

## Lexique technique et critique

*La politique luxembourgeoise enrichit son vocabulaire : déficits publics, dette, sauvetage des banques « systémique ». Or, les questions de finance restent souvent indigestes – et le langage des experts peut provoquer des migraines. Dans un souci de démocratisation, nous avons tenté d'en faire une traduction au libre usage de nos lecteurs.*

**AAA (rating)** – Désigne, dans le système de symboles utilisé par les trois agences de notation dominant le marché (Moody's, Standard & Poor's et Fitch), la meilleure cote quant à la capacité de solvabilité d'un débiteur. Plus la note est bonne, moins l'émetteur de l'emprunt paiera cher. Si, par contre, elle est mauvaise, l'émetteur devra payer des primes de risque et des taux d'intérêts plus élevés. AAA, c'est, en ce début de l'année 2010, le rating du Luxembourg. Le risque de le voir dégradé serait, d'après Georges Heinrich, directeur du Trésor d'Etat, « pratiquement zéro », à court terme du moins. En effet, selon les agences de notation, la tendance au Luxembourg serait « stable ». En cas d'un accroissement des déficits et de la dette par contre, la note risquerait de se dégrader. Si la notation tombe en dessous de BBB (Standard & Poor's) ou Baa (Moody's) les obligations sont considérées comme « pourries » (« junk bonds »). BBB+, c'est là la note octroyée fin 2009 à la Grèce par Standard & Poor's et par Fitch. Face aux déficits et aux statistiques tronquées de la Grèce, la méfiance des agences de notation n'est pas entièrement injustifiée – reste que la note BBB+ n'est en aucun rapport avec la situation réelle. En effet, la Grèce n'a pas de mal à trouver des prêteurs. Car prêter à la Grèce est devenu une opération appétissante : parallèlement à la dévaluation par les agences de notation, les intérêts que la Grèce aura à payer ont augmenté. Face à *forum*, Georges Heinrich ne mâche pas ses mots : « C'est une spéculation malsaine de certains acteurs du marché financier qui, d'une manière perverse, essaient de se faire de l'argent. »

**Administration publique** – Inclut l'Etat central (budget d'Etat, établissements publics), les communes et la sécurité sociale. Nota bene : pour les critères de Maastricht et le pacte de stabilité, c'est le déficit et la dette de l'ensemble de l'administration publique qui sont pris en compte, et non pas le seul budget d'Etat.

**Budget de l'Etat** – Loi au sens formel, mais dont la procédure est accélérée, le budget prévoit et autorise toutes les recettes et toutes les dépenses à effectuer pour l'année à venir. Côté recettes, le budget de l'Etat luxembourgeois pour l'année 2010 s'élève à 8,5 milliards (pour rappel : 1 milliard = 1 000 millions) ; côté dépenses à 9,8 milliards. Les traitements des agents de l'Etat représente en 2010 environ 1,8 milliards. Le projet de budget se décompose de trois volumes : le budget légal, voté à la Chambre des députés, le programme pluriannuel, qui, sur une durée de quatre ans, donne un aperçu sur l'ensemble des investissements à long terme, et enfin, un troisième volume qui donne le cadre européen de la politique budgétaire, cadre européen qui détermine de plus en plus les débats politiques. Une des spécificités du budget de l'Etat est sa méticulosité. Celui pour 2010 compte 626 pages, et pèse environ deux kilos.

**Cour des comptes** – Créée en 1999, la Cour des comptes est un contrôleur externe qui examine de manière ponctuelle la légalité et la bonne gestion de l'argent public (p.ex. pour le Musée de la forteresse ou la carte de mobilité e-go). La Cour des comptes établit des rapports spéciaux, contenant des observations sur des domaines spécifiques de gestion financière. Ses membres sont nommés par la Chambre des députés pour une durée de 5 ans.

**Compte général de l'Etat** – Récapitulation par la Chambre des députés et par la Cour des comptes des recettes et des dépenses budgétaires effectivement réalisées au cours de l'année écoulée. Examine la légalité et la constitutionnalité de l'exécution du budget. Lors de ces examens, il s'avérait que, jusqu'en 2009, les recettes avaient été systématiquement sous-estimées, pour être consciemment surestimées pour le budget de 2009. Malgré ceci, le compte général de l'Etat ne constitue pas un moment politique fort et passe souvent inaperçu.

**Critères de convergence (traité de Maastricht)** – Contraintes institutionnelles au niveau européen pour coordonner et contrôler les déficits publics jugés « excessifs ». En clair : pour pouvoir passer à l'euro, le déficit des administrations publiques (et non du seul budget) ne devait pas dépasser les 3 % du PIB, la dette publique pas les 60 % du PIB. Le traité de Maastricht entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, après avoir été approuvé lors d'un deuxième référendum au Danemark. Les plans de relance ont définitivement fait sauter les plafonds, or ces contraintes continuent à s'appliquer pour les pays désirant passer à l'euro.

