CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

CG/pk

P.V. FI 37
P.V. ECO 15
P.V. TESS 15

Commission des Finances et du Budget

et

Commission de l'Economie

et

Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 25 avril 2016

Ordre du jour :

Présentation du programme national de stabilité et de convergence (PSC) et du programme national de réforme (PNR)

*

Présents : M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget
M. David Wagner, député (*observateur*)

M. André Bauler, Mme Tess Burton, M. Félix Eischen, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Claude Lamberty remplaçant Mme Simone Beissel, M. Laurent Mosar, membres de la Commission de l'Economie

M. André Bauler, M. Félix Eischen, M. Georges Engel, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen remplaçant M. Paul-Henri Meyers, M. Alexander Krieps, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
M. Etienne Schneider, Ministre de l'Economie
M. Etienne Reuter, M. Raoul Wirtz, du Ministère des Finances
M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des Finances (IGF)

Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)
M. Pierre Thielen, du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Joëlle Elvinger, Mme Viviane Loschetter, M. Roy Reding, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Diane Adehm, M. Gérard Anzia, Mme Simone Beissel, M. Emile Eicher, Mme Joëlle Elvinger, M. Léon Gloden, M. Max Hahn, M. Roy Reding, membres de la Commission de l'Economie

M. Gérard Anzia, Mme Joëlle Elvinger, M. Aly Kaes, M. Paul-Henri Meyers, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission des Finances et du Budget
M. Franz Fayot, Président de la Commission de l'Economie
M. Georges Engel, Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

*

Présentation du projet de la 17e actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC)

Monsieur le Ministre des Finances signale qu'à l'issue des discussions prévues en séance plénière dans le cadre de la semaine européenne (du 26 au 28 avril 2016), la version finale des documents présentés aujourd'hui sera soumise au Conseil de gouvernement ce vendredi pour être envoyée à la Commission européenne par la suite. Il procède ensuite à la présentation du contenu du projet de 17e actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC) du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020 et de son annexe, documents repris en annexe.

Le gouvernement a décidé de fixer l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) à un déficit de 0,5% du PIB pour la période 2017-2019 (voir pages 14-15 du PSC), parce que s'il optait pour un OMT plus ambitieux, la Commission européenne baserait son évaluation sur ce chiffre et « sanctionnerait » le pays en cas de non atteinte de cet objectif, même si l'OMT qu'elle avait fixé elle-même était atteint. Il est rappelé dans ce contexte que le gouvernement s'est fixé comme objectif additionnel la stabilisation de la dette publique brute en-dessous de 30% du PIB.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Un représentant de la sensibilité politique ADR remarque que le déficit de l'administration centrale augmente fortement en 2016 et 2017 (voir page 9 de l'annexe du PSC) et que la dette publique, tout en se situant toujours aux environs de 22-23% du PIB, passe de 11,1 milliards d'euros en 2015 à 16,1 milliards d'euros en 2020 (voir page 10 de l'annexe du PSC).

  Le Ministre des Finances rappelle, d'une part, que le déficit de l'administration centrale a été fortement réduit en 2014 et 2015 et, d'autre part, que la dette évolue parallèlement au PIB.

- Malgré les efforts réalisés ces dernières années au niveau communal, le calcul du solde des administrations locales ne peut malheureusement pas encore se baser sur les plans budgétaires normalisés (PBN) et les plans pluriannuels de financement (PPF) en raison du manque de qualité/fiabilité des chiffres fournis. Il est estimé que les données des PBN et PPF seront exploitables à partir de l'année prochaine.

Présentation du projet de programme national de réforme (PNR) 2016

Monsieur le Ministre de l'Economie présente le contenu du projet de PNR, communiqué aux membres des commissions présentes par courrier électronique le 22 avril 2016.

Luxembourg, le 4 mai 2016

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
Eugène Berger

Le Président de la Commission de
l'Economie,
Franz Fayot

Le Président de la Commission du Travail, de
l'Emploi et de la Sécurité sociale,
Georges Engel

Annexes:

- Projet de 17e actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC) du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020 (version du 25 avril 2016)
- Annexe à la 17e actualisation

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

17e ACTUALISATION DU PROGRAMME DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG POUR LA PERIODE 2016-2020

Version du 25 avril 2016

DRAFT

TABLE DES MATIERES

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE 3

II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES 9

II.1. L'ENVIRONNEMENT MACRO-ÉCONOMIQUE AU NIVEAU EUROPÉEN 9
II.2. LA SITUATION ÉCONOMIQUE AU LUXEMBOURG AU COURT ET MOYEN TERME 9

III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE 11

III.1. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE 11
III.2. OBJECTIF BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME 14
III.3. LA SITUATION BUDGÉTAIRE EN 2015 ET EN 2016 15
III.4. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2017-2020 17
III.6. ANALYSE DE SENSIBILITÉ 25
III.7. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE STABILITE ANTERIEUR 27

IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES 28

V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES 30

VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES 36

DRAFT

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

La 17e actualisation du programme de stabilité (PSC) est établie pour la période 2016-2020. Cette actualisation s'inscrit dans un contexte macroéconomique de la zone euro caractérisé par un certain fléchissement à court terme, i.e. une croissance réelle du PIB de 1,4% en 2016 après 1,6% en 2015, et une reprise plus forte en 2017 avec une croissance de 1,7% qui baisse ensuite progressivement à 1,3% en 2020. Cette trajectoire présuppose entre autres que la crise financière et la crise de la dette souveraine dans la zone euro ont été maîtrisées. Néanmoins, l'expérience de la crise continuera à peser sur le fonctionnement des économies et en particulier sur le fonctionnement des marchés financiers dont les effets sur la croissance économique à long terme restent incertains à ce stade. Par ailleurs, la présente actualisation du PSC se base sur des hypothèses d'absence d'impact négatif de plusieurs risques comme la perspective « Brexit », le démantèlement du système Schengen suite à la crise des réfugiés ou encore les incertitudes géopolitiques liées à la situation politique au Moyen-Orient.

En tant que petite économie ouverte, le Luxembourg connaît un profil de croissance économique fortement influencé par celui de la zone euro : à court terme, la croissance réelle du PIB se tasse à 2,9% en 2016 (après 4,8% en 2015) pour croître ensuite à 4,9% en 2018 avant de fléchir à 2,3% en fin de période. Une telle trajectoire de la croissance économique avec une moyenne de 3,6% sur la période 2016-2020 se trouve bien en-deçà des moyennes historiques avant la crise de 4,5-5% : le potentiel de croissance de l'économie, qui s'élève aujourd'hui à 3,2% ne retrouve pas la moyenne historique avant crise de plus de 4%. Quant à la composition de la croissance économique, les exportations du secteur financier sont susceptibles de rester le « moteur » de la croissance de l'économie luxembourgeoise. Même si le secteur financier s'est avéré être très résilient face à la crise, des ajustements structurels ont eu lieu au cours des dernières années de manière à ce que la contribution du secteur à la croissance économique et à l'emploi sera quelque peu atténuée. En outre, la prévision n'incorpore pas d'ajustements supplémentaires au-delà de ceux observés jusqu'ici. Ainsi, l'extension de l'échange d'information automatique à partir de 2017 n'est pas considérée comme ayant des incidences négatives sur l'activité du secteur. Néanmoins, les réformes de l'architecture financière internationale, qui ont été entreprises depuis la crise et qui continuent à être prises, auront davantage de conséquences pour l'évolution de l'industrie financière à l'échelle globale et partant pour le secteur financier luxembourgeois qui devra par conséquent continuer à s'adapter à ce nouvel environnement. En outre, la présente actualisation du PSC est construite à partir d'une hypothèse d'absence d'impact des discussions BEPS sur l'activité économique en tant que telle au Luxembourg, a fortiori sur les finances publiques.

La situation des finances publiques a été impactée par la crise économique et financière : aussi bien l'effet négatif de la conjoncture comme le financement d'une politique de relance dans les années 2009 et 2010 ont pesé sur les finances publiques. Après quelques efforts ponctuels de réduction du déficit annuel en 2011, 2013 et 2014, le Gouvernement a procédé à une politique d'assainissement

DRAFT

durable en mettant en œuvre un plan d'équilibrage dénommé « Zukunftspak » (paquet d'avenir). Ce programme pluriannuel de quatre ans vise à réduire le rythme des dépenses et à augmenter certaines recettes pour faire face aux déficits continus auxquels se rajoute le défi de la perte des recettes de TVA liées au commerce électronique à partir de 2015 suite au changement des règles communautaires. C'est la mise en œuvre de ce plan d'assainissement équivalant à 1,3% du PIB que la situation des finances publiques a pu être améliorée.

Ainsi, en 2015, le solde budgétaire de l'administration publique est estimé à un surplus de 672 millions euros, soit 1,3% du PIB[1], ce qui représente une amélioration de 1,2% du PIB ou 647 millions euros par rapport à la 16ième actualisation du PSC en avril 2015. Le solde structurel[2] se chiffre à +2,3% du PIB, soit une amélioration considérable par rapport aux estimations précédentes de la 16ième actualisation du PSC où il était estimé à un surplus de 0,7% du PIB. Ainsi, il est prévu que le Luxembourg respectera en 2015 son objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de +0,5% du PIB.

Malgré le fléchissement de la croissance en 2016, après une année 2015 marquée par une croissance réelle très favorable de 4,8% du PIB qui a contribué à l'amélioration du solde nominal en 2015, de la situation budgétaire en 2016 est susceptible de rester favorable pour le Luxembourg avec un surplus de 409 millions euros ou 0,8% du PIB (+0,1% par rapport à la 16ième actualisation du PSC) pour l'administration publique et un solde structurel de 1,9% du PIB qui restera en conformité avec son objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB.

La politique budgétaire à moyen terme sur 2017-2020 que le Gouvernement compte poursuivre se basera sur les principaux éléments suivants :

- En matière d'objectifs budgétaires sur la période, le Gouvernement s'était fixé deux objectifs budgétaires principaux dans son programme gouvernemental en décembre 2013 pour la période 2013-2018: i) le retour au solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un surplus de 0,5% du PIB en 2018 au plus tard par rapport à un scénario à politique inchangée, et ii) une stabilisation de la dette publique brute bien en-dessous de 30% du PIB. En réalité grâce au « Zukunftspak », le Gouvernement est parvenu à ne pas s'éloigner de la trajectoire vertueuse comme implicitement envisagé dans le programme gouvernemental. Le solde structurel en termes d'objectif budgétaire à moyen terme sera respecté sur toute la période. A noter dans ce contexte que le Gouvernement a décidé d'opter pour un objectif budgétaire à moyen terme d'un déficit de 0,5% du PIB pour la période 2017-2019, s'alignant

[1] Les estimations des finances publiques pour 2015 et 2016 diffèrent sensiblement de celles retenues dans la notification de la procédure des déficits excessifs du 1ier avril 2016 ; cf infra pour plus détails.
[2] Pour les besoins de l'estimation de la croissance potentielle, de l'écart de production et du solde structurel, la méthodologie telle que décrite dans l'encart méthodologique Nr1 est appliquée.

ainsi sur le règlement 1466/97[3] et sur les nouveaux calculs de la Commission européenne. Celle-ci a en effet actualisé les coûts liés au vieillissement de la population en fonction du « Ageing Report » de 2015[4] et abaissé l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB à un déficit de 0,5% du PIB pour le Luxembourg. Parallèlement le Gouvernement réitère son engagement de maintenir sur toute la période la dette totale en-dessous de 30% du PIB ce qui constitue un objectif nettement plus ambitieux que celui général pour tous les pays fixé par la Commission à 60% du PIB ;

- En matière de politique budgétaire discrétionnaire, l'action du Gouvernement se concentre sur deux axes prioritaires : i) la poursuite de la politique de consolidation entamée en 2015 constitué des mesures du « Zukunftspak » et des mesures spécifiques liées à la TVA. L'impact total structurel estimé en 2020 s'élève à 874 millions euros ou 1,7% du PIB[5] ; ii) l'entrée en vigueur d'une réforme fiscale à partir de 2017 avec un impact total moyen[6] estimé à 481 millions euros par an sur la période 2017-2020 ;

- Concernant en particulier la réforme fiscale, il y a lieu de préciser tout d'abord qu'il s'agit d'une priorité que le Gouvernement s'était donnée en 2013 dans son programme gouvernemental : *« Le Gouvernement procédera à une réforme fiscale qui devra répondre aux critères de la prévisibilité et stabilité en matière fiscale, de la compétitivité du Luxembourg en matière fiscale, tant au niveau des sociétés qu'au niveau des personnes physiques, de la pérennisation des emplois et de l'équité sociale s'assurant une contribution équitable au financement des dépenses publiques des différentes catégories de contribuables et de revenus. »*[7] Le paquet de mesures telles qu'il a été arrêté par le Gouvernement et annoncé le 29 février 2016 et le 21 avril 2016, vise à faire évoluer le système fiscal vers plus de justice, plus d'efficacité, de simplicité et de compétitivité. Les mesures couvrent aussi bien les personnes physiques que les personnes morales, avec la plus grande partie de l'allègement fiscal profitant aux personnes physiques. Cette réforme fiscale ayant un impact non neutre sur la situation budgétaire du pays se justifie d'autant plus à la lumière de l'évolution très favorable des finances publiques au cours des dernières années 2014, 2015 et 2016, notamment grâce à l'action du Gouvernement. La réforme fiscale ne remettra pas en cause les objectifs budgétaires que le Gouvernement s'est donnés, à savoir le respect de l'OMT et la stabilisation de la dette en-dessous de 30% du PIB à moyen et long terme.

[3] En particulier, l'article 2 bis : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R1466-20111213&from=EN
[4] http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf . Une référence à cette révision peut aussi être retrouvée dans le rapport pays publiée par la Commission européenne : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_luxembourg_en.pdf
[5] En termes de PIB 2015. La trajectoire des finances publiques présentée dans la présente actualisation se base sur l'hypothèse d'une mise en œuvre complète de ces mesures y compris avec leurs effets budgétaires escomptés et selon le calendrier initialement prévu. Notons toutefois que la réforme fiscale (cf infra) contient une mesure spécifique qui, à partir de 2017, annule la mesure spécifique de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, dont les effets sont encore comptabilisés dans le chiffre de 874 millions euros en 2020 mais qui ne figure plus dans les chiffres des finances publiques du tableau de la page 8.
[6] Impact de « prima facie » sans prise en compte d'effets dynamiques et indirects: cf infra pour plus de détails.
[7] https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf

DRAFT

Par conséquent, la présente actualisation présente une trajectoire qui assure un respect des règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance sur toute la période de programmation.

En 2016, la dette publique se chiffre à 12,2 milliards euros, soit 22,4% du PIB. Elle est estimée augmenter à 16,1 milliards euros ou 23,5% en 2020.

En outre, dans ce contexte, il est utile de rappeler que le Gouvernement s'inscrit dans la continuité de la décision prise par l'ancien Gouvernement d'avril 2013, qui avait alors annoncé sa décision de principe de céder à court ou moyen terme sa participation dans la banque BGL BNP Paribas si les conditions auxquelles une éventuelle cession puisse être réalisée sont acceptables pour le Gouvernement. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'Etat luxembourgeois détient des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales qui sont valorisées à environ 10% du PIB, et il convient aussi de rappeler que les excédents de la sécurité sociale sont transférés à une réserve de compensation dont l'encours se chiffre actuellement à 16 milliards euros ou 29,4% du PIB fin 2015 et qui ne peut pas être utilisée pour financer le déficit de l'administration centrale. Finalement, en 2015, le Gouvernement a décidé de mettre en place un fonds souverain intergénérationnel qui sera alimenté annuellement par une dotation minimale de 50 millions euros. Cet actif, qui sera constitué au fil du temps, sera investi de manière prudente et efficace dans l'intérêt des générations futures. Quand la réserve aura atteint un seuil minimum de 1000 millions euros, la moitié des revenus annuellement générés pourra être utilisée dans le cadre des budgets annuels.

Quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques, la réforme du système de pension entrée en vigueur au 1er janvier 2013 contribue à la viabilité des finances publiques en réduisant significativement les dépenses publiques liées au vieillissement démographique et partant les passifs implicites par rapport à un scénario de politique inchangée. Dans ce contexte, il est à noter que la présente actualisation contient également une actualisation des projections à long terme des dépenses liées au vieillissement de la population. Ces projections sont actualisées tous les trois ans dans le cadre de comités spécialisés appartenant à la filière du Conseil Ecofin. Ces projections ont été entérinées par le Conseil Ecofin du 12 mai 2015[8]. La dernière actualisation en date avait eu lieu en 2012 dans le cadre de la 13ième actualisation du PSC. Alors que cette dernière actualisation comprenait pour la première fois une prise en compte des effets positifs sur la soutenabilité à long terme des finances publiques de la réforme du système de pension qui allait entrer en vigueur à partir du 1ier janvier 2013, la présente actualisation ne comporte aucun nouvel élément en termes de mesures mais ne prend en compte qu'une révision des hypothèses à long terme de l'évolution du Luxembourg d'ici 2060. La principale actualisation consiste en une révision substantielle à la hausse par Eurostat des projections de l'emploi intérieure sur la période considérée, ce qui, toute chose égale

[8] http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/05/12-ecofin-ageing-populations/

par ailleurs, allège le poids des dépenses liées au vieillissement dans la richesse nationale par rapport au PIB d'ici 2060 de 5,2% par an. Cette révision à la baisse permet de revoir l'objectif budgétaire moyen terme à la baisse d'un surplus structurel de 0,5% du PIB à un déficit de 0,5% du PIB.

Tout en prenant en compte ces nouvelles projections, le Gouvernement poursuivra les efforts en matière de régimes de pension engagés par cette réforme.

Finalement, en matière de nouvelles règles en matière de gouvernance économique européenne, il y a lieu de faire deux remarques préliminaires supplémentaires :

i) La 17ième actualisation du PSC ne contient aucune demande par le Gouvernement pour l'utilisation des clauses de flexibilité au titre de la communication de la Commission européenne datant du 13 janvier 2015[9] ;

ii) En matière de traitement des dépenses spécifiques liées à l'arrivée des réfugiées, la présente actualisation ne contient pas d'informations particulières en la matière, a fortiori n'inclut aucune demande de traitement particulier de ces dépenses dans le contexte de la surveillance budgétaire européenne par la Commission européenne ;

iii) La 17ième actualisation du PSC représente le « plan national budgétaire à moyen terme » au titre du règlement 473/2013.

