la production effective d’une économie (PIB) et le niveau de production que celle-ci peut atteindre compte tenu de la main d’œuvre, du capital et de la technologie dont elle dispose, sans créer de tensions inflationnistes (PIB potentiel).

Le scénario économique à moyen terme du programme de stabilité repose sur l’idée que la croissance effective sera supérieure à la croissance potentielle entre 2014 et 2016 de telle sorte que l’écart de production ne soit que de 0,6% en 2016. Cela résulte du fait qu’avec la crise économique, le taux de croissance potentielle de l’économie luxembourgeoise ne s’élève plus qu’à 1,6% (contre 3,5%-4,0% au début des années 2000).

Il est en outre impérieux de relever le potentiel de croissance au risque de voir le taux de chômage structurellement s’installer au dessus des 7% ; cela suppose des investissements (éducation et en R&D…) et des réformes structurelles (marché du travail, simplification administrative…) afin de libérer le potentiel silencieux de l’économie luxembourgeoise.

Le **solde structurel** correspond au solde public corrigé de l’impact de la conjoncture sur la situation des finances publiques. Lorsque la croissance est faible ou négative, certaines dépenses publiques (stabilisateurs automatiques) augmentent, il en est ainsi par exemple des dépenses liées à l’indemnisation du chômage. Parallèlement, certaines recettes diminuent (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés...). L’élimination de ces effets conjoncturels permet d’évaluer la situation structurelle des finances publiques. Le déficit structurel des Administrations publiques luxembourgeoises en 2016 est estimé à 1,1% du PIB, soit un niveau supérieur aux déficits structurels estimés du Portugal, de l’Espagne ou de l’Italie.

1. La croissance potentielle qui peut être définie comme celle réalisant le niveau maximal de production sans tension inflationniste compte tenu des capacités de production et de progrès technique est estimée à 1,6% au Luxembourg. [↑](#footnote-ref-1)
2. A partir du 1er janvier 2015, les recettes TVA sur le commerce électronique ne seront plus affectées aux budgets en vertu du principe de résidence de prestataire de service, mais en vertu du principe de résidence du consommateur. L’impact négatif de cette mesure sur les finances publiques luxembourgeoises est estimé à 1,4% du PIB par an. [↑](#footnote-ref-2)
3. L’objectif budgétaire à moyen terme (OMT) correspond au solde structurel qui, compte tenu du potentiel de croissance, des passifs implicites et du niveau de dette, assure la viabilité des finances publiques.Dans le cas du Luxembourg, l’OMT est un solde structuel positif de 0,5% du PIB. [↑](#footnote-ref-3)
4. Moyenne calculée sur les programmes de 2010, 2011 et 2012. [↑](#footnote-ref-4)