**Débudgétisation** – Consiste pour l'Etat à faire exécuter des tâches qui étaient ou pourraient tomber sous sa compétence (crèches, maisons de retraite, etc.) par des organismes autonomes, distincts de l'Etat mais de droit public (P&T, BCEE) ou de droit privé (ASBL conventionnées). La débudgétisation est censée rendre plus flexibles et plus compétitifs certains services. L'Etat rembourse les déficits pour les activités « non rentables » (crèches, etc.) et touche les bénéfices des établissements bénéficiaires (BCEE, P&T).

**Déficit public** – Situation dans laquelle les recettes de l'Etat sont inférieures à ses dépenses ; le budget de l'Etat est alors en déficit. Pour 2010, rapporté à l'ensemble de l'administration publique, critère de l'UE, le budget luxembourgeois prévoit un déficit de 1,6 milliards, c.-à-d. 4,4 % du PIB. Face à une situation de déficit, une fois les réserves épuisées, le gouvernement doit faire des choix : emprunter, hausser les impôts ou réduire les dépenses publiques (« démantèlement social » pour les uns, « gestion efficace » pour les autres). C'est là un choix politique. Pour certains économistes, un déficit public est un signe d'une mauvaise gestion, pour d'autres encore, un moindre mal en cas de récession, et,

pour les néo-keynésianistes enfin, le « deficit spending » peut constituer un bon stimulant par l'intermédiaire d'une politique de relance. Pour l'UE, le déficit public – et non le taux de chômage ou de pauvreté – est l'un des principaux critères de mesure de la situation économique. Il est notifié à la Commission européenne deux fois par an.

**Dépenses** – Se divisent en deux catégories : les dépenses en capital et les dépenses courantes. Les dépenses en capital incluent les investissements en capital (pour des projets de construction p.ex.), les aides à l'investissement des entreprises, les octrois de crédits et prises de participation dans des entreprises et institutions financières, et, enfin, le remboursement du principal de la dette publique. Tout le reste – des salaires des fonctionnaires, aux transferts courants à la sécurité sociale et aux communes, en passant par les loyers, le chauffage, le papier et les crayons des administrations – est dépense courante.

**Dette publique** – Selon l'INSEE : « l'ensemble des emprunts que l'Etat a émis ou garantis et dont l'encours (c'est-à-dire le montant total des emprunts) résulte de l'accumulation des déficits de l'Etat. » A chaque fois qu'un déficit public est financé par emprunt, la dette augmente. Au Luxembourg, la dette publique s'élève en 2010 à 7 milliards d'euros (19,5 % du PIB). Elle a pris la forme d'emprunts d'Etat. Quant aux pays considérés comme moins fiables par les agences de notation, ils doivent avoir recours aux banques commerciales ou à des institutions internationales (Banque mondiale, FMI). La dette publique, dans le discours politique et médiatique ambiant, a mauvaise réputation et est généralement assimilée à un pêché commis envers les générations futures. Or, si l'accroissement de l'endettement public donne effectivement lieu à des transferts, ceux-ci ne se situent pas uniquement au niveau générationnel, ils se font aussi au sein d'une même génération. Car, les obligations rapportent chaque année à leur détenteur un intérêt, versé par l'Etat, intérêt qui, en dernier ressort, est payé par les contribuables.

**Excédents budgétaires** – On parle d'excédent budgétaire quand les recettes sont plus élevées que les dépenses. Le budget luxembourgeois était généralement, sauf au temps de la crise du secteur sidérurgique, en situation d'excédent ; les taux de croissance ayant été systématiquement sous-estimés, les excédents étaient considérables (à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros). Ils étaient le plus souvent versés aux fonds spéciaux.

**Fonds de la dette publique** – Créé en 1999 et longtemps doté notamment par les plus-values des excédents budgétaires, le Fonds de la dette publique est destiné « au paiement des intérêts et au remboursement du capital des emprunts ». En ces temps de crise, il se réduit comme une peau de chagrin : en 2009, il passait de 64 millions à 15 millions.