DRAFT

[9] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-12-FR-F1-1.PDF

FINANCES PUBLIQUES *selon SEC10*	2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %
RECETTES TOTALES	**22,288**	**42,8**	**+3,3**	**23,020**	**42,3**	**+3,3**	**23,594**	**40,6**	**+2,5**	**24,550**	**39,6**	**+4,1**	**25,606**	**39,0**	**+4,3**	**26,911**	**39,2**	**+5,1**
dont:																		
Impôts sur la production et les importations (i. indirects)	6,210	11,9	-4,6	6,313	11,6	+1,7	6,307	10,9	-0,1	6,463	10,4	+2,5	6,480	9,9	+0,3	6,644	9,7	+2,5
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)	7,464	14,3	+9,6	7,933	14,6	+6,3	8,013	13,8	+1,0	8,386	13,5	+4,7	8,927	13,6	+6,5	9,586	14,0	+7,4
Cotisations sociales	6,242	12,0	+3,6	6,409	11,8	+2,7	6,807	11,7	+6,2	7,129	11,5	+4,7	7,518	11,4	+5,5	7,891	11,5	+5,0
DEPENSES TOTALES	**21,616**	**41,5**	**+4,2**	**22,611**	**41,6**	**+4,6**	**23,573**	**40,6**	**+4,3**	**24,464**	**39,4**	**+3,8**	**25,494**	**38,8**	**+4,2**	**26,621**	**38,8**	**+4,4**
dont:																		
Investissement public	2,001	3,8	+16,6	2,261	4,2	+13,0	2,245	3,9	-0,7	2,324	3,7	+3,5	2,376	3,6	+2,2	2,344	3,4	-1,3
Prestations sociales	10,316	19,8	+1,9	10,624	19,5	+3,0	11,131	19,2	+4,8	11,582	18,7	+4,1	12,126	18,5	+4,7	12,743	18,6	+5,1
Consommation intermédiaire	1,864	3,6	+7,5	1,996	3,7	+7,1	2,116	3,6	+6,0	2,195	3,5	+3,7	2,260	3,4	+3,0	2,374	3,5	+5,0
Rémunération des salariés	4,559	8,8	+4,8	4,686	8,6	+2,8	4,891	8,4	+4,4	5,076	8,2	+3,8	5,293	8,1	+4,3	5,546	8,1	+4,8
SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	**0,672**	**1,3**		**0,409**	**0,8**		**0,021**	**0,0**		**0,086**	**0,1**		**0,112**	**0,2**		**0,290**	**0,4**	
Solde de l'administration centrale	-0,207	-0,4		-0,469	-0,8		-0,993	-1,7		-0,924	-1,5		-0,896	-1,4		-0,747	-1,1	
Solde des administrations locales	0,124	0,2		0,100	0,2		0,158	0,3		0,132	0,2		0,117	0,2		0,169	0,2	
Solde de la Sécurité sociale	0,755	1,5		0,778	1,4		0,856	1,5		0,878	1,4		0,891	1,4		0,868	1,3	
SOLDE STRUCTUREL		**2,3**			**1,9**			**0,6**			**0,0**			**0,0**			**0,6**	
DETTE PUBLIQUE BRUTE	**11,174**	**21,5**		**12,201**	**22,4**		**13,314**	**22,9**		**14,311**	**23,1**		**15,269**	**23,2**		**16,104**	**23,5**	

INDICATEURS MACROECONOMIQUES	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CROISSANCE						
PIB réel (en %)	4,8	2,9	4,5	4,9	3,5	2,3
PIB nominal (en %)	6,5	4,5	6,8	6,8	5,9	4,6
PIB nominal (niveau, en mia euros)	52,057	54,389	58,080	62,038	65,680	68,672
EVOLUTION DES PRIX						
Inflation IPCN (en %)	0,5	0,2	1,6	1,7	1,9	2,0
EMPLOI						
Croissance de l'emploi intérieur (en %)	2,5	2,9	2,4	3,3	3,2	2,2
Taux de chômage (définition ADEM, en %)	6,8	6,4	6,6	6,0	6,0	6,7

II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES[10]

II.1. L'environnement macro-économique au niveau européen

Les prévisions pour l'économie européenne et pour la zone euro donnent raison d'un optimisme prudent. Au cours de 2016, l'activité économique devrait connaître un certain ralentissement dans l'Union européenne et dans la zone euro, avant de s'accélérer de façon plus marquée en 2017.

La baisse des prix pétroliers, la dépréciation de l'euro, le maintien d'une politique monétaire accommodante par la BCE sont autant de facteurs qui influent positivement sur la conjoncture européenne. En même temps, un environnement peu propice aux investissements et un taux de chômage élevé dans certains Etats membres et plus particulièrement un chômage de jeunes très élevé continuent à peser sur le développement économique en zone euro et dans l'UE des 28. Des efforts supplémentaires au niveau de réformes structurelles et de la consolidation différenciée des finances publiques restent à faire pour des Etat membres afin d'améliorer leur croissance potentielle.

II.2. La situation économique au Luxembourg au court et moyen terme

Les niveaux de croissance au Luxembourg sont très influencés par le profil de croissance international, en particulier de la zone euro : après une croissance réelle du PIB de 4,8% en 2015, l'économie luxembourgeoise est susceptible de connaître un léger ralentissement à 2,9% en 2016 pour rebondir ensuite à 4,5% en 2017. A moyen terme, le profil est quelques peu descendant : de 4,9% en 2018, 3,5% en 2019 et 2,3% en 2020. En termes nominaux, la croissance moyenne sur la période 2017-2020 s'établirait à 6% du PIB.

Le profil à court à moyen terme peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs :

- le profil de croissance retenu pour la zone euro;
- une sortie progressive de la politique monétaire accommodante dans la zone euro, sous l'effet d'une hausse progressive des taux d'intérêt à partir de 2018 ;

[10] Les prévisions macroéconomiques sous-jacentes à l'actualisation du PSC sont produites par le STATEC sur base de la date-limite du 6 avril 2016.

- des indices boursiers avec une croissance plus modérée de 1,4% ce qui en dessous de la croissance moyenne de l'indice boursier de la zone euro (STOXX 50) de 6,5% sur la période 2017-2020[11].

Ce profil de croissance est accompagné par un développement positif sur le marché du travail :

- Après une croissance de 2,5% de l'emploi total national en 2015, l'emploi continue à connaître une dynamique accélérée avec un taux de croissance de 2,9% en 2016. Sur le moyen terme, l'emploi est censé croître en moyenne de 2,8% par an ce qui reste en-deçà de la moyenne historique (3,2% sur 1990-2014) mais qui représente une amélioration par rapport aux années plus récentes (2,3% sur la période 2010-2014). Le secteur financier restera un moteur de la croissance de l'emploi avec une croissance moyenne de 3,1% sur la période 2017-2020 ;

- Par conséquent, le taux de chômage[12] sur l'intégralité de la période 2016-2020 devrait continuer à décroître, après 6,8% en 2015, de 6,4% en 2016 à 6,0% en 2019 pour remonter légèrement en fin de période.

Ces développements ont lieu dans un environnement de faible inflation, entraîné, entre autres par la baisse du prix du pétrole et la politique de faible taux d'intérêts de la Banque Centrale Européenne (BCE). L'inflation, mesurée par l'indice des Prix à la Consommation National (IPCN), s'élevait à 0,5% en 2015 et devrait diminuer à 0,2% en 2016 pour reprendre progressivement à moyen-terme, i.e. 1,8% en moyenne pour la période 2017-2020.

La croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est estimée à 3,2% en moyenne sur la période 2016-2020 alors qu'au début des années 2000 elle était encore estimée à 3,5-4%. Le PSC se base sur un scénario où la croissance réelle va osciller autour de la croissance potentielle en termes de niveau, partant, l'écart de production pouvant changer de signe au cours de la période[13].

Les prévisions du scénario central du Programme de stabilité et de croissance (PSC) ne contiennent pas de chocs négatifs, dont les conséquences sont difficiles à quantifier, notamment un « Brexit ». De manière similaire, le Plan d'investissement dit « Juncker » représente un « risque » à la hausse et n'a pas été considéré dans les présentes projections.

[11] Une évolution négative de l'indice boursier de -10% en 2016 explique également le léger recul de la croissance en 2016.
[12] Définition ADEM
[13] L'écart de production est ainsi estimé négatif en 2016, 2017, 2020 et positif en 2018 et 2019.

En matière de l'indexation automatique des salaires, l'échéancier estimé des tranches indiciaires pour la période est le suivant : premier trimestre 2017, troisième trimestre 2018 et quatrième trimestre 2019.

III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE

III.1. Orientations générales de la politique budgétaire

La crise économique et financière a impliqué une détérioration de la situation des finances publiques du Luxembourg. Malgré cette détérioration, le Luxembourg a réussi à maintenir sa situation des finances publiques dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance en préservant une marge de sécurité budgétaire par rapport à la valeur de référence de 3% prévue à l'article 126 TFUE. En particulier, au cours de la période, le solde structurel a continué à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB. Simultanément, la dette publique brute a progressé aussi bien en niveau absolu et en pourcentage du PIB, mais elle reste relativement faible et nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB prévu par le Pacte de stabilité et de croissance.

Toutefois, la crise économique et financière a fragilisé la situation des finances publiques, et le Luxembourg est confronté à une série de défis à caractère structurel :

- La diminution de la croissance potentielle s'est renforcée dans le sillage de la crise économique et financière implique une réduction structurelle du taux de croissance des recettes publiques ;

- Le moteur de la croissance économique, i.e. le secteur financier, est exposé à un certain nombre d'ajustements qui représentent des risques sur la croissance économique du pays ;

- Les discussions BEPS font apparaître de nouveaux défis pour la stabilité de l'environnement fiscal à Luxembourg, dont l'impact reste difficile à prévoir à ce stade ;

- En outre, le degré d'ouverture élevé de l'économie luxembourgeoise et sa spécialisation dans le domaine des services financiers impliquent que les recettes publiques sont sujettes à une forte volatilité ;

- Les dépenses publiques sont rigides à la baisse et une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance « autonome » et indépendante de l'évolution du cycle économique.

DRAFT

Malgré la mise en œuvre d'une importante réforme du système de pension et la révision récente à la baisse des coûts liés au vieillissement de la population, le vieillissement démographique exercera une forte pression à la hausse sur les dépenses publiques et les passifs implicites qui s'en dégagent restent élevés en valeur absolue et en comparaison internationale. A côté de ces éléments structurels, les finances publiques luxembourgeoises ont été impactées négativement à partir de 2015 par un changement de régime en matière de TVA appliquée aux activités de commerce électronique.

En dépit de tous ces risques structurels et de ce choc intervenu pour 2015, il s'avère que la situation des finances publiques, à court terme, s'est développée d'une manière plus positive que prévue au cours des dernières années 2014-2016. Ainsi, selon les dernières projections, le profil du solde de l'administration publique est estimé comme suit par rapport à la 16ième actualisation du PSC en avril 2015: en 2014, un surplus de 1,7% du PIB au lieu de 0,6% du PIB ; en 2015, un surplus de 1,3% du PIB au lieu de 0,1% du PIB ; et en 2016, un surplus de 0,8% du PIB au lieu de 0,7% du PIB. Il s'agit donc d'une amélioration cumulée de quelque 1300 millions euros ou 2,4% du PIB[14] en trois ans.

Face à ces défis, à court et moyen terme, et face à cette amélioration substantielle de la situation des finances publiques au cours des dernières années 2014-2016, le Gouvernement poursuit une stratégie budgétaire qui vise deux principaux objectifs budgétaires, i.e. i) le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme au cours de la période de projection sur base d'une révision à la baisse de l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB à un déficit de 0,5% du PIB à partir de 2017[15], ii) une stabilisation de la dette publique brute bien en-dessous de 30% du PIB.

La politique budgétaire du Gouvernement au cours des prochaines années sera marquée par les accents suivants :

- Poursuite du respect des objectifs budgétaires principaux à moyen terme, i.e. respect de l'objectif budgétaire à moyen terme d'un déficit de 0,5% du PIB et stabilisation de la dette publique brute en-dessous de 30% du PIB ;

- Continuation de la mise en œuvre de la politique de consolidation entamée en 2015 pour contre-financer les pertes de revenus liées au commerce électronique. L'impact budgétaire réévalué de cette stratégie suit le profil suivant : 383 millions euros ou 0,7% du PIB en 2015, 585 millions euros ou 1,1% du PIB en 2016, 723 millions euros ou 1,2% du PIB en 2017, 809

[14] En termes de PIB 2016.
[15] Le Gouvernement continue ainsi à respecter son premier objectif budgétaire du programme gouvernemental d'un retour à l'objectif budgétaire à moyen terme, sauf que ce dernier, sous l'effet des dernières prévisions des coûts liés au vieillissement de la population, est révisé à la baisse d'un surplus de 0.5% (qui est mentionné explicitement dans le programme gouvernemental) à 0% à partir de 2017.

millions euros ou 1,3% du PIB en 2018, 842 millions euros ou 1,3% du PIB en 2019 et 874 millions euros ou 1,3% du PIB en 2020[16].

- Entrée en vigueur d'une réforme fiscale à partir de janvier 2017 couvrant à la fois les personnes physiques et les personnes morales. L'impact budgétaire agrégé net de toutes les mesures suit le profil suivant sur toute la période : -373 millions euros ou 0,6% du PIB en 2017, -503 millions euros ou 0,8% du PIB en 2018, -524 millions euros ou 0,8% du PIB en 2019 et -524 millions euros ou 0,8% du PIB en 2020. Ce profil se construit sur plusieurs éléments :

    - Il représente une quantification « prima facie » de l'impact des mesures, i.e. les effets dynamiques liés à de possibles effets indirects sur les principales variables macroéconomiques et sur les finances publiques aussi bien que des effets dynamiques liés à la croissance des bases fiscales sous-jacentes ne sont pas pris en compte dans la quantification ;

    - Il représente l'impact net, ce qui veut dire qu'il contient à la fois des mesures qui représentent des baisses d'impôts et des mesures qui sont susceptibles de générer davantage de recettes.

- Préservation d'un niveau d'investissement public élevé que le Gouvernement considère comme important pour le développement de la croissance potentielle de l'économie du Luxembourg. Cette politique d'investissements élevés se justifie également par l'augmentation régulière de la population ainsi que des nouveaux emplois créés année après année.

Finalement, dans ses orientations budgétaires à moyen terme, le Gouvernement ne soumet pas de demande d'utilisation des différentes clauses de flexibilité telles que la Commission les a présentées dans sa communication du 13 janvier 2015[17] et pour lesquelles le Conseil et la Commission ont entériné une interprétation commune de leur application en décembre 2015[18]. En outre, la présente actualisation ne contient pas de données spécifiques sur le coût lié à l'accueil des réfugiés. Compte tenu des volumes financiers engagés plutôt faibles, le Gouvernement, dans le contexte de la présente actualisation, ne demande pas à la Commission européenne d'analyser si les clauses existantes en matière de flexibilité dans les règles du Pacte de stabilité et de croissance pourraient être invoquées.

[16] Plus de détails peuvent être trouvés sous le lien suivant:
http://www.chd.lu/wps/PA_ArchiveSolR/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=1346424&fn=1346424.pdf
[17] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf
[18] http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/ecofin/2015/12/08/

En matière de soutenabilité des finances publiques, en outre des effets positifs de la réforme de pension entrée en vigueur au 1er janvier 2013, il convient de relever que la dette publique brute demeure à un niveau absolu peu élevé en comparaison internationale et que l'Etat et la sécurité sociale détiennent des actifs financiers d'une valeur > 35% du PIB.

III.2. Objectif budgétaire à moyen terme

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) est constitué par un ensemble de règles qui ont pour objet d'encadrer les politiques budgétaires des pays qui font partie de l'Union économique et monétaire.

Par ailleurs, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne appelé encore Traité budgétaire, qui a été signé le 2 mars 2012 par les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, vise à préserver la stabilité de la zone euro.

L'encadrement des politiques budgétaires des Etats membres constitue un instrument déterminant en vue de la réalisation de l'un des objectifs essentiels du Traité budgétaire qui consiste à assurer la discipline budgétaire des Etats membres pour éviter l'apparition de déficits excessifs et pour contribuer ainsi à la stabilité monétaire.

Les objectifs budgétaires à moyen terme (OMT) sont différenciés afin de pouvoir prendre en compte la diversité des situations économiques et budgétaires des Etats membres.

Les objectifs budgétaires sont par ailleurs exprimés en termes structurels afin de pouvoir tenir compte des effets directs du cycle économique ainsi que des évènements exceptionnels (voir encart méthodologique N°1 pour plus de détails).

Conformément aux conclusions du Conseil européen de mars 2005, l'objectif à moyen terme est différencié selon les États membres de manière à tenir compte de la diversité des positions et développements économiques et budgétaires ainsi que des degrés divers du risque budgétaire par rapport à la soutenabilité des finances publiques, compte tenu également des changements démographiques prévisibles.

Les critères et modalités pour prendre en compte les changements démographiques prévisibles ont été approuvés par le Conseil Ecofin en juillet 2009.

Tous les trois ans, chaque Etat membre a pour obligation d'arrêter la valeur de son OMT et de l'inscrire dans la trajectoire d'ajustement conduisant à sa réalisation, ceci dans le cadre de l'actualisation de son programme de stabilité. La dernière révision ayant eu lieu en 2013, la

DRAFT

prochaine actualisation de l'OMT qui porte sur la période 2017-2019, est faite dans le cadre de la présente actualisation du programme de stabilité.

Conformément à la méthodologie agréée, la Commission a calculé les valeurs de référence minimum qui sont à respecter par les Etats membres pour ce qui est de la fixation de leur objectif budgétaire à moyen terme pour la période 2017 à 2019[19]. Pour le Luxembourg, cette valeur de référence minimum de l'OMT s'élève à un déficit de 1% du PIB selon les règles du Pacte de stabilité et de croissance et à un déficit de 0,5% du PIB selon les exigences du Traité budgétaire[20].

En vertu de ces obligations émanant du Traité budgétaire, le Gouvernement décide de fixer l'OMT à un déficit de 0,5% du PIB pour la période 2017-2019.

III.3. La situation budgétaire en 2015 et en 2016

Pour les années 2015 et 2016, la présente actualisation du PSC se base sur les estimations les plus récentes disponibles[21].

La situation en 2015 a connu une légère détérioration par rapport à la situation en 2014 : ainsi le solde de l'administration publique passe d'un surplus de 834 millions euros ou 1,7% du PIB en 2014 à un surplus de 672 millions euros ou 1,3% du PIB en 2015. L'évolution au niveau des différents sous-secteurs se présente de la manière suivante : pour l'administration centrale, une détérioration du déficit de 78 millions euros ou 0,2% du PIB à 207 millions euros ou 0,4% du PIB[22]; pour l'administration locale, une réduction du solde nominal de 158 millions euros ou 0,3% du PIB en 2014 à 124 millions euros ou 0,2% du PIB en 2015 ; pour la sécurité sociale, une stabilisation en niveau du solde de la sécurité sociale de 755 millions (1,6% du PIB en 2014 et 1.5% en 2015) Ainsi, on constate qu'une grande partie des variations s'est produite au niveau de l'administration centrale.

L'année budgétaire 2015 a surtout été impactée par trois facteurs :

- Le changement de régime de TVA applicable au commerce électronique[23] à partir du premier janvier 2015: l'impact de ce changement a été important : ainsi les pertes en 2015 sont aujourd'hui estimées à 522 millions euros ou 1,0% du PIB[24] ;

[19] La Commission calcule les valeurs minima, ce qui n'implique pas qu'un Etat membre ne puisse fixer un OMT plus ambitieux que ce minimum calculé.
[20] Lire en particulier les articles 3.1.b et d : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm
[21] Ce qui implique que des changements peuvent apparaître entre les chiffres notifiés le 1ier avril 2016 à Eurostat dans le cadre de la procédure sur les déficits excessifs et les chiffres retenus pour la présente actualisation. Ces différences s'expliquent essentiellement par la prise en compte d'informations au niveau du PSC qui n'étaient pas disponibles lors de la finalisation de la notification fin mars.
[22] La différence entre le PSC et la notification provient de l'administration centrale, en particulier de la prise en compte de la caisse transactionnelle pour les impôts courants en 2015 pour le PSC contrairement à la notification.
[23] Pour plus de détails, cf la précédente actualisation du PSC : http://www.mf.public.lu/publications/programme/16e_progr_stabilite_croissance.pdf .

- La politique discrétionnaire mise en place par le Gouvernement avec le paquet TVA et le « Zukunftspak » à partir du premier janvier 2015 pour contrecarrer en partie les pertes attendues dues au changement de régime de TVA applicable au commerce électronique. Aujourd'hui, l'impact de ces mesures est estimé à 383 millions euros pour 2015[25].

- Les conditions macroéconomiques favorables : ainsi, un taux de croissance nominal du PIB de 6,5% autant que de bonnes conditions pour les marchés financiers, i.e. l'indice boursier Eurostoxx 50 a connu une croissance de 9,5% sur l'année, ou une inflation revue à la baisse ont joué un rôle positif pour les finances publiques ;

Il s'avère que la situation des finances publiques s'est développée d'une manière plus positive que prévue au cours des dernières années 2014-2016. Ainsi, selon les dernières projections, le profil du solde de l'administration publique est estimé comme suit par rapport à la 16ième actualisation du PSC en avril 2015: en 2014, un surplus de 1,7% du PIB au lieu de 0,6% du PIB ; en 2015, un surplus de 1,3% du PIB au lieu de 0,1% du PIB ; et en 2016, un surplus de 0,8% du PIB au lieu de 0,7% du PIB. Il s'agit donc d'une amélioration cumulée de quelque 1300 millions euros ou 2,4% du PIB[26] en trois ans.