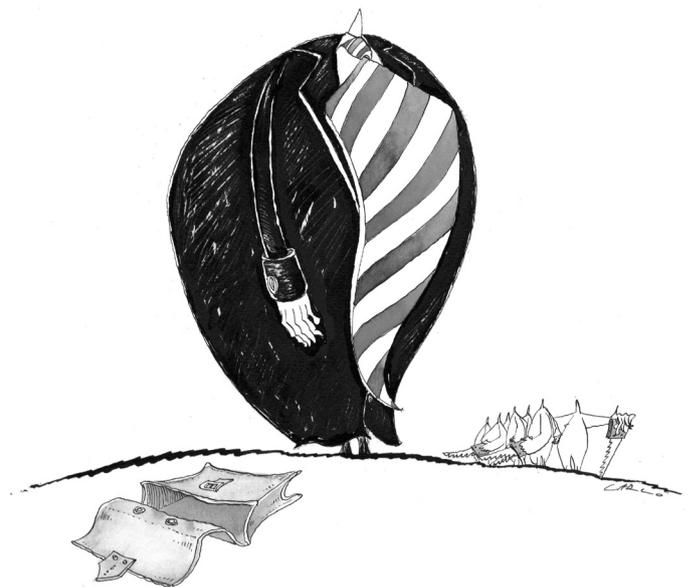
**Fonds spéciaux** – Il en existe une trentaine. Du « Fonds pour l'emploi » au « Fonds des routes » en passant par le « Fonds spécial de la pêche » ou « d'équipement sportif national ». Financé principalement par des dotations budgétaires (plus-values des recettes), les fonds échappent au principe d'annualité du budget (si dans l'année budgétaire l'argent n'est pas dépensé, la dépense « expire ») pour les projets à long terme exposés aux aléas de climat ou du hasard.

**Inspection générale des finances (IGF)** – Créé en 1969, l'IGF prépare l'avant-projet de la loi budgétaire. Elle surveille l'exécution du budget, contrôle les dépenses de l'Etat et suit les mouvements de recettes. Le ministre du Budget peut la charger

de missions de contrôle spécifiques. Contrairement à la Cour des comptes, l'IGF est mandatée à contrôler, outre la seule légalité des dépenses, aussi leur conformité avec la politique gouvernementale. En résumé, il y a peu de choses qui se font (ou qui se défont) dans la gestion de l'Etat luxembourgeois sans l'aval de l'IGF, dirigée par Monsieur Jeannot Waringo.

**Pacte de stabilité** – Le pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997 est l'instrument dont les pays de la zone euro se sont dotés pour coordonner leurs politiques budgétaires nationales et pour éviter les déficits publics « excessifs ». Il impose aux Etats de la zone euro d'avoir des budgets « proches de l'équilibre » ou excédentaires à « moyen terme ». Une fois par an (en décembre/janvier), les gouvernements sont tenus d'envoyer un « programme de stabilité actualisé » à Bruxelles. Dans ce document, le gouvernement doit faire un état des lieux de la situation des finances publiques, définir son objectif, et préciser quelles mesures concrètes il compte mettre en œuvre pour l'atteindre. En 2005, les conditions du pacte ont été assouplies. Les Etats membres échapperont à une procédure de « déficit excessif » s'ils se retrouvent en situation de récession.

**Recettes** – Se divisent, comme pour les dépenses, en deux catégories : recettes courantes et recettes en capital. Les recettes en capital incluent notamment les ventes de participations financières de l'Etat au capital d'entreprises, des ventes immobilières ainsi que de l'emprunt. Les recettes courantes comprennent les recettes des impôts, les recettes en contrepartie de biens livrés ou de services prestés et les placements financiers, mobiliers ou immobiliers des avoirs de l'Etat.



**Sauvetage des banques « systémiques »** – En octobre 2008, l'Etat luxembourgeois a directement injecté 2,5 milliards d'euros dans Fortis-BGL et a apporté une garantie d'Etat de 4,5 milliards à Dexia. Concrètement, qu'est-ce que cela signifie ? En échange des 2,5 milliards injectés dans la Fortis-BGL, l'Etat luxembourgeois y est devenu actionnaire. Or, sur les marchés financiers, ces actions sont loin de valoir, en ce début 2010, 2,5 milliards. A court terme, l'Etat ne récupérera donc pas l'argent. Le moment de vente de ces actions se déterminera par rapport aux fluctuations du marché. Quant à la garantie d'Etat à hauteur de 4,5 milliards, elle couvre les emprunts interbancaires de la Dexia. Si Dexia, après avoir emprunté de l'argent à une autre banque, se retrouverait dans l'impossibilité de rembourser, ce serait donc à l'Etat de rembourser. Un scénario qui, jusqu'ici, ne s'est pas réalisé. La garantie bancaire est par contre rémunérée – elle a fait entrer 15 millions d'euros à l'Etat luxembourgeois. En automne 2009, la garantie d'Etat a été prolongée jusqu'en octobre 2010. Le plafond en a été baissé à 3 milliards. Pour financer ces dépenses, l'Etat émet en décembre 2008 un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros adressé au grand public – avec un taux

d'intérêt de 3,75 % sur cinq ans. Par année, l'Etat devra donc payer 75 millions en intérêts. Suite à ces emprunts notamment, la dette publique est montée de 7 à 13 % du PIB. Pour ces transactions financières colossales, les règles budgétaires se sont avérées être assez souples, un règlement grand-ducal publié le 10 octobre, amendant le projet de loi budgétaire pour 2009 avait fait l'affaire. Quelques jours plus tard, la Chambre des députés donne son aval à l'unanimité.

**Trésorerie d'Etat** – Administration du ministère des Finances qui récolte, centralise et gère les recettes. Elle exécute les paiements et est en charge des emprunts.

**40 millions** – Montant en euros à partir duquel, pour lancer un projet, le gouvernement est tenu de demander l'autorisation à la Chambre des députés. Celle-ci doit donc voter une loi spécifique. Avant 2009 et les plans de relance économique, le plafond au-dessus duquel la Chambre des députés devait donner son aval, s'élevait à 7,5 millions.

forum

## Calendrier d'une année budgétaire

*Fin mars-début avril n-1* : Une circulaire budgétaire est envoyée du ministère du Budget aux départements ministériels. Cette circulaire contient les lignes directrices à observer dans l'établissement des propositions budgétaires.

*avril-mai n-1* : A l'intérieur des départements ministériels, les membres du gouvernement procèdent à une révision des demandes de crédits formulées par leurs services et administrations. Les propositions budgétaires de crédit ainsi coordonnées sont envoyées par les différents départements aux ministères des Finances, du Budget et à l'Inspection générale des finances (IGF).

*Mai-juin n-1* : L'IGF procède à l'examen critique et contradictoire des propositions budgétaires. L'IGF vérifie l'exactitude et le bien fondé des crédits proposés, puis, dans une deuxième phase, discute avec des fonctionnaires mandatés des départements ministériels de la faisabilité ou de la priorité de certaines propositions budgétaires.

*Juin-juillet n-1* : En vue de la préparation des réunions du Conseil de gouvernement, l'IGF établit des procès-verbaux des réunions interdépartementales qui indiquent les modifications consenties par les départements, les modifications proposées par l'IGF ainsi que les questions d'ordre politique.

Fin juin, la Chambre des députés est saisie par le gouvernement d'une liste de projets d'infrastructures prioritaires qui doivent être mis en œuvre par l'Etat et dont le coût dépasse les 40 millions d'euros. Les commissions compétentes analysent cette liste et présentent leurs rapports à la Chambre lors d'une séance publique en octobre. Ensuite la Chambre adopte les motions relatives aux nouveaux projets d'infrastructures et demande leur inscription dans la loi budgétaire.

*Septembre n-1* : Le Conseil de gouvernement se réunit pour trancher des questions politiques importantes pour lesquelles un accord n'a pu être trouvé lors des examens contradictoires. Le projet de budget est définitivement mis au point.

*Octobre n-1* : Le projet de budget est soumis à la Chambre des députés et, pour avis, au Conseil d'Etat ainsi qu'aux chambres professionnelles.

*Octobre-novembre n-1* : Le Conseil d'Etat et les chambres professionnelles doivent remettre leur avis à la mi-novembre au plus tard. La commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés procède à l'examen du projet de budget et prend en compte les questions à ce sujet des autres commissions parlementaires. Le rapporteur rédige un rapport qui doit être accepté par la commission au plus tard le vendredi précédant sa présentation en séance publique et au plus tard le 30 novembre.

*Décembre n-1* : Le projet de loi est présenté, discuté et voté au cours de décembre. La commission des Finances et du Budget présente son rapport lors de la séance publique du premier mardi qui suit son approbation par la commission elle-même. Dans la séance publique du lendemain, le gouvernement présente le projet de loi. Les différents votes sur le projet de budget doivent avoir lieu au plus tard le jeudi de la 3<sup>e</sup> semaine entière du mois de décembre.

*Mai-décembre n+1* : Tous les ans, le ministre du Budget établit le tableau récapitulatif toutes les recettes et dépenses budgétaires effectivement réalisées (projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent) et le dépose fin mai à la Chambre des députés et à la Cour des comptes. La commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire de la Chambre examine le projet de loi en question et adopte le projet de rapport rédigé par son rapporteur. En décembre, le projet de loi est soumis au vote en séance publique.

(Sources : [www.chd.lu](http://www.chd.lu), [www.igf.etat.lu](http://www.igf.etat.lu))

forum