Pour 2016, la situation des finances publiques est essentiellement caractérisée par la présence continue des mêmes facteurs qui ont joué un rôle important en 2015 : i) les conditions macroéconomiques, ii) la perte des recettes liées au commerce électronique, iii) la continuation de la mise en œuvre de la stratégie de contre-financement qui ne prévoit pas de nouvelles mesures par rapport aux plans initiaux et dont l'impact cumulé est estimé à 585 millions en 2016. La conjonction de ces facteurs mène à une actualisation des finances publiques pour 2016 qui se base sur les actualisations présentées dans la notification du 1ier avril 2016 avec quelques ajustements[27].

Ainsi, le solde de l'administration publique connaît une détérioration passant d'un surplus de 672 millions euros ou 1,3% du PIB en 2015 à un surplus de 409 millions euros ou 0,8% du PIB en 2016. L'évolution au niveau des sous-secteurs se présente comme suit : un agrandissement du déficit de l'administration centrale passant de 207 millions euros ou 0,4% du PIB en 2015 à 469 millions euros ou 0,8% du PIB en 2016 ; au niveau de l'administration locale, le solde passe d'un surplus de 124 millions euros ou 0,2% du PIB en 2015 à un surplus de 100 millions euros ou 0,2% du PIB en 2016 ;

[24] Ce montant correspond au déchet fiscal budgétaire.
[25] Le détail de l'impact sera présenté lors du dépôt du projet de loi sur le compte général tel que demandé par la Chambre des députés.
[26] En termes de PIB 2016.
[27] Les ajustements mènent à une amélioration du solde de 200 millions ou 0,4% du PIB au niveau de l'administration centrale. La plus grande partie de ces ajustements est imputable à la prise en compte des effets de la caisse transactionnelle du côté des recettes (plus de 85%) ; le reste des ajustements provient des dépenses (réajustements de l'investissement et des dépenses de pensions de l'Etat).

finalement le surplus de la sécurité sociale s'améliore de 755 millions euros ou 1,5% du PIB en 2015 à 778 millions euros ou 1,4% du PIB[28].

Pour l'administration centrale, la dégradation est liée à une croissance plus rapide des dépenses que des recettes : le taux de croissance des dépenses passe de 4,0% à 5,6% de 2015 à 2016 quand celui des recettes passe de 3,2% à 4,0% à la même période. Du côté des dépenses, les catégories liées à l'investissement et à la consommation intermédiaire contribuent fortement à l'accélération des dépenses : +17% pour la formation de capital, +19% pour les transferts en capital à payer, + 8,2% pour la consommation intermédiaire.

Concernant le respect des règles budgétaires dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance sur la période 2015-2016, il convient de remarquer que[29] :

- en 2015 : le solde structurel avec un surplus de 2,3% du PIB est largement au-dessus de l'objectif budgétaire à moyen terme de 0,5% du PIB ; quant à la règle sur les dépenses, le taux de croissance réel des dépenses ajustées de 0,4% est inférieur au taux de référence de 2,9%[30];

- en 2016, le solde structurel passe à 1,9% du PIB, ce qui est compatible avec l'objectif budgétaire à moyen terme ; quant à la règle sur les dépenses, le taux de croissance réel des dépenses ajustées de 2,1% est inférieur au taux de référence de 3,1%.

III.4. La situation budgétaire de l'administration publique en 2017-2020

L'évolution à moyen terme des finances publiques à partir de 2017 est caractérisée par un certain nombre de facteurs :

- le développement de l'environnement macroéconomique: sur la période considérée, les conditions macroéconomiques connaissent une forte dynamique en début de période pour se tasser par la suite, i.e. le taux de croissance réel passerait de 4,5% en 2017 à 4,9% en 2018 avant de baisser à 3,5% en 2019 et 2,3% en 2020 et le taux de croissance de l'emploi intérieur passerait de 2,4% en 2017 à 3,3% en 2018 pour baisser ensuite à 3,2% en 2019 et 2,2% en 2020 ; dans une logique de scénario à politique inchangée, un tel scénario aurait un impact sur les finances publiques, notamment du côté des recettes ;

[28] Pour des raisons d'arrondies, la somme en pourcentage des sous-secteurs ne colle pas exactement
[29] Toutefois, tant que la règle sur le solde structurel du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance est respectée, le non-respect de cette seconde règle sur les dépenses n'entraîne pas de conséquences en termes de procédure.
[30] Sur base de la prévision de l'hiver 2016 de la Commission européenne.

- l'impact de la politique discrétionnaire de la mise en œuvre de la stratégie de consolidation dont l'effet cumulatif est grandissant sur la période[31] ;

- la réforme des finances dans le secteur communal ;

- l'impact progressif de la réforme fiscale.

Concernant la réforme fiscale, il y a lieu de préciser tout d'abord l'impact agrégé net sur le solde de l'administration publique qui suit le profil suivant :

	2017	2018	2019	2020
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	- € 10 000 000	- € 98 000 000	- € 98 000 000	- € 98 000 000
Retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS)	- € 273 000 000	- € 275 000 000	- € 275 000 000	- € 275 000 000
Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	- € 36 000 000	- € 95 000 000	- € 125 000 000	- € 125 000 000
Impôt sur la fortune (IF)	€ 35 000 000	€ 50 000 000	€ 50 000 000	€ 50 000 000
Retenue à la source libératoire (RELIBI)	€ 20 000 000	€ 20 000 000	€ 20 000 000	€ 20 000 000
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT)	- € 110 000 000	- € 110 000 000	- € 110 000 000	- € 110 000 000
Impôt de solidarité	- € 24 169 216	- € 34 903 828	- € 36 386 031	- € 36 386 031
Lutte contre la fraude fiscale (personnes physiques et collectivités - fiscalité directe et indirecte)	€ 25 000 000	€ 40 000 000	€ 50 000 000	€ 50 000 000
Total Implications budgétaires de la réforme fiscale	**- € 373 169 216**	**- € 502 903 828**	**- € 524 386 031**	**- € 524 386 031**

Ces estimations d'impact sont basées sur une approche « prima facie ».

Quant aux mesures spécifiques, plus de détails peuvent être trouvés sous le lien suivant : http://www.reforme-fiscale.public.lu/fr/index.html .

Notons finalement qu'en matière de fiscalité portant sur les personnes morales, la réforme fiscale, a fortiori les estimations des recettes à partir de 2017, se basent sur l'hypothèse d'une absence d'un impact négatif des modifications à attendre en matière de BEPS.

Quant à la réforme des finances publiques au niveau du secteur communal, d'un point de vue budgétaire, elle n'est pas supposée représenter d'impact immédiat sur le solde des administrations publiques alors qu'elle induit des transferts accrus de l'administration centrale vers le secteur de l'administration communale : ainsi le solde de l'administration centrale connaîtra une détérioration de

[31] Cf supra.

96 millions euros en moyenne sur la période 2017-2020 alors que, de manière corollaire, celui de l'administration communale s'améliore de 96 millions euros.

En 2017, la situation budgétaire est surtout impactée par les effets de la réforme fiscale. C'est pourquoi le solde de l'administration publique passe d'un surplus de 0,8% en 2016 ou 409 millions euros à 0,8% du PIB ou 21 millions euros en 2017. Cette détérioration est imputable à l'évolution au niveau de l'administration centrale, où le déficit passe de 469 millions euros ou 0,8% en 2016 à 993 millions euros ou 1,7% en 2017. Parallèlement, les autres sous-secteurs de l'administration connaissent une légère amélioration : le solde de l'administration communale passe d'un surplus de 100 millions euros ou 0,2% du PIB en 2016 à 158 millions euros ou 0,3% du PIB en 2017 et celui de l'administration de la sécurité sociale de 778 millions euros ou 1,4% du PIB en 2016 à 856 millions euros ou 1,5% du PIB en 2017.

A partir de 2018, la situation des finances publiques reste stable, i.e. surplus de 0,1% du PIB respectivement 0,2% du PIB en 2018-2019 tout en connaissant une légère amélioration en fin de période avec un surplus de 290 millions euros ou 0,4% du PIB. Toutefois, ce profil au niveau de l'administration publique couvre des évolutions contraires au niveau des sous-secteurs de l'administration publique : une amélioration progressive du solde de l'administration centrale dont le déficit passe de 993 millions euros ou 1,7% en 2017 à 747 millions euros ou 1,1% en 2020 est accompagnée d'une stabilisation du surplus de l'administration de la sécurité sociale en niveau et d'une légère baisse en termes de pourcentage du PIB, i.e. le surplus passe de 856 millions euros ou 1,5% en 2017 à 868 millions euros ou 1,3% en 2020.

L'amélioration progressive du solde de l'administration centrale est surtout imputable aux hypothèses relatives aux i) la formation de capital qui connaîtrait un taux de croissance moyen sur la période 2018-2020 de 1,5%, i.e. une stabilisation à un niveau élevé à 3,6% du PIB en moyenne sur la période, ii) le rétablissement d'une trajectoire dynamique à la normale des recettes avec un taux de croissance moyen sur la période 2018-2020 de 4,2% où surtout la catégorie des impôts courants retrouverait une trajectoire normale en fin de période avec une taux de croissance moyen de 6,2% sur les années 2018-2020.

Quant aux règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, la trajectoire décrite produit les résultats suivants :

- au cours de la période 2017-2020, le solde structurel respecte globalement la principale règle du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, à savoir que le solde structurel va être supérieur à un déficit de 0,5% du PIB sur la période : 0,0% en 2018-2019 et 0,6% en 2020;

DRAFT

- En 2017, la détérioration du solde structurel est imputable à la dégradation du solde nominal des pertes de recettes liées à la réforme fiscale en 2017 et à la fermeture de l'écart de production qui passe de -2,5% du PIB en 2016 à -1,3% en 2017 ; en dépit de l'amélioration progressive du solde nominal sur la période 2018-2020, qui passe de 0,1% en 2018 à 0,2% et 0,4% en 2019 et 2020, l'évolution du solde structurel reste influencé par l'impact négatif d'un écart de production qui s'améliore, passant à un surplus de 0,2% du PIB respectivement 0,4% du PIB en 2018 et 2019 avant de s'ouvrir à nouveau en 2020 avec -0,5% du PIB. Par conséquent, le solde structurel reste en équilibre en 2018 et 2019 avant de s'améliorer en 2020 de nouveau à 0,6% du PIB ;

- Quant à la règle sur les dépenses, sur la période 2017-2020, la trajectoire des finances publiques serait en conformité avec les taux de référence sur toute la période sauf en 2017, où il y aurait une déviation significative de 263 millions euros ou 0,5% du PIB, ce qui est surtout imputable à l'impact de la réforme fiscale [32].

Encart méthodologique Nr. 1 :
Solde structurel et estimations de l'écart de production

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) est un ensemble de règles visant à faire en sorte que les pays de l'Union européenne préservent des finances publiques saines et coordonnent leurs politiques budgétaires.

Une partie des règles du pacte de stabilité et de croissance visent à éviter que les politiques budgétaires ne prennent des orientations susceptibles de poser problème, tandis que d'autres doivent permettre de corriger les déficits budgétaires excessifs ou de réduire les dettes publiques trop élevées.

Les règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance lient les gouvernements de l'UE à leurs engagements à l'égard de politiques budgétaires saines et à la coordination en imposant à chacun le respect d'un objectif budgétaire appelé «objectif budgétaire à moyen terme (OMT)».

Ces objectifs de déficit (ou d'excédent) budgétaire sont définis en termes structurels, ce qui signifie qu'ils prennent en considération les fluctuations du cycle économique mais pas les effets des mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires.

Le solde structurel a donc pour finalité de déterminer le solde des administrations politiques en l'absence de toute répercussion liée au cycle économique et en l'absence des mesures ponctuelles et temporaires.

En vue de déterminer le solde structurel il importe donc d'évaluer l'incidence des variations de la

[32] Pour 2017, le taux de croissance ajusté s'élève à 4,4% contre un taux de référence de 3,2% ; pour 2018, le taux de croissance ajusté s'élève à 2,7% contre un taux de référence de 3,3% ; pour 2019, le taux de croissance ajusté s'élève à 2,0% contre un taux de référence de 3,4% et pour 2020, le taux de croissance ajusté s'élève à 2,3% contre un taux de référence de 3,5%.

conjoncture sur les soldes publics. L'écart de production est l'instrument qui permet d'évaluer la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

Le déficit structurel est devenu au fil des années et au fil des réformes un enjeu majeur pour les finances publiques. Pourtant les discussions et les interrogations sur la méthode de calcul persistent.

Ainsi qu'il est plus amplement décrit au Vade Mecum sur le Pacte de Stabilité et de Croissance publié en mars 2016 par la Commission européenne[33], l'équation de base pour passer du solde nominal au solde structurel s'écrit de la manière suivante

Solde structurel = solde nominal – 0,445 x (écart de production)

L'écart de production (en anglais : « output gap ») mesure la différence entre l'état réel de l'économie et un état théorique dans lequel une économie utiliserait au mieux ses facteurs de production (sans tensions sur les prix et les salaires). La formule pour déterminer l'écart de production s'écrit de la manière suivante :

Ecart de production =
(niveau réel du PIB-niveau potentiel du PIB) / (niveau potentiel du PIB)

Dans cette formule de l'écart de production, le niveau potentiel représente le niveau de production d'une économie quand celle-ci se trouve dans un état « normal », i.e. en utilisant au mieux les facteurs de production (travail et capital). Une des difficultés majeures de la méthodologie consiste dans ce que la croissance potentielle (« potential growth ») et, partant, l'écart de production sont deux variables qui ne sont pas observables et qui, partant, doivent être estimées à partir de méthodes statistiques et économétriques.

Compte tenu essentiellement de la volatilité de la croissance économique dans un petit pays comme le Luxembourg, l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production se caractérise par un degré d'incertitude très élevé. Pour ces raisons, il peut être utile de ne pas se focaliser sur une seule méthode pour leur estimation.

Les méthodes pour déterminer le niveau potentiel du PIB consistent en fait à décomposer le PIB en ses composantes tendancielle et conjoncturelle. Le PIB potentiel est alors assimilé à la composante tendancielle ou structurelle :

- Une première méthode applique le filtre HP ou filtre de Hodrick-Prescott à la série du PIB en volume et permet ainsi d'obtenir une estimation du PIB potentiel et donc de l'écart de production. Le filtre de Hodrick-Prescott est une méthode de lissage statistique qui isole ainsi la composante conjoncturelle de l'activité.

- Une deuxième méthode utilise une simulation de la croissance potentielle sur base du modèle macro-économétrique Modux du STATEC qui se fonde sur une fonction de production Cobb-Douglas ($Y = c \times L^{a} \times C^{(1-a)}$) et qui a recours à des filtres Hodrick-Prescott (HP) . L'écart de production est la résultante de l'estimation de la croissance potentielle et de la prévision de la croissance réelle.

[33] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf

- La méthodologie de la COM a recours à une fonction de production du type Cobb-Douglas utilisant un filtre Kalman en tant que technique de lissage pour le calcul de la tendance en matière de productivité totale des facteurs.

La Commission laisse aux Etats membres le choix de la méthode de calcul du solde structurel, mais vérifie le respect des règles européennes en utilisant la méthodologie commune (méthodologie de la COM) développée par la Commission européenne (« output gap working group »).

Ainsi en avril 2015 dans le cadre de la 16e Actualisation du programme de stabilité et de croissance la méthodologie Modux du STATEC a été retenue.

Compte tenu que la Commission vérifie le respect des règles européennes en utilisant la méthodologie de la COM, le calcul du solde structurel utilisé en octobre 2015 dans le cadre de la préparation du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 s'est basé sur la méthodologie de la Commission de la manière suivante:

- Dans ses prévisions de printemps, la Commission avait indiqué un écart de production pour les années 2015-2016 de même qu'une estimation de la croissance du PIB potentiel pour la période 2017-2019. Faute de prévisions du PIB nominal pour la période 2017-2019, les dernières estimations fournies par le Statec ont été reprises afin de pouvoir calculer un écart de production 2017-2019.

- Les écarts de production qui en résultaient ont été utilisés en octobre 2015 pour le calcul du solde structurel.

Après l'évaluation en novembre 2015 des projets de plans budgétaires pour 2016 soumis par les États membres de la zone euro, la Commission a constaté que le Luxembourg était un des cinq pays de la zone EURO dont le plan budgétaire était conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance.

En mars 2016 dans le cadre du Vade Mecum mentionné plus haut, la Commission a donné les références précises sur l'implémentation de la méthodologie de la Commission utilisée pour vérifier le respect des règles européennes.

Ainsi avec l'aide du STATEC cette méthodologie a été appliquée aux prévisions macroéconomiques récentes du STATEC, afin de se rapprocher comme en octobre 2015 autant que possible des calculs de la Commission.

Les résultats suivants ont été obtenus et utilisés pour le calcul du solde structurel:

(en pourcentages par rapport au PIB potentiel)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ecart de production	-2,2%	-2.5%	-1,3%	+0,2%	+0,4%	-0,5%

III.5. La dette publique

Fin 2015, la dette publique brute se chiffre à 11,2 milliards euros, soit 21,5% du PIB, ce qui est largement inférieur aux 11,7 milliards euros prévus dans la 16ième actualisation. Le Luxembourg fait partie des Etats membres avec les taux d'endettement les plus bas de la zone euro, qui restent nettement inférieurs à la valeur de référence de 60% du PIB.

L'encours des emprunts obligataires est résumé dans le tableau ci-dessous :

Tableau A: Encours des emprunts

Nom du Titre	Instrument	Date d'Emission	Maturité	Montant (Mio. d'euros)
GRAND-DUCHE 3,375%	Emprunt obligatoire	Mai 2010	Mai 2020	2.000
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligatoire	Mars 2012	Mars 2022	1.000
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligatoire	Mars 2013	Mars 2028	750
GRAND-DUCHE 2,125%	Emprunt obligatoire	Juillet 2013	Juillet 2023	2.000
GRAND-DUCHE 2,75%	Placement privé	Août 2013	Août 2043	300
LGB SUKUK 0,436%	Prêt institutionnel	Octobre 2014	Octobre 2019	200

De manière générale, il est prévu que les déficits récurrents de l'administration centrale sont financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires et/ou des prêts bancaires pour un montant total de 4.032 millions d'euros pour la période 2016-2020. De manière désagrégée, le besoin de financement se présente comme suit : 469 millions euros en 2016, 993 millions euros en 2017, 924 millions euros en 2018, 896 millions euros en 2019 et 747 millions euros en 2020. Dans le scénario repris dans le PSC, il est prévu que l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance dans cette période[34].

Le besoin de financement de l'administration centrale contribue donc essentiellement à la dynamique de la dette publique (et accessoirement les besoins de financement des administrations locales dont le recours à l'emprunt est néanmoins strictement réglé par la loi)[35].

[34] Le profil des refinancements sur la période est comme suit : 400 millions en 2016, 132 millions en 2017, 700 millions en 2018 et 200 millions en 2019, 2000 millions en 2020.

[35] Pour 2016, la trajectoire de la dette ne prend pas seulement en compte le déficit estimé au niveau de l'administration centrale, mais se base aussi sur une hypothèse de l'émission d'un emprunt de 1500 millions euros qui servira à financer le déficit et d'autres opérations financières qui n'ont pas d'impact sur le déficit mais sur la dette, ou bien en niveau (augmentation des quotas en faveur du FMI de 280 millions euros) ou en structure (remboursement d'un crédit à l'attention de la Caisse de consignation de 230 millions euros).

DRAFT

En conséquence, la dette consolidée de l'administration publique augmente de 12,2 milliards euros ou 22,4% du PIB en 2016 à 16,1 milliards euros ou 23,5% du PIB en 2020[36]. Ce niveau reste largement en-deçà de l'objectif de 30% du PIB que le Gouvernement s'est fixé comme objectif à moyen terme. La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se refinancer à des taux relativement bas impliquant que le coût lié au service de la dette publique (c-à-d. la charge d'intérêts) reste stable autour de 0,3% du PIB.

L'endettement de l'administration centrale et des administrations locales constitue le principal facteur de la dette publique. Pour le moment, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à un fonds de réserve, l'établissement public « Fonds de compensation commun au régime général de pension» qui a été institué par la loi modifié du 6 mai 2014 afin d'assurer le financement des prestations sociales. Cette réserve a atteint 16 milliards d'euros au 31 décembre 2015, soit 29,4% du PIB. Le taux d'endettement de l'administration publique est donc actuellement inférieur à la réserve de pension.

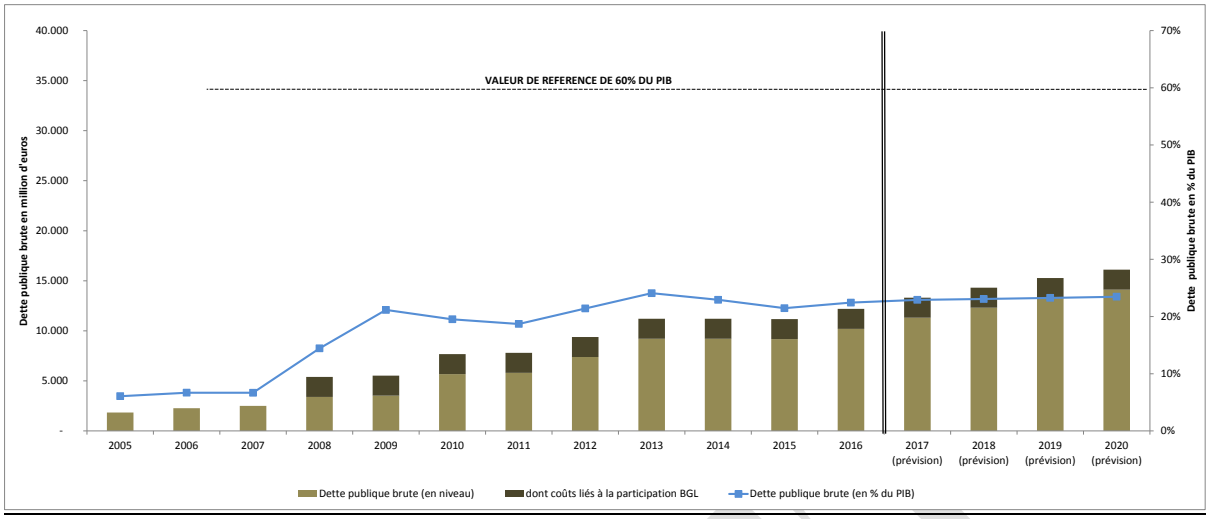
Il convient aussi de rappeler que l'Etat luxembourgeois détient une série de participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB, ce qui contribue au fait que le Luxembourg détient des actifs pour un total d'environ 38,5% du PIB qui dépassent donc les passifs de l'administration publique.

Il convient aussi de rappeler que la dette publique consolidée comprend la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre des contrats PPP (Loi de garantie) qui, selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique.

DRAFT

[36] Ce profil de la dette est construit sur une hypothèse d'absence d'opérations financières ayant un impact sur la dette et non sur le déficit, comme la recapitalisation de la Banque Centrale du Luxembourg.

Figure 1 : Evolution de la dette publique brute (administration centrale)



III.6. Analyse de sensibilité

L'analyse de sensibilité se base sur deux chocs symétriques, un choc négatif et un choc positif, d'une ampleur de 0,5% au niveau du taux de croissance dans la zone euro à partir de 2017.

Choc négatif sur le taux de croissance de la zone euro

Le scénario alternatif résultant de ce choc externe négatif implique une croissance réelle à Luxembourg de l'ordre de 3,2% en moyenne au cours de la période 2017-2020, comparé à 3,8% en moyenne sur la même période dans le scénario central. Le choc en question se répercute donc de manière significative sur la croissance du Luxembourg au cours de la période de projection.

La baisse du taux de croissance de la zone euro se répercute essentiellement par 3 agrégats sur la croissance : une évolution moins favorable de l'indice boursier, une baisse du taux de croissance de l'investissement et une réduction du commerce extérieur.

Comparé au scénario central et sous l'effet d'une croissance plus faible de l'emploi, le taux de chômage se situe à un niveau plus élevé à partir de 2017 avec une augmentation progressive de 0,4% jusqu'à 2020. Sous l'effet du choc négatif le taux de chômage sera de 6,7% (+0,1%) pour 2017, 6,2% (+0,2%) pour 2018, 6,3% (+0,3%) pour 2018 et 7,1% (0,4%) pour 2020.

Ce choc négatif se répercute aussi sur les finances publiques et plus particulièrement sur le niveau des recettes publiques comparé au scénario central jusqu'en 2020. Le déficit de l'administration publique dans ce scénario alternatif se situe pour 2017 à -0,1% du PIB par rapport au déficit de +0,0% du PIB du scénario central. L'effet boule de neige de ce choc négatif implique que le déficit se chiffre à -0,3% du PIB en 2020 contre +0,4% du PIB dans le scénario central. Le Luxembourg

DRAFT

risquerait dès lors, en cas de choc exogène négatif sur la croissance, de s'approcher d'une situation potentielle de déficit excessif à partir de 2017.

Au niveau de la dette publique, celle-ci augmente à un rythme plus accéléré sous l'impact du choc négatif, mais reste avec +24,9% du PIB en 2020 à un niveau acceptable comparé à +23,5% du PIB dans le scénario central.

Choc positif sur le taux de croissance de la zone euro

Un impact positif du même ordre de grandeur que celui du choc négatif sur le taux de croissance de la zone euro a pour effet une croissance plus élevée au Luxembourg en entraînant un cadre macroéconomique, qui de manière générale, est plus propice à la consolidation budgétaire. Cet effet positif se traduit par un taux de croissance de 4,4% en moyenne au cours de la période 2017-2020 comparé à 3,8% dans le scénario central. La croissance plus élevée a un impact sur l'emploi dont le taux de croissance se situe en moyenne à 3% contre 2,8% dans le scénario central.

Les dépenses publiques et surtout les recettes publiques sont réactives à ce choc de croissance positif dans la zone euro, qui se répercute par les mêmes agrégats que ceux mentionnés pour l'impact négatif. Avec un effet positif sur le solde budgétaire de l'administration publique, le déficit passe de +0,0% du PIB dans le scénario central à +0,2% du PIB en 2017. Le solde de l'administration publique s'améliore en conséquence en passant de +0,1% du PIB à +0,5% du PIB en 2018, de +0,2% du PIB à +0,7% du PIB en 2019 et de +0,4% du PIB à +1,1% du PIB en 2020.
Ce choc positif a pour conséquence que le niveau de la dette publique diminue en passant sous le seuil des +23% du PIB à partir de 2018.

Tableau B : Analyse de sensibilité (choc croissance)

	2017			2018			2019			2020		
	choc -	central	choc +	choc -	central	choc +	choc -	central	choc +	choc -	central	choc +
Principales variables exogènes												
PIB zone Euro	+1,2	+1,7	+2,2	+1,1	+1,6	+2,1	+1,0	+1,5	+2,0	+0,8	+1,3	+1,8
PIB réel	+3,9	+4,5	+5,0	+4,3	+4,9	+5,6	+2,9	+3,5	+4,1	+1,7	+2,3	+2,8
Emploi total intérieur	+2,3	+2,4	+2,5	+2,9	+3,3	+3,6	+2,8	+3,2	+3,5	+1,8	+2,2	+2,5
Taux de chômage	+6,7	+6,6	+6,5	+6,2	+6,0	+5,8	+6,3	+6,0	+5,7	+7,1	+6,7	+6,3
Finances Publiques												
Administrations publiques												
Dépenses publiques totales	+23.548	+23.573	+23.598	+24.387	+24.464	+24.542	+25.328	+25.494	+25.663	+26.343	+26.621	+26.904
Recettes publiques totales	+23.488	+23.594	+23.701	+24.261	+24.550	+24.843	+25.102	+25.606	+26.121	+26.172	+26.911	+27.673
Solde des administrations publiques (en niveau)	-60	+21	+103	-125	+86	+300	-226	+112	+458	-171	+290	+768
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	-0,1	+0,0	+0,2	-0,2	+0,1	+0,5	-0,4	+0,2	+0,7	-0,3	+0,4	+1,1
Administration centrale												
Solde de l'administration centrale (en niveau)	-1.074	-993	-911	-1.135	-924	-710	-1.234	-896	-550	-1.208	-747	-269
Solde de l'administration centrale (en % du PIB)	-1,9	-1,7	-1,6	-1,9	-1,5	-1,1	-1,9	-1,4	-0,8	-1,8	-1,1	-0,4
Dette publique brute												
Dette publique brut (en niveau)	+13.396	+13.314	+13.233	+14.522	+14.311	+14.096	+15.607	+15.269	+14.923	+16.565	+16.104	+15.626
Dette publique brut (en % du PIB)	+23,2	+22,9	+22,6	+23,8	+23,1	+22,4	+24,3	+23,2	+22,2	+24,9	+23,5	+22,0

III.7. Comparaison avec le programme de stabilité antérieur

L'actualisation entre la 16ième et la 17ième actualisation peut se résumer en deux principaux constats :

1) À court terme, jusqu'en 2016, une révision à la hausse des conditions macroéconomiques et des finances publiques.
2) À moyen terme, sur la période 2017-2019, une révision à la baisse des conditions macroéconomiques et des finances publiques.

Quant au court terme :

- Pour 2015, le solde de l'administration publique s'améliore de 0,1% du PIB à 1,3% du PIB, soit une amélioration substantielle de 1,2% du PIB : cette amélioration s'explique notamment par l'amélioration des conditions macroéconomiques : ainsi le taux de croissance nominal du PIB est revu à la hausse de 3,4% à 6,5%. La plus grande part de l'amélioration des finances publiques est par conséquent imputable à une révision à la hausse des recettes : le total des recettes de l'administration publique passe ainsi de 21.706 millions euros à 22.288 millions euros, alors que les dépenses sont revues quelque peu à la baisse passant de 21.682 millions euros à 21.616 millions euros ;

- Quant à 2016, le solde de l'administration publique est révisé légèrement à la hausse de 332 millions euros ou 0,7% du PIB à 409 millions euros ou 0,8% du PIB.

- Fin 2015, la dette publique brute se chiffre à 11,2 milliards euros, soit 21,5% du PIB, ce qui est largement inférieur aux 11,7 milliards euros prévus dans la 16ième actualisation.

Quant au moyen terme 2017-2019 :

- Le solde de l'administration publique ne fluctue que légèrement: de 0,7% du PIB en 2017, 0,8% du PIB en 2018 et 0,6% du PIB en 2019 ;

- La révision à la hausse des conditions macroéconomiques avec leur impact positif sur les finances publiques est surtout contrecarrée par l'entrée en vigueur de la réforme fiscale à partir de 2017 qui a comme effet une détérioration du solde des administrations publiques.

DRAFT

Tableau C: Ecarts par rapport à l'actualisation précédente du programme.

	Code SEC	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
Croissance réelle du PIB (%)							
16ème actualisation		3,8	3,6	3,3	3,6	3,7	…
17ème actualisation		4,8	2,9	4,5	4,9	3,5	2,3
Différence		*1,0*	*-0,7*	*1,2*	*1,3*	*-0,2*	…
Croissance nominale du PIB (%)							
16ème actualisation		3,4	4,0	4,5	4,2	3,9	…
17ème actualisation		6,5	4,5	6,8	6,8	5,9	4,6
Différence		*3,1*	*0,5*	*2,3*	*2,6*	*2,0*	…
Solde de financement (% du PIB)	EDP B.9						
16ème actualisation		0,1	0,7	0,7	0,9	0,8	…
17ème actualisation		1,3	0,8	0,0	0,1	0,2	0,4
Différence		*1,2*	*0,1*	*-0,7*	*-0,8*	*-0,6*	…
Solde structurel							
16ème actualisation		0,7	0,9	0,5	0,6	0,3	
17ème actualisation		2,3	1,9	0,6	0,0	0,0	0,6
Différence		*1,6*	*1,0*	*0,1*	*-0,6*	*-0,3*	…
Dette publique brute (% du PIB)							
16ème actualisation		23,9	24,2	24,2	24,0	23,8	…
17ème actualisation		21,5	22,4	22,9	23,1	23,2	23,5
Différence		*-2,4*	*-1,8*	*-1,3*	*-0,9*	*-0,6*	…

IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES

Le Gouvernement vise la préservation d'une situation saine des finances publiques, notamment par le bias de ses deux principaux objectifs budgétaires, i.e. le respect de l'OMT et la stabilisation de la dette publique brute en-dessous de 30% du PIB, un niveau qui reste bien en-deçà du plafond fixé par les critères de Maastricht (60% du PIB).

La stratégie budgétaire témoigne de la volonté du Gouvernement à préserver la qualité des finances publiques :

- du côté des dépenses, l'accent est mis sur des priorités qui contribuent positivement à la croissance potentielle : haut niveau d'investissement public, transferts accrus pour la formation de capital humain (réforme des bourses d'études) ;

- du côté des recettes, la réforme fiscale contient des mesures spécifiques qui vont promouvoir le développement d'activités économiques : les mesures spécifiques comme la diminution de l'IRC pour les entreprises, qui passe de 21% à 18% ou l'augmentation de la bonification d'impôt pour investissement.

En outre, la qualité des finances publiques peut être analysée à travers les éléments suivants :

- en matière de niveau des dépenses publiques par rapport au PIB, on constate que, malgré l'augmentation de la part des dépenses dans le PIB, notamment depuis l'éclatement de la crise financière et économique depuis 2008, le Luxembourg se situe encore en-dessous de la

moyenne européenne : ainsi, la part des dépenses publiques par rapport au PIB s'élevait à 43,8% en 2014 contre 49% en moyenne dans la zone euro[37] ;

- la même remarque s'applique au niveau des recettes publiques : en 2014, il s'élève à 44,4% du PIB contre 46,6% du PIB en moyenne dans la zone euro ; cette part est projetée de baisser à 39,1% en 2020.

Quant à la trajectoire à moyen terme des finances publiques, il y a lieu de remarquer que :

- La part des dépenses publiques dans le PIB est censée se stabiliser, respectivement décroître légèrement, passant de 41,5% du PIB en 2015 à 38,8% du PIB en 2020 ;

- la part des dépenses liées à la consommation intermédiaire est censée se stabiliser à 3,5% du PIB sur la période ;

- la part des dépenses liées à l'investissement public est censée décroître sensiblement de 4,2% du PIB en 2016 à 3,4% du PIB en 2020 tout en restant à un niveau élevé[38] ;

- concernant les revenus de la propriété du côté des dépenses, il s'agit de la charge de la dette que les Etats paient sur leur stock de dette brute au Luxembourg les dépenses liées au financement de la dette resteront très bases autour de 0,3% du PIB ;

- en matière de recettes, sous l'effet de la réforme fiscale, la part des impôts passe de 42,8% du PIB en 2015 à 39,2% du PIB en 2020 ; en termes de composition, la part des impôts directs passe de 14,3% en 2015 à 13,5% en 2018 pour remonter à 14% en 2020 ;

- Finalement, la qualité d'une dépense publique ne se mesure toutefois pas seulement en termes quantitatifs, i.e. les moyens qui sont dépensés pour un domaine donné, mais aussi en termes plus qualitatifs. Dans ce sens, le Luxembourg prévoit de faire évoluer son cadre budgétaire de manière à créer plus d'incitations pour les gestionnaires de la dépense publique afin d'augmenter la qualité de la dépense publique.

[37] http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6796761/2-21042015-AP-FR.pdf/7466add3-3a70-4abb-9009-bc986a5d2c0a

[38] La baisse du niveau de l'investissement public en fin de période à un horizon t+4 est souvent liée au fait que des projets actuellement en cours seront achevés au cours de la période alors qu'ils ne sont pas, à l'heure actuelle, remplacés dans la programmation pluriannuelle faute de connaissance des priorités en quatre ans.

DRAFT

V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES

La présente actualisation prend en compte les dernières projections en matière de dépenses liées au vieillissement qui ont été réalisées dans le cadre du groupe de travail « Ageing working group » du Comité de politique économique, et utilisées notamment pour la rédaction du « 2015 Ageing report[39] » publié en Mai 2015 (ci-après : les projections 2015).

Il y a lieu de soulever que dans les projections 2015, les dépenses liées au vieillissement pour l'année de base (2013) s'élèvent à 19,5% du PIB, soit une hausse de 1,5 points par rapport aux 18,0% du PIB projetés pour l'année 2013 dans les projections 2012[40] (soins de santé +1%, soins de longue durée +0,3%).

Pour le long terme, les projections 2015 telle que retenues par la Commission européenne se sont appuyées sur un scénario macroéconomique plus optimiste pour le Luxembourg, y inclus une augmentation significative de la croissance de l'emploi et donc de la croissance potentielle. De ce fait, les dépenses de pensions ont été revues à la baisse (effet dénominateur) de quelque 5 points de pourcents du PIB à l'horizon 2060 (de 18,6 % pour les projections 2012 à 13,4% pour les projections 2015). Par ricochet, les dépenses liées au vieillissement sont supposées diminuer à un rythme moins prononcé et atteindre 25,8 du PIB en 2060 (29,7% en 2060 pour les projections 2012). Reste à préciser que dans les deux séries de projections 2012 et 2015, l'impact estimé de la réforme des pensions de 2012 est déjà considéré et donc que la situation plus favorable au niveau des dépenses publiques à l'horizon 2060 résulte essentiellement du changement d'hypothèses à la base des projections.

DRAFT

[39] The 2015 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013 – 2060)
[40] Projections réalisées dans le cadre du « The 2012 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010 – 2060) »

Tableau D : Dépenses liées au vieillissement et hypothèses sous-jacentes.

-	Projection 2015			Projection 2012		
	2013	**2060**	**diff.**	**2013**	**2060**	**diff.**
Dépenses liées au vieillissement (en % PIB)	**19,5**	**25,8**	**6,2**	**18,0**	**29,7**	**11,7**
dont dépenses de pension	*9,4*	*13,4*	*4,1*	*9,7*	*18,6*	*8,8*
dont dépenses soins de santé	*4,6*	*5,1*	*0,5*	*3,6*	*4,5*	*0,9*
dont dépenses soins de longue durée	*1,5*	*3,2*	*1,7*	*1,1*	*3,1*	*2,0*
dont dépenses pour éducation	*3,3*	*3,5*	*0,2*	*3,1*	*3,1*	*0,0*
dont dépenses pour chômage	*0,7*	*0,5*	*-0,2*	*0,5*	*0,5*	*0,0*
Hypothèses						
Productivité de travail (-)	*-0,3*	*1,5*	*1,8*	*0,7*	*1,5*	*0,8*
Croissance économique	*1,4*	*1,9*	*0,5*	*2,2*	*1,7*	*-0,5*
Taux de participation total (15 – 64 ans) (en%)	*69,4*	*70,0*	*0,6*	*67,9*	*67,5*	*-0,4*
Taux de chômage (15 – 64 ans) (en %)	*5,9*	*4,2*	*-1,7*	*4,4*	*4,2*	*-0,2*
Taux d'intérêt (en % par an)	*3,5*	*3,5*	*-*	*3,5*	*3,5*	*-*

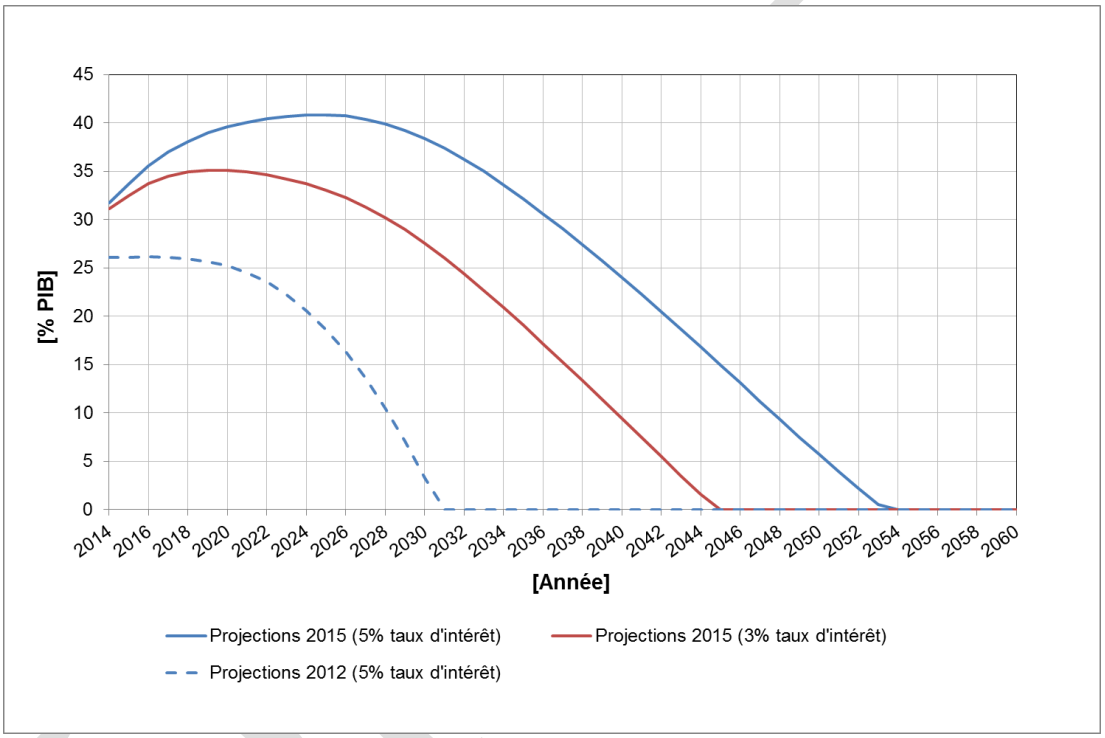
Ainsi, les différences concernant les projections démographiques, qui s'expliquent surtout par des nouvelles hypothèses sur les flux migratoires au sein de l'UE, constituent le principal moteur des différences concernant les projections des coûts liées au vieillissement. Vu l'incertitude qui caractérise une projection à long-terme et vu l'inertie des dépenses liées au vieillissement et leur impact important sur les dépenses publiques, la conception de la stratégie des finances publiques à long-terme doit s'effectuer avec un certain recul par rapport à l'amélioration de la situation que traduisent les nouvelles projections.

Le Gouvernement a mis en œuvre en 2012 une réforme de son système de pension (régime général et régimes spéciaux). La réforme, qui est entrée en vigueur au 1er janvier 2013, s'articule sur trois piliers: (i) un alignement de l'âge de retraite à l'évolution de l'espérance de vie ; (ii) une adaptation des pensions à la situation budgétaire du régime de pension ; (iii) une allocation de ressources financières supplémentaires pour pérenniser l'équilibre financier.

À partir de l'adoption de cette réforme, la dynamisation des pensions est conditionnée par les revenus de cotisations du régime. Si ceux-ci s'avèrent insuffisants et s'il faut avoir recours aux réserves du régime, l'adaptation des pensions du régime général et des régimes spéciaux à l'évolution des salaires sera réduite, soit partiellement, soit entièrement, et se limitera, dans ce dernier cas, à l'évolution du coût de la vie. De même, la liquidation de l'allocation de fin d'année dépend dorénavant de la situation financière du régime.

Le régime général dispose de réserves financières de l'ordre de 31,9% du PIB en 2014 (soit 4,3 fois les prestations annuelles de pensions). À taux de cotisation inchangé, cette réserve sera disponible au cas où les recettes en cotisations seront insuffisantes pour couvrir les dépenses de prestations. Indépendamment du scénario testé dans le 2015 « Ageing report », la réforme permet d'assurer le financement des prestations sur base des fonds accumulés dans la réserve, même sans augmentation de cotisations, au-delà de l'horizon 2040 avec une hypothèse de rendement moyen de 3% par an de la réserve. Si le rendement s'élève à 5%, le financement est assuré au-delà de 2050 (cf graphique).

Figure 2 : Réserves de pensions.



La réforme de l'assurance pension de 2012 a porté la période de couverture à 10 ans et prévoit que l'institution de surveillance (IGSS) établit au milieu et à la fin de cette période (i.e. tous les 5 ans) un bilan technique et des prévisions actuarielles afin de vérifier la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme et la trajectoire financière actualisée du régime. En cas de dérapages sensibles de la trajectoire d'équilibre, plusieurs mesures d'alignement des dépenses sont prévues dans le cadre de nouvelles dispositions. Actuellement la réforme compense une augmentation de l'espérance de vie de trois ans sur la période 2013-2053. En cas de croissance accélérée de la longévité, les paramètres y relatifs pourront être adaptés en conséquence.

Le Gouvernement a décidé d'avancer d'une année la supervision et l'évaluation prévue par la loi. Donc, en 2016 plutôt qu'en 2017, l'IGSS présente une nouvelle étude sur la position financière du plan à moyen-terme. Parallèlement, un « Groupe des Pensions », composé des principaux acteurs, c.-à-d. de représentants du Gouvernement, de l'IGSS, de gestionnaires des régimes de pensions

(général et spéciaux) et des Chambres professionnelles, est mis en place en 2016. Ce groupe aura notamment pour mission de vérifier, sur base de l'avis actuariel établi par l'IGSS, la concordance des dispositions correspondantes à l'évolution observée de l'espérance de vie, et de présenter le cas échéant, des adaptations y relatives.

Dans ce cadre, le Gouvernement a également affiché sa volonté de fournir des incitations supplémentaires pour retarder l'âge effectif de départ à la retraite et d'activer une transition plus progressive vers la retraite :

- Réforme des régimes de pré-retraite[41] : le Gouvernement a déposé en août 2015 un projet de loi portant modification des régimes de pré-retraite[42] (solidarité, progressive et préretraite des salariés postés et des salariés de nuit, sauf ajustement). Cette réforme vise à cibler davantage les salariés qui exercent un travail difficile, et tient donc mieux compte des conditions de travail des salariés, tout en promouvant le maintien dans la vie active des personnes âgées. Plus précisément, le projet de loi prévoit ainsi l'abolition du régime de la « pré-retraite solidarité » et l'adaptation des autres régimes de pré-retraite, sauf pour le régime ajustement qui est destiné à éviter qu'un salarié âgé perde son emploi pour des raisons économiques et se retrouve au chômage avec une faible probabilité de réinsertion professionnelle.

- Reclassement professionnel[43] : La réforme du régime de reclassement interne et externe[44] est entrée en vigueur le 1er janvier 2016. L'objectif central de cette réforme est le maintien en emploi des personnes en reclassement, notamment celles âgées[45], tout en offrant une protection adéquate aux personnes les plus vulnérables. Les modifications législatives visent notamment une accélération des procédures, une meilleure préservation des droits des personnes en reclassement externe ainsi que la création des conditions nécessaires afin de privilégier le reclassement interne. L'idée étant de soutenir l'effort des entreprises dans l'amélioration des conditions de travail, de favoriser le reclassement interne, c'est-à-dire à l'intérieur des entreprises, au reclassement externe et surtout d'améliorer la réinsertion en emploi des personnes reclassées. La réforme contribuera ainsi à accroitre le taux d'emploi des personnes âgées, de réduire le taux de chômage de longue durée – nombreux demandeurs d'emploi de longue durée étant en reclassement externe (42.5%) – de rendre le système de reclassement plus efficace et efficient et d'offrir une protection adéquate aux personnes les plus vulnérables.

[41] Cf. Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive (PNR), 2016 – Section 3.2
[42] Dossier parlementaire n° 6844.
[43] Cf. Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive (PNR), 2016 – Section 3.2
[44] Loi du 23 juillet 2015
[45] 50,1% des personnes en reclassement externe ont plus de 50 ans.

- La gestion de la pyramide des âges au sein d'une entreprise[46] étant un facteur clé, aussi pour le maintien dans la vie active des personnes âgées, le gouvernement a pris l'initiative d'élaborer un dispositif législatif en la matière, tout en préservant une large marge de manœuvre aux partenaires sociaux afin de pouvoir tenir compte des spécificités sectorielles, voire permettre des approches tenant compte des problèmes spécifiques d'une entreprise individuelle. Le projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique d'âges[47], qui est actuellement dans la procédure législative, prévoit une obligation pour les employeurs de plus de 150 salariés d'élaborer un plan de gestion des âges qui doit porter sur au moins 3 des points suivants : le recrutement des salariés âgés, l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles, l'amélioration des conditions de travail, l'accès à la formation continue ou encore la transmission des savoirs et compétences. Des incitatifs financiers sont prévus pour les entreprises en question, de même que pour celles ne tombant pas sous l'obligation légale mais qui appliquent un plan de gestion des âges sur une base volontaire.

- Pensions complémentaires : Le dépôt d'un projet de loi permettant, comme annoncé, une extension de la couverture des pensions complémentaires à travers une révision de la loi du 8 juin 1999 sur la réglementation des régimes de pensions complémentaires aux professions libérales et indépendantes, ainsi qu'à certaines catégories de salariés non-affiliés à un régime d'entreprises, est prévu pour 2016. Le mécanisme à retenir devrait assurer que les principes de base soient les mêmes pour les indépendants, les professions libérales et les salariés concernés.

- Le stage de professionnalisation[48] et le contrat de réinsertion-emploi[49] sont deux nouvelles mesures, applicables depuis le 1er janvier 2016, destinées aux demandeurs d'emploi âgés d'au moins 45 ans, ou ceux en reclassement externe, ou qui ont la qualité de salarié handicapé. La première mesure est un stage d'une durée maximale de 6 semaines offrant l'opportunité au demandeur d'emploi de mettre en évidence ses capacités professionnelles au sein d'une entreprise. La deuxième mesure offre la possibilité au demandeur d'emploi d'améliorer ses connaissances et capacités professionnelles au sein d'une entreprise pour une durée maximale de 12 mois. Ces mesures sont destinées aux entreprises qui peuvent offrir une réelle chance d'embauche subséquence en contrat à durée indéterminée. Les mesures contribuent ainsi activement à la réinsertion professionnelle des personnes âgées. À ces mesures s'ajoutent des projets, cofinancés par le Fonds social européen, qui visent l'activation et l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi âgés, dont notamment le projet « Relancer ma carrière » lancé le 1er janvier 2016[50].

[46] Cf. Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive (PNR), 2016 – Section 4.1.2
[47] Dossier parlementaire n° 6678.
[48] Pour plus d'informations: http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/beneficier-mesures-aides/mesures-emploi/stage-professionnalisation/index.html
[49] Pour plus d'informations: http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/beneficier-mesures-aides/mesures-emploi/Contrat-reinsertion-emploi/index.html
[50] Pour plus d'informations : http://www.fonds-europeens.public.lu/fr/projets-cofinances/fse/2014-2020/1017/index.html

- L'assurance dépendance a été introduite en 1999 comme nouvelle branche de la sécurité sociale et a rencontré un franc succès. Cependant, le bilan sur le fonctionnement et la viabilité financière de l'assurance dépendance établi en 2013 a montré que l'équilibre financier de l'assurance dépendance était fragile et que sa viabilité financière à long-terme mérite une attention particulière.

  Suite à ce constat et en amont de la réforme, dont le dépôt du projet de loi est prévu courant du deuxième trimestre de 2016, les mesures du « Zukunftspak » (gel de la valeur monétaire pour l'exercice 2015 et une application plus restrictive par la Cellule d'évaluation et d'orientation des critères d'octroi des prestations à partir de 2015) ont permis de freiner à court terme une détérioration rapide de la situation financière du régime.

  Selon le budget 2016 de l'assurance dépendance (novembre 2015), la réserve cumulée s'élèvera à 24,1% des dépenses annuels fin 2015[51] (comptes prévisionnels.) et à 24,6% fin 2016. Ceci représente plus que le double du minimum légal.

  La réforme quant à elle, avec une mise en vigueur prévue pour 2017, améliorerait potentiellement le rapport coût-efficacité du système d'assurance dépendance, en vue d'assurer un solde global cumulé positif jusqu'à l'horizon 2040, tout en maintenant la qualité des soins et en respectant les principes fondamentaux de l'assurance dépendance.

- Le gouvernement a également modernisé les dispositions relatives au Contrôle Médical de la Sécurité Sociale (CMSS) par le biais de la loi du 7 août 2015, ceci afin de tenir compte des changements intervenus tant au niveau législatif que dans la pratique depuis la création de cette administration. La réforme permettra au contrôle médical de mieux cibler les activités de contrôle et de conseil. Ces mesures apporteront, outre certaines adaptations au niveau de la mutualité des employeurs et des prestations en nature, un meilleur suivi pour l'assurance maladie-maternité des cas de maladie de longue durée. La réforme permettra aussi au contrôle médical d'aiguiller l'assuré avec davantage d'efficacité vers le système de prise en charge le mieux adapté à sa situation individuelle. L'instruction en temps utile d'une procédure de reclassement professionnel, de mise en invalidité ou de déclaration d'aptitude au travail évitera également la prise en charge d'une indemnité pécuniaire à long-terme s'étendant parfois jusqu'à la fin du droit de 52 semaines à cause de procédures extrêmement longues. Cette administration a obtenu les missions et les ressources humaines adéquates pour procéder dans les années à venir d'une façon plus poussée à des contrôles, des autorisations et des évaluations des assurés en incapacité de travail.

[51] CNS, Budget de l'Assurance Dépendance - exercice 2016, novembre 2015

DRAFT

VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES

Au cours de 2014, depuis la dernière actualisation du PSC, le cadre légal des aspects institutionnels des finances publiques a connu un certain nombre de modifications qui permettront d'améliorer la gouvernance des finances publiques. Certes, il est trop tôt d'évaluer leur impact sur le résultat des finances publiques, l'efficacité de ces améliorations de la gouvernance doit encore se traduire dans des résultats concrets.

La principale innovation est inclue dans la loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques[52]. Cette loi assure la transposition en droit national d'un certain nombre d'obligations découlant des sources suivantes : i) les dispositions du *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), ii)* les dispositions découlant du *« Six pack », iii)* les dispositions découlant du *« two-pack ».* Les principaux éléments sont les suivants :

- la règle budgétaire disposant que la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante (au TSCG) doit être en équilibre ou en excédent ;
- la fixation d'un objectif à moyen terme (OMT) ainsi qu'une trajectoire d'ajustement y afférent ;
- une règle budgétaire portant sur les dépenses publiques au niveau de l'administration centrale ;
- un cadre budgétaire à moyen terme, crédible et efficace, comprenant une programmation budgétaire à trois ans au moins ;
- un mécanisme de correction déclenché automatiquement en cas de déviation de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement ;
- une procédure budgétaire mise en œuvre si le budget de l'Etat n'est pas approuvé par le Parlement ;
- une procédure contraignante pour imposer à toutes les entités des administrations publiques la communication d'informations.[53]

[52] http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2014/0122/a122.pdf#page=2
[53] Concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (garanties, etc.), et les prises de participations dans les sociétés privées et publiques.

DRAFT

- l'instauration d'un « Conseil national des finances publiques », chargé de la vérification du respect de la règle budgétaire et de l'application du mécanisme de correction automatique, de manière indépendante.[54]

Depuis 2014, le cycle du semestre européen a également été caractérisé par la volonté du Gouvernement à impliquer davantage les parties prenantes du Luxembourg dans le processus de préparation ex-ante du semestre européen. En particulier, deux réunions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux ont été organisées au niveau national depuis le début de l'année dans le cadre du Conseil Economique et Social (CES): une première réunion le 25 janvier 2016 portant sur les grandes orientations du nouveau cycle du semestre européen et une seconde réunion le 23 mars 2016 portant plus spécifiquement sur l'élaboration des stratégies de programme national de réforme et de PSC. Le détail de ces réunions peut être trouvé sur le site du CES : http://www.ces.public.lu/fr/semestre-europeen-2016/index.html .

Ces efforts d'implication ex-ante des partenaires sociaux suivent une évolution de la procédure et de la pratique de la politique budgétaire et des finances publiques où l'implication la Chambre des Députés plus en amont dans la procédure budgétaire annuelle à cause du semestre européen a été renforcé au cours des années récentes: il s'agit notamment de l'organisation de débats d'orientation et l'information régulière par le Ministère des Finances auprès de la Commission des finances et du budget de la Chambre des Députés. Dans cette veine, pour le cycle 2016 du semestre européen, l'implication ex-ante de la Chambre des Députés a encore été renforcée par l'organisation des débats autour du PNR et PSC dans la plénière de la Chambre des Députés à l'occasion du Discours du l'Etat de la Nation pendant la semaine du 25 avril 2016.

2014 a été caractérisée par la réalisation de la première revue générale des dépenses publiques (cf. section III.4). L'objectif de cette revue est à la fois la réalisation de gains substantiels à l'horizon 2020 pour l'ensemble des dépenses publiques – l'Etat, les communes et la sécurité sociale – mais également l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des politiques publiques. En vue des efforts que le Gouvernement entreprend en matière de réforme budgétaire, des considérations existent d'y inclure la revue des dépenses comme élément intégral. Ceci introduira une flexibilité du côté des dépenses et permettra au Gouvernement de contrôler, voire d'ajuster, les dépenses à tout moment, réduisant les risques économiques éventuels.

[54] https://www.gouvernement.lu/4222479/27-conseil-finances-publiques. Le Conseil national des finances publiques se compose des membres suivants:
– deux membres proposés par la Chambre des Députés parmi des personnalités du secteur privé, reconnues pour leur compétence en matière financière et économique;
– un membre proposé par la Cour des comptes;
– un membre proposé par les Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Chambre d'Agriculture;
– un membre proposé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et par la Chambre des Salariés;
– deux membres proposés par le Gouvernement.

D'autres initiatives pour améliorer les aspects institutionnels des finances publiques continuent à être prises ou seront prises :

- l'institutionnalisation et le renforcement du « comité de prévision », sous la tutelle du Ministre de l'Economie et du Ministre des Finances. Le comité aura, notamment, pour mission d'établir, de préparer et de coordonner les travaux en vue de la rédaction du programme national de réforme (PNR), du programme de stabilité (PSC) ainsi que du projet de plan budgétaire et le cadrage du projet de budget de l'Etat. Entre autres, le comité proposera au Gouvernement un calendrier général des travaux à fournir dans le cadre du semestre européen ;

- la recherche d'une approche cohérente et intégrée entre les deux processus en matière de surveillance des politiques budgétaires (programme de stabilité, PSC) et des politiques de réformes structurelles (programme national de réforme, PNR) ;

- l'étude de la méthodologie à utiliser pour établir le « solde structurel » tel qu'imposé par le « Pacte budgétaire ». Ici, il convient de relever que le solde structurel n'est pas observable mais doit être estimé sur base du solde budgétaire « nominal » (observé/mesuré) et de l'écart de production (« output gap »), où l'écart de production est également non-observable. Ainsi, le passage du solde « nominal » au solde « structurel » est donc tributaire de la méthodologie utilisée pour calculer l'écart de production ;

- En matière de transparence des données, depuis octobre 2015, le Gouvernement publie des données mensuelles sur l'évolution de la situation des finances publiques pour les trois sous-secteurs de l'administration publique, i.e. l'administration centrale, administration de la sécurité sociale[55] : http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/evaluation-mensuelle/index.html .

En général, et en tenant compte du programme gouvernemental de 2013, le Gouvernement entend réformer le processus d'établissement et d'exécution du budget, en s'inspirant en partie du rapport de l'OCDE de 2011[56]. En l'occurrence, le Gouvernement envisage, à titre indicatif, de considérer les pistes suivantes[57] :

- l'introduction d'un budget par objectifs : des objectifs seront fixés pour chaque ministère qui permettront aux citoyens de savoir non seulement quelles sont les dépenses prévues, mais également dans quel but les dépenses sont réalisées ;

[55] Les données pour l'administration communale sont en préparation.
[56] Working Party of Senior Budget Officials : Budgeting in Luxembourg, Analysis and recommendations, OECD, 2011.
[57] Liste non prioritaire et liste non-exhaustive.

- une réforme des règles comptables, afin de renforcer l'efficacité des dépenses publiques ;

- une meilleure prise en compte des dépenses d'exploitation et de fonctionnement futures de toute décision d'investissement en effectuant des analyses systématiques de sensibilité mesurant l'impact sur le budget des déviations par rapport aux hypothèses clefs ;

- le renforcement de l'approche de « *zero base budgeting* » qui intègre la remise en question de chaque dépense et article budgétaire ;

- introduction d'une discipline annuelle consistant en une baisse des dépenses (hors investissements) par Ministère par un certain pourcentage que le Gouvernement fixera chaque année et l'introduction d'une norme de croissance des dépenses inférieure à la croissance des recettes ;

- renforcement significative de l'information financière, l'audit interne et l'évaluation de la dépense ;

- l'analyse des domaines de l'Etat et de son parc immobilier afin d'identifier des pistes pour une utilisation plus efficiente et une meilleure valorisation ;

- intégration plus efficace du financement des communes et du secteur conventionné dans le processus budgétaire à travers un « pacte de stabilité interne » entre l'État, les communes, les institutions publiques et le secteur conventionné.

DRAFT

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	Année 2015	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB réel	B1*g	45.743	4,8	2,9	4,5	4,9	3,5	2,3
2. PIB nominal	B1*g	52.057	6,5	4,5	6,8	6,8	5,9	4,6
Composantes du PIB réel								
3. Dépenses de consommation privée	P.3	14.374	0,1	3,5	3,2	4,0	2,7	0,6
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	7.667	3,0	-1,4	2,5	1,1	1,7	1,6
5. Formation brute de capital fixe	P.51	8.316	-2,8	13,9	3,9	6,5	2,7	2,1
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53		1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3
7. Exportations de biens et services	P.6	91.829	7,1	4,9	6,9	6,4	6,1	5,2
8. Importations de biens et services	P.7	77.150	6,0	6,2	6,8	6,3	6,1	5,3
Contributions à la croissance du PIB								
9. Demande intérieure finale		-	0,0	3,4	2,2	2,7	1,6	0,8
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	3,8	-0,5	2,3	2,2	1,9	1,4

Tableau 1b. Evolution des prix

	Code SEC	Année 2015	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		1,14	1,6	1,6	2,2	1,8	2,3	2,2
2. Déflateur de la consommation privée		1,07	0,3	0,2	0,9	1,3	1,7	1,5
3a. IPCH		123,7	0,1	-0,2	1,3	1,6	1,8	1,8
3b. IPCN		121,8	0,5	0,2	1,6	1,7	1,9	2,0
4. Déflateur de la consommation publique		1,16	3,3	1,8	1,9	2,8	2,9	2,9
5. Déflateur de l'investissement		1,08	1,3	0,3	0,5	0,7	1,0	1,4
6. Déflateur des exportations (biens et services)		1,21	4,6	2,2	4,7	4,6	4,0	3,6
7. Déflateur des importations (biens et services)		1,20	4,4	1,8	5,1	5,4	4,6	3,7

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	Année 2015	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques[1]		405,6	2,5	2,9	2,4	3,3	3,2	2,2
2. Emploi, heures travaillées[2]		402,2	2,7	2,4	2,0	2,9	2,8	1,8
3. Taux de chômage (%)[3]		-	5,7	5,3	5,5	5,0	5,0	5,7
4. Productivité du travail, personnes physiques[4]		-	2,5	-0,1	2,0	1,6	0,3	-0,1
5. Productivité du travail, heures travaillées[5]		-	2,3	0,4	2,4	2,0	0,7	0,3
6. Rémunération des salariés	D.1	24,9	3,5	3,5	5,6	5,0	5,8	4,9
7. Rémunération par salarié		65,3	0,9	0,5	2,9	1,5	2,3	2,6

[1] Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

[2] Concept comptes nationaux

[3] Définition harmonisée, Eurostat

[4] PIB réel par personne active

[5] PIB réel par heure travaillée

Tableau 1d. Balances sectorielles

% of PIB	Code SEC	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
1. Solde de financement par rapport au reste du monde	B.9	-	-	-	-	-	-
dont:							
- Balance des biens et services							
- Balance des revenus primaires et transferts							
- Compte de capital							
2. Solde de financement du secteur privé	B.9						
3. Solde de financement des administrations publiques	EDP B.9	1,3	0,8	0,0	0,1	0,2	0,4
4. Ecart statistique		-	-	-	-	-	-

Tableau 2a. Situtation financière des administrations publiques

	Code SEC	Année 2015	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Solde de financement (EDP B.9) par sous-secteur								
1. Administrations publiques	S.13	672	1,3	0,8	0,0	0,1	0,2	0,4
2. Administration centrale	S.1311	-207	-0,4	-0,8	-1,7	-1,5	-1,4	-1,1
3. Administrations fédérées	S.1312	…	…	…	…	…	…	…
4. Administrations locales	S.1313	124	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
5. Sécurité sociale	S.1314	755	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3
Administration publique (S13)								
6. Recettes totales	TR	22.288	42,8	42,3	40,6	39,6	39,0	39,2
7. Dépenses totales	TE[1]	21.616	41,5	41,6	40,6	39,4	38,8	38,8
8. Solde de financement	EDP B.9	672	1,3	0,8	0,0	0,1	0,2	0,4
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	182	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
10. Solde primaire[2]		854	1,6	1,1	0,3	0,4	0,4	0,7
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires[3]		…	…	…	…	…	…	…
Principales composantes des recettes								
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		13.734	26,4	26,3	24,8	24,0	23,5	23,7
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	6.210	11,9	11,6	10,9	10,4	9,9	9,7
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	7.464	14,3	14,6	13,8	13,5	13,6	14,0
12c. Impôts en capital	D.91	60	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13. Cotisations sociales	D.61	6.242	12,0	11,8	11,7	11,5	11,4	11,5
14. Revenus de la propriété	D.4	702	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
15. Autres[4]		1.610	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7
16=6. Recettes totales	TR	22.288	42,8	42,3	40,6	39,6	39,0	39,2
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)[5]		19.976	38,4	38,1	36,5	35,5	35,0	35,2
Principales composantes des dépenses								
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire	D.1+P.2	6.423	17,5	17,2	16,8	16,4	16,1	16,2
17a. Rémunération des salariés	D.1	4.559	8,8	8,6	8,4	8,2	8,1	8,1
17b. Consommation intermédiaire	P.2	1.864	3,6	3,7	3,6	3,5	3,4	3,5
18. Prestations sociales (18=18a+18b)		10.316	19,8	19,5	19,2	18,7	18,5	18,6
***dont* Prestations de chômage**[6]		464	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,0
18a. Prestations sociales en nature	D.6311, D.63121, D.63131	2.443	4,7	4,6	4,5	4,4	4,3	4,3
18b. Prestations sociales en espèce	D.62	7.873	15,1	14,9	14,7	14,3	14,2	14,3
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	182	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
20. Subventions	D.3	728	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
21. Formation brute de capital fixe	P.51	2.001	3,8	4,2	3,9	3,7	3,6	3,4
22. Transferts en capital	D.9	417	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
23. Autres[7]		1.549	3,0	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0
24=7. Dépenses totales	TE[1]	21.616	41,5	41,6	40,6	39,4	38,8	38,8
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3	8.908	17,1	16,4	16,1	15,6	15,4	15,4

[1] Ajusté des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swap, de telle sorte que TR-TE=EDP B.9.

[2] Le solde primaire est calculé comme (EDP B.9, ligne 8) plus (EDP D.41, ligne 9).

[3] Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

[4] P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (autre que D.91).

[5] Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995)

[6] Comprend les prestations en espèces (D.621et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage

[7] D.29+D4 (autre que D.41)+D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Tableau 2b. Projections à politique inchangée

		Année 2015	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		22.288	42,8	42,3	41,3	40,4	39,8	40,0
2. Dépenses totales à politique inchangée		21.616	41,5	41,6	40,6	39,4	38,8	38,8
3. Solde de fiancement (administrations publiques)		672	1,3	0,8	0,7	0,9	1,0	1,2
3.a. Solde de financement (administration centrale)		-208	-0,4	-0,9	-1,0	-0,6	-0,5	-0,3
3.b. Solde de financement (administrations locales)		124	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
3.c. Solde de financement (sécurité sociale)		755	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3

Tableau 2c. Dépenses à exclure de la règle de dépenses

		Année 2015	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE		83	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2. Dépenses liées aux prestations de chômage[1]		476	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes		222	0,4	0,0	-0,6	-0,8	-0,8	-0,8
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi		…	…	…	…	…	…	…

[1]Niveau absolu des dépenses liées aux prestations de chômage, basé sur COFOG 10.50

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

% du PIB	Code COFOG	Année 2015	Année 2019
1. Services publiques généraux	1	4,3	
2. Défense	2	0,3	
3. Ordre et sécurité publics	3	0,9	
4. Affaires et services économiques	4	4,2	
5. Protection de l'environnement	5	1,0	
6. Logement et développement collectif	6	0,5	
7. Santé	7	4,7	
8. Loisirs, culture et cultes	8	1,2	
9. Education	9	5,1	
10. Protection sociale	10	17,6	
11. Dépenses totales	TE	39,8	

Tableau 4. Evolution de la dette publique

% du PIB	Code SEC	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
1. Dette brute[1]		21,5	22,4	22,9	23,1	23,2	23,5
2. Variation du ratio d'endettement brut		-1,5	1,0	0,5	0,1	0,2	0,2
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut							
3. Solde primaire[2] **(administrations publiques)**		1,6	1,1	0,3	0,4	0,4	0,7
3.a. Solde primaire (administration centrale)		-0,4	-0,8	-1,7	-1,5	-1,4	-1,1
3.b. Solde primaire (administrations locales)		0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
3.c. Solde primaire (sécurité sociale)		1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3
4. Charges d'intérêts[3]		0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
5. Flux de créances		-0,2	1,7	0,5	0,3	0,4	0,6
p.m.: Taux d'intérêt implicite[4]		1,6	1,8	1,4	1,3	1,2	1,2

[1]Selon la défintion donnée par le règlement 3605/93 (ne relève pas d'un concept SEC).

[2]Cf. ligne 10 du tableau 2

[3]Cf. ligne 9 du tableau 2.

[4]Evalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31décembre de l'année précédente.

Tableau 5. Evolution conjoncturelle et structurelle des finances publiques

% du PIB	Code SEC	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
1. Croissance réelle du PIB (en %)		4,8	2,9	4,5	4,9	3,5
2. Solde de financement de l'administration publique	EDP B.9	1,3	0,8	0,0	0,1	0,2
3. Charges d'intérêts	EDP D.41	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
4. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires[1]		….	…	…	…	…
5. Croissance potentielle du PIB (%)		3,1	3,2	3,2	3,2	3,1
6. Ecart de production		-2,2	-2,5	-1,3	0,2	0,4
7. Composante cyclique du budget		-1,0	-1,1	-0,6	0,1	0,2
8. Solde de financement corrigé des effets de cycle (2 - 7)		2,3	1,9	0,6	0,1	0,0
9. Solde primaire corrigé des effets de cycle (8 + 3)		2,6	2,2	0,9	0,3	0,3
10. Solde structurel		2,3	1,9	0,6	0,0	0,0

[1]Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.

Tableau 6. Ecarts par rapport à l'actualisation précédente du programme

	Code SEC	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
Croissance réelle du PIB (%)							
16ème actualisation		3,8	3,6	3,3	3,6	3,7	…
17ème actualisation		4,8	2,9	4,5	4,9	3,5	2,3
Différence		*1,0*	*-0,7*	*1,2*	*1,3*	*-0,2*	…
Croissance nominale du PIB (%)							
16ème actualisation		3,4	4,0	4,5	4,2	3,9	…
17ème actualisation		6,5	4,5	6,8	6,8	5,9	4,6
Différence		*3,1*	*0,5*	*2,3*	*2,6*	*2,0*	…
Solde de financement (% du PIB)	EDP B.9						
16ème actualisation		0,1	0,7	0,7	0,9	0,8	…
17ème actualisation		1,3	0,8	0,0	0,1	0,2	0,4
Différence		*1,2*	*0,1*	*-0,7*	*-0,8*	*-0,6*	…
Solde structurel							
16ème actualisation		0,7	0,9	0,5	0,6	0,3	
17ème actualisation		2,3	1,9	0,6	0,0	0,0	0,6
Différence		*1,6*	*1,0*	*0,1*	*-0,6*	*-0,3*	…
Dette publique brute (% du PIB)							
16ème actualisation		23,9	24,2	24,2	24,0	23,8	…
17ème actualisation		21,5	22,4	22,9	23,1	23,2	23,5
Différence		*-2,4*	*-1,8*	*-1,3*	*-0,9*	*-0,6*	…

Tableau 7. Soutenabilité de long-terme des finances publiques

(en % du PIB)	AR 2015 *)			AR 2012 **)		
	2013	2060	2060-2013	2013 ***)	2060	2060-2013
Dépenses liées au vieillissement	**19,5**	**25,8**	**6,2**	**18,0**	**29,7**	11,7
dont dépenses de pension	9,4	13,4	4,1	9,7	18,6	8,8
dont dépenses soins de santé	4,6	5,1	0,5	3,6	4,5	0,9
dont dépenses soins de longue durée	1,5	3,2	1,7	1,1	3,1	2,0
dont dépenses pour éducation	3,3	3,5	0,2	3,1	3,1	0,0
dont dépenses pour chômage	0,7	0,5	-0,2	0,5	0,5	0,0
Réserve de compensation fonds de pension	*13,8*	*0,0*		*13,0*	*0,0*	
Hypothèses	AR 2015 *)			AR 2012 **)		
	2013	2060	2060-2013	2010 ***)	2060	2060-2013
productivité du travail	-0,3	1,5	1,8	0,7	1,5	0,8
croissance économique	1,4	1,9	0,5	2,2	1,7	-0,5
taux de participation (hommes, 15-64 ans)	76,0	73,3	-2,7	75,6	71,6	-4
taux de participation (femmes, 15-64 ans)	62,6	66,6	4	60	63,3	3,3
taux de participation total (15-64 ans)	69,4	70,0	0,6	67,9	67,5	-0,4
population (en millions)	0,5	1,1	0,6	0,5	0,7	0,2
population en âge de travailler (15-64/total)	69,0	61,3	-7,7	68,4	58,5	-9,9
ratio inactifs/actifs (65+/15-64)	20	36	16	20	45	24,8
ratio actifs agés/actifs (55-64/15-64)	16,3	19,3	3	16,0	20,1	4,1
taux de chômage (15-64)	5,9	4,2	-1,7	4,4	4,2	-0,2

Sources:

*) 2015 Ageing report (AR) baseline scenario, 2015 constant policy scenario

**) 2012 Ageing report baseline scenario, 2012 constant policy scenario

***) valeurs estimées 2013 pour dépenses, année de base 2010 pour hypothèses

Tableau 7a. Passifs contigents

% du PIB	Année 2015	Année 2016
Garanties publiques	8,8	…
dont garanties au secteur financier	4,0	…

Tableau 8. Hypothèses de base

	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020
Taux d'intérêt à court terme (moyenne anuelle)	0,2	0,2	0,2	0,7	1,5	2,0
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	1,3	1,5	1,6	1,9	2,8	3,5
Taux de change €/$ (moyenne annuelle)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Croissance réelle du PIB zone euro	1,6	1,4	1,7	1,6	1,5	1,3
Croissance réelle du PIB UE	…	…	…	…	…	…
Croissance marchés extérieurs pertinents	5,6	5,0	5,6	4,0	3,4	2,6
Prix du pétrol (Brent, $/baril)	52,4	36,2	36,2	36,2	36,2	36,2

DRAFT

Annexe à la 17e actualisation du

Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg

2016-2020

Sommaire :

A. Les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire 2
a) Les objectifs de la loi de programmation financière pluriannuelle 2
b) Le contenu de la loi de programmation financière pluriannuelle 2
c) Les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire 3
d) La stratégie du Gouvernement dans le domaine des finances publiques 3
B. La délimitation du secteur de l'Administration publique 4
a) L'Administration centrale 5
b) Les Administrations locales 7
c) Les Administrations de sécurité sociale 8
C. La trajectoire vers l'objectif budgétaire à moyen terme 9
a) Tendances globales 9
b) L'évolution de la dette publique 10
c) L'évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques 11
d) La trajectoire d'ajustement des différents sous-secteurs des administrations publiques 12
d.1) La trajectoire d'ajustement de l'administration centrale 13
d.2) La trajectoire d'ajustement des administrations locales 14
d.3) La trajectoire d'ajustement des administrations de sécurité sociale 15
D. L'évolution détaillée des recettes et dépenses des Administrations publiques 16
a) Evolution des recettes 16
b) Evolution des dépenses 20
c) Remarques particulières concernant l'évolution des recettes et dépenses des administrations locales 37
d) Remarques particulières concernant l'évolution des recettes et dépenses de la Sécurité sociale 37

Préambule

Le document intitulé « Annexe à la 17e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020 a pour objet de fournir des explications et des analyses détaillées au sujet des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire du Gouvernement.

Cette annexe vise plus particulièrement à préciser les grandes lignes de la politique budgétaire en fixant les repères et les limites, par grandes catégories, pour l'élaboration du projet de budget pour l'année 2017 et du programme pluriannuel pour la période 2016-2020.

A. Les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire

a) Les objectifs de la loi de programmation financière pluriannuelle

Depuis le vote de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation pluriannuelle font partie intégrante de notre encadrement législatif dans le domaine des finances publiques.

Les lois de programmation ont pour finalité de définir les orientations financières pluriannuelles des 3 secteurs de l'Administration publique : Etat, administrations locales et administrations de sécurité sociale. Ces orientations pluriannuelles s'insèrent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Le principal mérite des lois de programmation financière réside dans le fait qu'elles présentent une vision globale ainsi qu'une vision pluriannuelle des finances des 3 secteurs de l'Administration publique.

Les nouvelles lois de programmation des finances publiques constituent un moyen efficace pour prendre en compte et pour apprécier les finances publiques dans leur globalité. Le périmètre de ce nouveau mécanisme embrasse en effet l'ensemble des finances de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Aux termes de la loi précitée du 12 juillet 2014, la loi de programmation pluriannuelle a par ailleurs pour mission d'arrêter l'objectif budgétaire à moyen terme de l'Administration publique (OMT) ainsi que la trajectoire d'ajustement qui permet sa réalisation. Cette nouvelle législation a également pour but de présenter l'évolution de la dette publique ainsi que la décomposition des soldes annuels par sous-secteur des administrations publiques.

A côté de la vision globale des finances publiques, la seconde caractéristique de la nouvelle législation sur la programmation financière se résume dans sa vision pluriannuelle.

L'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014 précise que la programmation financière couvre une période mobile de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes, donc la période 2016 à 2020 pour le projet de loi qui sera déposé en octobre 2016. La programmation pluriannuelle des finances publiques permet donc de situer le budget annuel dans un cadre plus large en traçant les grandes lignes de l'orientation à moyen terme des finances publiques.

b) Le contenu de la loi de programmation financière pluriannuelle

La principale disposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique au sein de l'Union économique et monétaire, qui a été approuvé au Luxembourg par la loi du 29 mars 2013, impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit structurellement « en équilibre ou en excédent ». Aux termes de l'article 3 du Traité, cette règle dite « règle d'or » est remplie si le solde structurel des administrations publiques correspond à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché ou de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60% et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles.

Les Etats signataires du Traité sont par ailleurs tenus de veiller à assurer une « convergence rapide » vers leur objectif budgétaire à moyen terme, le calendrier de cette trajectoire d'ajustement étant proposé par la Commission. En outre, les Etats membres sont tenus à définir dans le droit national leur objectif à moyen terme (OMT) et la trajectoire pour atteindre cet objectif.

Aux termes des dispositions de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement seront définis dans le cadre des lois de programmation financière pluriannuelle, qui indiqueront en particulier les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques. La programmation pluriannuelle a donc pour finalité d'encadrer la trajectoire globale des administrations publiques, c'est-à-dire de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et des administrations locales.

La loi de programmation pluriannuelle vise pour l'essentiel à renforcer, grâce au vote du Parlement, les engagements financiers que le Luxembourg a souscrits dans le contexte européen, notamment à travers les programmes de stabilité qui sont transmis annuellement à la Commission de l'Union européenne en amont de la préparation du projet de budget pour l'année suivante.

Le programme de stabilité que les Etats membres de l'Union européenne sont tenus à présenter tous les ans au mois d'avril est un élément central de la surveillance multilatérale des politiques économiques et budgétaires dans l'Union européenne.

La programmation pluriannuelle des finances publiques permet non seulement de renforcer la maîtrise des dépenses publiques, mais il permet également de renforcer les débats autour de la fixation des objectifs de la politique budgétaire.

c) Les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire

Dans le domaine des finances publiques, le Gouvernement s'est fixé pour objectif principal de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique.

Ainsi qu'il est plus amplement précisé dans le programme gouvernemental, qui a été présenté le 10 décembre 2013 à la Chambre des Députés par le Premier Ministre, le Gouvernement s'est engagé à prendre les mesures nécessaires pour :

- assurer que d'ici la fin de la période législative, un solde structurel de l'Administration publique atteigne l'objectif budgétaire à moyen terme d'un excédent de 0,5% du PIB ;
- maîtriser l'évolution de la dette publique afin de pouvoir maintenir son niveau en dessous de la limite de 30% du PIB.

A cet égard, il s'impose de rappeler que c'est à partir de l'année 2009 essentiellement que les répercussions de la crise économique et monétaire internationale ont fortement affecté les conditions d'équilibre des comptes de l'Administration publique. La détérioration du solde de l'Administration publique, qui est surtout imputable à l'évolution du secteur de l'Administration centrale, s'explique pour l'essentiel par les conséquences de la crise économique qui se sont traduites non seulement par des moins-values au niveau des recettes de l'Etat mais également par des plus-values au niveau de certaines catégories de dépenses.

L'analyse des perspectives d'évolution de nos finances publiques aboutit à la conclusion que les mesures de redressement qui ont été mises en œuvre depuis 2009 ont été insuffisantes pour rétablir l'équilibre de nos comptes publics.

Au vu de ces évolutions le Gouvernement a entamé dès son entrée en fonction son action en faveur du rétablissement à moyen terme des comptes de l'Administration publique dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'exercice 2014.

d) La stratégie du Gouvernement dans le domaine des finances publiques

Au moment de sa prise de fonction, en décembre 2013, le Gouvernement était confronté dans le domaine des finances publiques à la nécessité de mettre rapidement en place une stratégie de consolidation budgétaire en vue de redresser la situation des finances publiques.

Rappelons à cet égard qu'en matière de répartition de l'effort de redressement de l'équilibre des comptes publics, le Gouvernement avait décidé, conformément à son programme gouvernemental, d'assurer une partie de la compensation de la perte de recettes liée au commerce électronique, à partir de 2015, par une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et de couvrir les besoins restants en matière d'ajustement par des mesures portant prioritairement sur les dépenses publiques.

Rappelons dans ce contexte également qu'au vu de rétablir dans les délais fixés les principaux équilibres des comptes publics, le Gouvernement a lancé, dès le début de l'année 2014, un vaste projet de réexamen et de restructuration des recettes et des dépenses publiques. Au-delà de l'objectif de redressement des comptes publics et de recherche de potentiels d'économies, ce projet de réforme visait également **à renforcer la qualité et l'efficacité de la dépense publique**.

L'incidence financière des mesures d'économies qui ont finalement été retenues par le Gouvernement se résume globalement comme suit:

(en millions)

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures concernant les recettes	+241,5	+326,7	+399,9	+417,7	+437,1
Mesures concernant les dépenses..	-141,2	-257,8	-323,2	-391,2	-404,5
Total des mesures.....	+382,7	+584,6	+723,1	+808,9	+841,6

B. La délimitation du secteur de l'Administration publique

Conformément aux règles du SEC 2010, le secteur des administrations publiques comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des producteurs de biens et services non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs:

a) Administration centrale;
b) Administrations locales;
c) Administrations de sécurité sociale;
d) Administrations d'États fédérés (sans objet au Luxembourg).

Les unités institutionnelles qui font partie du secteur des administrations publiques sont les suivantes:

a) les organismes administratifs publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands;
b) les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont des autres producteurs non marchands contrôlés et majoritairement financés par des administrations publiques;
c) les fonds de pension autonomes s'ils sont obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires et si les administrations publiques sont responsables de leur gestion pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Les dépenses et les recettes des administrations publiques sont de leur côté regroupées comme suit:

Les dépenses des administrations publiques comprennent les opérations suivantes :

- Consommation intermédiaire ;
- Formation brute de capital ;
- Rémunération des salariés ;
- Autres impôts sur la production ;
- Subventions à payer ;
- Revenus de la propriété ;
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc ;
- Prestations sociales autres que les transferts sociaux en nature ;
- Transferts sociaux en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis aux ménages par l'intermédiaire de producteurs marchands ;
- Autres transferts courants ;
- Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension ;
- Transferts en capital à payer ;
- Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

Les recettes des administrations publiques comprennent les opérations suivantes :

- Production marchande ;
- Production pour usage final propre ;
- Paiements au titre de l'autre production non marchande ;
- Impôts sur la production et les importations ;
- Autres subventions sur la production à recevoir ;
- Revenus de la propriété ;

- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc ;
- Cotisations sociales ;
- Autres transferts courants ;
- Transferts en capital.

La différence entre les recettes et les dépenses des administrations publiques représente **la capacité** (+) **ou le besoin** (–) **de financement du secteur des administrations publiques**.

En règle générale, le SEC enregistre les opérations conformément au principe des droits constatés. La mise en œuvre de ce principe comporte deux aspects: le moment de l'enregistrement et le montant à enregistrer.

En principe, les opérations sont enregistrées au moment où la valeur économique est créée et où les droits relatifs à cette valeur sont clairement établis. Ainsi, la vente d'un actif est comptabilisée lorsque la propriété de l'actif est transférée et non lorsque le paiement est effectué.

Les opérations sont enregistrées pour le *montant total de la cession*, quelles que soient les méthodes de paiement (par exemple, l'échelonnement des paiements n'a pas d'effet), si les parties contractantes connaissent ce montant total avec certitude. Le principe des droits constatés exige en principe qu'une opération soit enregistrée, même si le payement y afférent n'a pas eu lieu.

Au niveau de l'enregistrement des impôts et des cotisations sociales ce principe a néanmoins été aménagé par le Règlement (CE) No. 2516/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 portant modification des principes communs du système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC) qui impose la règle que seuls les montants effectivement perçus sont pris en compte.

Le solde de financement et la dette des administrations publiques sont par ailleurs « consolidés », c'est-à-dire que les créances/dettes ainsi que certaines opérations de répartition à savoir les revenus de la propriété, les transferts courants et les transferts en capital entre les sous-secteurs des administrations publiques sont neutralisées et n'ont donc pas d'incidence sur le solde de financement.

a) L'Administration centrale

Le sous-secteur de l'Administration centrale comprend d'après le SEC, à côté des organes de l'Etat (Chef de l'Etat, Parlement, Justice, Ministères et administrations gouvernementales) couvertes par le Budget de l'Etat et les Fonds spéciaux, également un certain nombre d'établissements publics à comptabilité distincte de la comptabilité de l'Etat.

Ce sous-secteur se compose donc des organismes suivants :

1. Les Ministères, Administrations et services de l'Etat qui sont renseignés dans le budget de l'Etat tel qu'il est établi conformément à la législation sur la comptabilité de l'Etat

2. Les fonds spéciaux :

- Fonds de la coopération au développement,
- Fonds d'équipement militaire,
- Fonds pour les monuments historiques,
- Fonds de crise,
- Fonds de la dette publique,
- Fonds des pensions,
- Fonds pour la réforme communale,
- Fonds communal de dotation financière,
- Fonds spécial de la pêche,
- Fonds cynégétique,
- Fonds pour la gestion de l'eau,
- Fonds spécial des eaux frontalières,
- Fonds d'équipement sportif national,
- Fonds pour les investissements socio-familiaux,
- Fonds d'assainissement en matière de surendettement,
- Fonds climat et énergie,
- Fonds pour l'emploi,
- Fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture,
- Fonds d'investissements publics administratifs,
- Fonds d'investissements publics scolaires,
- Fonds des routes,
- Fonds du rail,
- Fonds des raccordements ferroviaires internationaux,
- Fonds pour la loi de garantie,
- Fonds pour la promotion touristique,
- Fonds d'entretien et de rénovation,
- Fonds social culturel,
- Fonds de l'innovation,

- Fonds d'investissements sanitaires et sociaux,
- Fonds des investissements hospitaliers,
- Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier,
- Fonds pour la protection de l'environnement,
- Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.
- Fonds pour la réforme des services de secours.

3. Les établissements publics, fondations et GIE:

- Casino Luxembourg,
- Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster,
- Centre de coordination pour projets d'établissement,
- Centre de musiques amplifiées,
- Centre de recherche public "Luxembourg Institute of Science and Technology" (List),
- Luxembourg Institute of Health (LIH),
- Centre de recherches et d'études européen Robert Schuman,
- Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques,
- Centre national sportif et culturel,
- Centre virtuel de la connaissance en Europe,
- Commissariat aux Assurances,
- Commission de protection des données,
- Commission de Surveillance du Secteur financier,
- Communauté des transports,
- Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean,
- Fondation Restena,
- Fonds Belval,
- Fonds de lutte contre les stupéfiants,
- Fonds de remembrement,
- Fonds de rénovation de la vielle ville,
- Agence luxembourgeoise d'action culturelle,
- Carré Rotondes asbl,
- GIE - Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance,
- GIE - My Energy,
- GIE - Security made in Letzebuerg
- Fonds du Kirchberg,
- Fonds national de la recherche,
- Fonds national de soutien à la production audiovisuelle,
- Institut luxembourgeois de régulation,
- Institut national pour le développement de la formation continue,
- Office national du tourisme,
- Orchestre philharmonique du Luxembourg,
- Radio socio-culturelle RSC 100.7,
- Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte,
- Université de Luxembourg,
- Registre du commerce,
- Centre de prévention de la toxicomanie,
- Luxairport (partie concernant les investissements par le Fonds de la loi de Garantie),
- GIE - InCert
- Laboratoire national de santé,
- Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel,
- Société Nationale de Crédit et d'Investissement,
- Fonds souverain,
- Institut luxembourgeois de la propriété intellectuelle,
- Agence nationale de stockage des produits pétroliers,
- Centre pour l'égalité de traitement,
- Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand,
- Luxtram,
- Service de secours.
- SNCFL-Exploitation
- SNCFL-Gestion de l'infrastructure
- CFL Immo S.A.

4. Les Institutions de l'Etat:

- Maison grand-ducale,
- Chambre des Députés,
- Médiateur,
- Cour des comptes,
- Conseil d'Etat.

5. Les services de l'Etat à gestion séparée:

- Atert-Lycée à Redange,
- Athenée à Luxembourg,
- Lycée Aline Mayrisch,
- Lycée de garçons à Luxembourg,
- Lycée Michel Rodange Luxembourg,
- Lycée technique de Bonnevoie,
- Lycée technique de Lallange,
- Lycée technique E.C.G.,
- Lycée technique Esch/Alzette,
- Lycée technique Joseph Bech,
- Lycée technique Josy Barthel,
- Lycée technique Michel Lucius,
- Lycée technique agricole Ettelbruck,
- Lycée technique Nic Biever,
- Lycée des Arts & Métiers,
- Lycée technique hôtelier A. Heck Diekirch,
- Lycée classique Echternach,
- Lycée classique et technique Diekirch,
- Lycée de garçons Esch/Alzette,
- Lycée du Nord,
- Lycée technique Mathias Adam à Pétange,
- Lycée technique pour professions éducatives et sociales,
- Lycée technique Professions de Santé,
- Lycée Ermesinde,
- Sportlycée,
- Lycée Hubert Clement,
- Lycée Robert Schuman,
- Lycée technique Ettelbruck,
- Lycée technique du Centre,
- Service des Restaurants scolaires,
- Commissariat aux affaires maritimes,
- Centre de Logopédie,
- Centre national de l'audiovisuel,
- Musée national d'histoire et d'art,
- Musée national d'histoire naturelle,
- Administration de la Navigation aérienne,
- Service national de la jeunesse,
- Nordstad-Lycée,
- Ecole primaire de la pédagogie inclusive,
- Centre national de littérature,
- Bibliothèque nationale,
- Archives nationales,
- Ecole de la 2ième chance,
- Institut national des langues,
- Service de la formation professionnelle,
- Lycée Bel-Val,
- Lycée Junglinster,
- Lycée à Clervaux,
- Centre des technologies de l'information de l'Etat,
- Centre de gestion informatique de l'éducation nationale,
- Service formation des adultes,
- Ecole nationale de l'éducation physique et des sports,
- Ecole internationale à Differdange,
- Agence pour le développement de l'emploi,

b) Les Administrations locales

Le sous-secteur des administrations locales rassemble toutes les administrations publiques dont la compétence s'étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique. Ce sous-secteur comprend au Luxembourg les entités suivantes:

- Les administrations communales proprement dites (105 communes à partir du 1er janvier 2015 compte tenu des fusions intervenues) y compris les services municipaux produisant des biens ou services marchands mais ne disposant pas de la personnalité juridique.

- Les syndicats de communes[1] à l'exception des syndicats communaux produisant des biens ou services marchands.

Par des délibérations concordantes deux ou plusieurs communes peuvent s'associer en vue de réaliser pour leur compte des œuvres ou des services revêtant un intérêt communal. Les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité juridique. Il existe en tout 68 syndicats de communes actifs dont 54 tombent sous le champ des critères du secteur non marchand définis par le Pacte de Stabilité et de Croissance. Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables.

- Les établissements publics placés sous la surveillance des communes à l'exception de ceux produisant des biens ou services marchands. Il existe au total 36 établissements publics dont 30 offices sociaux (depuis le 1er janvier 2011). Tous les autres établissements publics n'appartiennent pas au service non-marchand selon la définition du système européen des comptes.

[1] Les syndicats de communes produisant des biens (distribution d'eau) ou des services marchands (transports publics, hôpitaux, maisons de retraite) sont classés dans le secteur des sociétés et quasi-sociétés non financières.

Les recettes de ces syndicats de communes comprennent notamment:

- la contribution des communes associées,
- le revenu des biens meubles et immeubles de l'association,
- les sommes reçues en échange d'un service rendu,
- les transferts de l'Etat et des communes,
- les produits des dons ou legs.

c) <u>Les Administrations de sécurité sociale</u>

D'après le système européen de comptes SEC 2010 le sous-secteur des administrations de la sécurité sociale réunit toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants:

- certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires ;
- indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Il convient de noter à cet égard qu'il n'existe habituellement aucun lien direct entre le montant des cotisations sociales versées par un individu et les risques auxquels il est exposé.

Au Luxembourg, le système de protection sociale est basé sur le principe de la gestion tripartite. Le rôle de l'Etat est prépondérant en matière de financement, de gestion et d'organisation. Un élément caractéristique du système de protection sociale au Luxembourg est l'harmonisation des mécanismes de financement pour toutes les prestations, organisé autour des deux grands principes de l'autonomie administrative et financière et de la gestion des institutions par les partenaires sociaux.

Le système de protection sociale combine trois types de solidarité : la solidarité professionnelle, la solidarité interprofessionnelle et la solidarité nationale. Les institutions qui composent le système de protection sociale du Luxembourg peuvent être regroupées en sept types d'organismes en fonction de la nature du risque ou du besoin couvert :

- les organismes de l'assurance maladie,
- les organismes de l'assurance dépendance,
- les organismes de l'assurance pension,
- les organismes de l'assurance accidents,
- la Caisse nationale des prestations familiales,
- les organismes de l'emploi,
- les organismes de l'assistance sociale.

Rappelons que la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé a modifié l'organisation de la sécurité sociale en opérant la fusion de l'Union des caisses de maladie et des caisses de maladie autres que celles des fonctionnaires et employés publics, des fonctionnaires et employés communaux ainsi que de l'Entraide médicale des C.F.L.. Par ailleurs elle a institué un établissement public nouveau, la Mutualité des employeurs.

Dans le même ordre d'idées, la loi du 13 mai 2008 a opéré la fusion des caisses de pension. Il s'ensuit que l'ensemble du sous-secteur " Administrations de sécurité sociale " est constitué à partir du 1er janvier 2009 par les organismes suivants constitués sous forme d'établissements publics:

- Caisse nationale de santé
- Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics,
- Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux,
- Entraide médicale des C.F.L.,
- Mutualité des employeurs
- Caisse nationale d'assurance pension,
- Association d'assurance contre les accidents,
- Caisse nationale des prestations familiales,

- Centre commun de la sécurité sociale
- Fonds de compensation
- Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux,

Ne sont pas reprises dans les comptes du sous-secteur des " Administrations publiques ", la Caisse médico-chirurgicale et les sociétés de secours mutuels qui sont considérées comme faisant partie du secteur des entreprises d'assurance.

Quant au Fonds National de Solidarité, celui-ci est intégré dans les comptes du sous-secteur "Administration centrale".

C. La trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme

a) Tendances globales

L'article 3 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques dispose que les lois de programmation financière pluriannuelle déterminent les orientations budgétaires qui permettent d'atteindre l'objectif d'équilibre des comptes publics.

A cette fin, les lois de programmation ont tout d'abord pour objet principal de fixer l'objectif budgétaire à moyen terme ainsi que la trajectoire qui permet sa réalisation.

D'après l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, les Gouvernements sont tenus de prévoir dans les lois de programmation un objectif en termes de solde structurel. Pour chaque Etat membre cet objectif est fixé dans son programme de stabilité en fonction de divers critères, comme le niveau de la dette publique ou encore l'impact budgétaire prévisionnel du vieillissement démographique. La fixation de l'OMT dans les différents programmes de stabilité est analysée et commentée par le Conseil de l'Union européenne dans ses recommandations sur ces programmes de stabilité.

Pour le Luxembourg, l'objectif à moyen terme qui a été retenu par le Gouvernement s'élève à -0,5%/PIB pour la période 2017-2020.

Le tableau ci-après résume d'après les prévisions du programme de stabilité la trajectoire d'évolution vers l'objectif budgétaire à moyen terme :

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB
1) Solde nominal :												
Administration centrale	-207,4	-0,4%	-469,9	-0,9%	-988,5	-1,7%	-924,4	-1,5%	-901,3	-1,4%	-756,5	-1,1%
Administrations locales	123,9	0,2%	100,1	0,2%	158,5	0,3%	132,1	0,2%	117,0	0,2%	168,4	0,2%
Sécurité sociale	755,2	1,5%	778,4	1,4%	856,1	1,5%	878,4	1,4%	890,8	1,4%	867,9	1,3%
Administ. publique	**671,8**	**1,3%**	**408,6**	**0,8%**	**26,1**	**0,0%**	**86,1**	**0,1%**	**106,5**	**0,2%**	**279,7**	**0,4%**
2) Solde structurel :												
Administ. publique	-	2,3%	-	1,9%	-	0,6%	-	0,0%	-	0,0%		0,6%
3) Dette publique	11.173,5	21,5%	12.107,5	22,3%	13.422,4	23,1%	14.432,1	23,3%	15.432,1	23,5%	-	-

Il ressort pour l'essentiel de ce tableau que l'administration publique dégage une capacité de financement tout au long de la période de prévision et cela compte tenu des répercussions de la réforme fiscale.

Ces prévisions sont commentées plus amplement dans le cadre de la 17e actualisation du programme de stabilité et de croissance.

Il ressort également de ce tableau que le solde structurel des administrations publiques reste positif au cours de la période 2015-2017 pour passer à 0,0% en 2018-2019 puis remonter en 2020 à +0,6% du PIB.

En raison essentiellement des répercussions budgétaires du projet de réforme fiscale, le solde nominal passera prévisiblement de 409,6 millions en 2016 à +26,1 millions en 2017.

La situation financière de l'Administration publique s'améliore toutefois progressivement à partir de 2018 pour atteindre un montant de quelque 280 millions en 2020.

b) L'évolution de la dette publique

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
en millions								
- Administration centrale	9.870,6	10.178,2	10.087,7	11.093,4	12.176,9	13.152,9	14.090,7	14.904,7
- Administrations loc.	989,0	1.030,7	1.085,8	1.107,6	1.132,5	1.157,8	1.183,6	1.209,7
- Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques	**10.859,7**	**11.208,9**	**11.173,5**	**12.200,9**	**13.309,5**	**14.310,7**	**15.274,2**	**16.114,4**
en % du PIB								
- Administration centrale	21,3%	20,8%	19,4%	20,4%	21,0%	21,2%	21,5%	21,7%
- Administrations loc.	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%
- Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administrations publiques	23,4%	22,9%	21,5%	22,4%	22,9%	23,1%	23,3%	23,5%

A la fin de l'exercice 2013, la dette brute de l'Administration publique se chiffrait à 10,9 milliards, soit à 23,4% du PIB.

Au terme de la période de prévision, le taux d'endettement des administrations publiques se chiffre à 23,5% à du PIB et à 16,1 milliards d'euros en termes nominaux.

Le taux d'endettement de l'administration centrale pendant la période 2013-2020 a donc quasiment stagné..

La dette publique du Luxembourg continue donc à se situer à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB, le Luxembourg faisant ainsi partie des Etats membres affichant les taux d'endettement les plus bas de la zone Euro.

Au cours de la période 2016-2020, il est prévu que les déficits de l'Administration centrale sont financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires de 1.500 millions en 2016, de 1.121 millions en 2017, de 1.625 millions en 2018, de 1.101 millions en 2019 et de 2.757 millions en 2010. Il est par ailleurs prévu dans ce scénario que l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance pendant la période 2016-2020 (400 millions en 2016, 132 millions en 2017, 700 millions en 2018, 200 millions en 2019 et 2.000 millions en 2020).

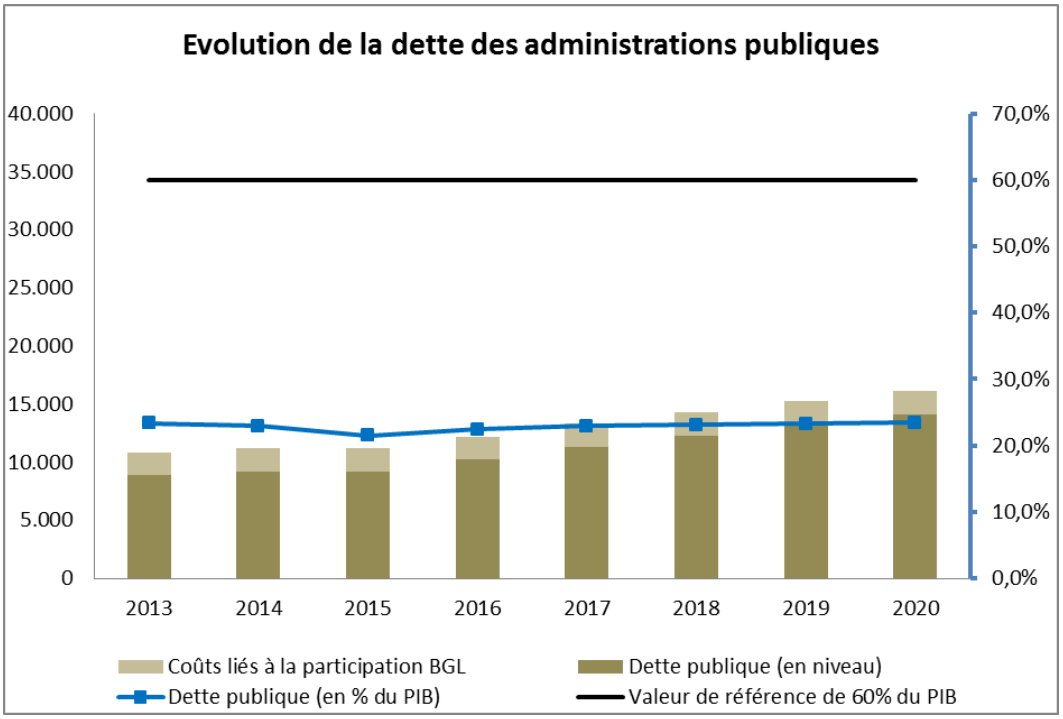
Le coût lié au service de la dette publique (c.-à-d. la charge d'intérêts) reste stable à 0,3% du PIB grâce à des niveaux généraux de taux historiquement bas auxquels s'ajoute évidemment la cotation excellente (AAA) du Luxembourg sur les marchés financiers internationaux qui permet au Grand-Duché de se financer à des taux d'intérêts avantageux.

La stratégie de consolidation du Gouvernement permettra donc de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

Rappelons que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'Administration centrale et de celle des administrations locales. La Sécurité sociale est structurellement excédentaire au titre de la période considérée. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales (notamment pensions) à l'avenir.

Afin de pouvoir mieux évaluer la situation patrimoniale du Luxembourg, il convient également de rappeler qu'au-delà de la réserve de pension, l'Etat luxembourgeois détient une série de participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 5% du PIB, ce qui implique que le Luxembourg détient des actifs pour un total de 37% du PIB qui dépassent donc les passifs de l'Administration publique.

Le graphique suivant résume l'évolution prévisible de la dette brute de l'Administration publique entre 2012 et 2020 :



Rappelons également que la dette publique consolidée comprend la dette des établissements publics et de la Société nationale des CFL ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre des investissements réalisés par les sociétés immobilières (Loi de garantie) qui, selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'Administration publique. Au cours de la période 2013-2020, l'impact de ce classement sur le ratio entre la dette brute et le PIB se situe à environ 1,5-2,0% l'an.

Par ailleurs, le niveau de la dette publique reflète également la décision d'Eurostat d'imputer les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) à la dette publique des Etats membres. Cet impact contribue à hauteur de 1% du PIB à la dette publique brute affichée, mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

c) Evolution des recettes et des dépenses des administrations publiques

Le tableau ci-après présente l'évolution des différentes catégories de recettes et de dépenses de l'Administration publique d'après la classification SEC2010 :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	**21.616,2**	**22.611,7**	**23.572,5**	**24.464,1**	**25.493,7**	**26.621,4**
	+4,2%	***+4,6%***	***+4,2%***	***+3,8%***	***+4,2%***	***+4,4%***
Consommation intermédiaire	1.863,9	1.996,2	2.115,8	2.195,2	2.260,3	2.373,8
	+7,5%	*+7,1%*	*+6,0%*	*+3,8%*	*+3,0%*	*+5,0%*
Formation de capital (Inv. direct)	2.000,6	2.260,9	2.244,9	2.323,6	2.375,8	2.343,6
	+16,5%	*+13,0%*	*-0,7%*	*+3,5%*	*+2,2%*	*-1,4%*
Rémunération des salariés	4.559,3	4.685,9	4.891,1	5.076,0	5.292,5	5.545,7
	+4,8%	*+2,8%*	*+4,4%*	*+3,8%*	*+4,3%*	*+4,8%*
Autres impôts sur la production	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Subventions à payer	727,6	729,1	710,5	700,2	695,9	707,7
Revenus de la propriété (intérêts de la dette)	182,5	203,2	171,5	175,4	172,6	184,8
Prestations sociales en espèce	7.873,3	8.102,4	8.523,6	8.872,0	9.296,4	9.785,8
	+2,2%	*+2,9%*	*+5,2%*	*+4,1%*	*+4,8%*	*+5,3%*
Prestations sociales en nature	2.443,2	2.521,7	2.606,6	2.709,6	2.830,3	2.956,6
	+0,9%	*+3,2%*	*+3,4%*	*+4,0%*	*+4,5%*	*+4,5%*
Autres transferts courants	1.573,7	1.688,1	1.869,0	1.910,6	1.962,4	2.098,6
	+6,6%	*+7,3%*	*+10,7%*	*+2,2%*	*+2,7%*	*+6,9%*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Transferts en capital à payer (Inv. indirect).....	416,9	455,5	488,9	540,8	609,7	630,2
	+6,4%	*+9,3%*	*+7,3%*	*+10,6%*	*+12,7%*	*+3,4%*
Acquisitions moins cessions d'actifs.....	-26,7	-33,3	-50,5	-40,4	-3,3	-6,4
Recettes	**22.288,0**	**23.020,3**	**23.598,6**	**24.550,1**	**25.600,2**	**26.901,1**
	+3,3%	***+3,3%***	***+2,5%***	***+4,0%***	***+4,3%***	***+5,1%***
Production marchande.....	514,2	540,8	564,1	575,3	591,1	600,3
	+7,1%	*+5,2%*	*+4,3%*	*+2,0%*	*+2,7%*	*+1,6%*
Production pour usage final propre	225,5	224,4	245,0	265,0	285,0	305,0
	+5,3%	*-0,5%*	*+9,2%*	*+8,2%*	*+7,5%*	*+7,0%*
Production non marchande.....	689,3	682,9	711,3	722,8	754,5	786,8
	+0,2%	*-0,9%*	*+4,2%*	*+1,6%*	*+4,4%*	*+4,3%*
Impôts sur la production.....	6.209,7	6.313,4	6.307,2	6.462,6	6.479,7	6.643,9
	-4,6%	*+1,7%*	*-0,1%*	*+2,5%*	*+0,3%*	*+2,5%*
Revenus de la propriété.....	702,0	736,1	789,6	840,3	877,5	908,1
	+5,4%	*+4,9%*	*+7,3%*	*+6,4%*	*+4,4%*	*+3,5%*
Impôts courants sur le revenu.....	7.464,1	7.933,1	8.018,1	8.385,6	8.921,1	9.575,7
	+9,6%	*+6,3%*	*+1,1%*	*+4,6%*	*+6,4%*	*+7,3%*
Cotisations sociales.....	6.242,0	6.409,3	6.806,6	7.128,8	7.518,1	7.891,4
	+3,6%	*+2,7%*	*+6,2%*	*+4,7%*	*+5,5%*	*+5,0%*
Autres transferts courants.....	142,9	107,9	46,4	48,1	49,0	47,9
	+82,3%	*-24,5%*	*-57,0%*	*+3,7%*	*+1,9%*	*-2,3%*
Transferts en capital à recevoir.....	98,3	72,4	110,3	121,6	124,2	142,0
	-2,1%	*-26,3%*	*+52,2%*	*+10,3%*	*+2,1%*	*+14,3%*
Capacité/besoin de financement	**671,8**	**408,6**	**26,1**	**86,1**	**106,5**	**279,7**
PIB (en valeur).....	52 057	54 389	58 080	62 038	65 680	68 672
en % du PIB	**+1,3%**	**+0,8%**	**+0,0%**	**+0,1%**	**+0,2%**	**+0,4%**

Aux termes de ces prévisions, le total des dépenses de l'Administration publique progresse en moyenne annuelle de 4,2% et le total des recettes de 4%.

Dans l'interprétation de cette évolution, il importe de prendre en compte le fait qu'en raison de la mise en œuvre du projet de réforme fiscale à partir de l'année 2017, la progression du total des recettes ne s'élève qu'à 2,5% entre 2016 et 2017.

Dès lors, si l'on considère la période 2018-2020, les recettes de l'administration publique connaîtront une croissance légèrement supérieure aux dépenses avec une hausse de 4,0% des recettes par rapport à 3,8% du côté des dépenses.

d) La trajectoire d'ajustement des différents sous-secteurs des administrations publiques

Le tableau ci-après résume l'évolution des 3 secteurs de l'Administration publique entre 2015 et 2020 :

En millions d'euros	Prévisions					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques	**672**	**409**	**26**	**86**	**106**	**280**
Administration centrale	-207	-470	-989	-924	-901	-757
Administrations locales	124	100	158	132	117	168
Sécurité sociale	755	778	856	878	891	868

En % du PIB	Prévisions					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques	**1,3%**	**0,8%**	**0,0%**	**0,1%**	**0,2%**	**0,4%**
Administration centrale	-0,4%	-0,9%	-1,7%	-1,5%	-1,4%	-1,1%
Administrations locales	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Sécurité sociale	1,5%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%

d.1) La trajectoire d'ajustement de l'administration centrale

La trajectoire de l'Administration centrale est présentée au tableau ci-après :

(en millions)

Administration centrale	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	**15.637,7**	**16.519,0**	**17.045,4**	**17.550,7**	**18.188,1**	**18.920,7**
	+4,0%	***+5,6%***	***+3,2%***	***+3,0%***	***+3,6%***	***+4,0%***
Consommation intermédiaire	1.203,6	1.302,4	1.399,4	1.448,8	1.481,1	1.559,4
	+7,7%	*+8,2%*	*+7,5%*	*+3,5%*	*+2,2%*	*+5,3%*
Formation de capital (Inv. direct)	1.317,6	1.543,2	1.481,8	1.509,2	1.514,1	1.443,0
	+24,3%	*+17,1%*	*-4,0%*	*+1,8%*	*+0,3%*	*-4,7%*
Rémunération des salariés	3.558,6	3.649,0	3.810,3	3.953,4	4.122,8	4.320,6
	+4,7%	*+2,5%*	*+4,4%*	*+3,8%*	*+4,3%*	*+4,8%*
Autres impôts sur la production	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Subventions à payer	646,9	647,5	629,5	619,2	614,9	626,7
	+3,0%	*+0,1%*	*-2,8%*	*-1,6%*	*-0,7%*	*+1,9%*
Revenus de la propriété (intérêts de la dette)	187,8	208,2	176,4	180,1	177,1	189,1
	-0,4%	*+10,9%*	*-15,2%*	*+2,1%*	*-1,7%*	*+6,8%*
Prestations sociales en espèce	1.506,4	1.519,5	1.578,4	1.597,9	1.655,4	1.740,2
	+0,9%	*+0,9%*	*+3,9%*	*+1,2%*	*+3,6%*	*+5,1%*
Prestations sociales en nature	63,4	58,5	57,5	58,7	59,3	56,9
	-3,1%	*-7,7%*	*-1,7%*	*+2,1%*	*+1,1%*	*-4,2%*
Autres transferts courants	6.634,0	6.875,9	7.173,9	7.408,7	7.676,2	8.083,0
	+2,3%	*+3,6%*	*+4,3%*	*+3,3%*	*+3,6%*	*+5,3%*
Transferts en capital à payer (Inv. indirect)	609,5	725,7	767,6	794,1	869,3	887,1
	+4,4%	*+19,1%*	*+5,8%*	*+3,4%*	*+9,5%*	*+2,1%*
Acquisitions moins cessions d'actifs	-91,2	-12,1	-29,5	-19,4	17,7	14,6
Recettes	**15.430,4**	**16.049,1**	**16.056,9**	**16.626,3**	**17.286,8**	**18.164,2**
	+3,2%	***+4,0%***	***+0,0%***	***+3,5%***	***+4,0%***	***+5,1%***
Production marchande	140,2	155,5	169,8	174,3	185,7	190,4
	+13,1%	*+10,9%*	*+9,2%*	*+2,6%*	*+6,5%*	*+2,5%*
Production pour usage final propre	225,5	224,4	245,0	265,0	285,0	305,0
	+5,3%	*-0,5%*	*+9,2%*	*+8,2%*	*+7,5%*	*+7,0%*
Production non marchande	519,4	506,9	528,3	532,4	556,6	580,9
	+0,3%	*-2,4%*	*+4,2%*	*+0,8%*	*+4,5%*	*+4,4%*
Impôts sur la production	6.155,5	6.258,2	6.253,2	6.409,5	6.426,6	6.590,9
	-4,5%	*+1,7%*	*-0,1%*	*+2,5%*	*+0,3%*	*+2,6%*
Revenus de la propriété	298,6	308,9	337,4	359,2	372,9	386,7
	+4,6%	*+3,4%*	*+9,2%*	*+6,5%*	*+3,8%*	*+3,7%*
Impôts courants sur le revenu	6.851,9	7.335,9	7.396,1	7.724,6	8.234,1	8.860,7
	+9,4%	*+7,1%*	*+0,8%*	*+4,4%*	*+6,6%*	*+7,6%*
Cotisations sociales	785,1	797,2	856,6	895,4	942,0	994,0
	+4,5%	*+1,5%*	*+7,5%*	*+4,5%*	*+5,2%*	*+5,5%*
Autres transferts courants	332,5	303,5	124,3	130,3	133,4	133,4
	+38,2%	*-8,7%*	*-59,0%*	*+4,9%*	*+2,3%*	*-0,0%*
Transferts en capital à recevoir	121,7	158,7	146,2	135,5	150,5	122,3
	+5,0%	*+30,4%*	*-7,9%*	*-7,3%*	*+11,1%*	*-18,8%*
Capacité/besoin de financement	**-207,4**	**-469,9**	**-988,5**	**-924,4**	**-901,3**	**-756,5**

Il ressort globalement de ce tableau que le solde de l'Administration centrale passera prévisiblement de -0,4% du PIB en 2016 à -1,7% du PIB en 2017 et enregistrera une dégradation de -520 millions en raison essentiellement des répercussions du projet de réforme fiscale. A cela s'ajoute l'incidence du projet de la réforme des finances communales qui réduira le solde de l'administration centrale de 90 millions (coût net pour l'administration centrale).

Au cours des années ultérieures, le déficit de l'administration centrale s'améliore progressivement en passant de prévisiblement -1.5% du PIB en 2018 à -1,1% du PIB en 2020.

Le tableau ci-après résume l'impact de la réforme fiscale et de la réforme des finances communales sur le solde de l'administration centrale :

(en millions)

	2017	2018	2019	2020
Réforme fiscale	-373,2	-502,9	-524,4	-524,4
Réforme des finances communales	-90,4	-94,0	-98,1	-102,8

Dans les prochains chapitres, l'évolution des recettes et dépenses par grandes catégories est décrite en détail.

d.2. La trajectoire d'ajustement des administrations locales

De prime abord, il importe de souligner que les prévisions des dépenses du secteur communal ont été établies, sur base d'une estimation globale, par catégories SEC des recettes et dépenses, des évolutions antérieures, adaptées en fonction de l'incidence des facteurs modificatifs escomptés.

Parmi ces derniers, le principal concerne l'impact du projet de réforme des finances communales.

Cette réforme est supposée apporter aux communes un surplus de moyens net de l'ordre de 90 millions. Son entrée en vigueur est prévue pour l'année 2017.

Etant donné qu'il a d'autre part été retenu que cet apport ne devait pas se faire moyennant un accroissement de l'impôt commercial (ICC), le projet de réforme vise à supprimer la participation des communes au financement des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental, dépense dynamique dépassant 150 millions par an, compensée par la suppression de l'actuelle contribution de l'Etat au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires communaux, une dépense également dynamique.

L'écart résiduel par rapport à l'enveloppe de 90 millions serait compensé, d'après le projet de réforme, par un abattement introduit dans le montant forfaitaire pris en compte pour le calcul de la dotation du Fonds communal de dotation financière (FCDF).

Par la suppression des deux transferts précités, la réforme contribuerait donc à la simplification administrative tout en alignant notamment le financement de l'enseignement fondamental sur les modalités organisationnelles découlant de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, suivant lesquelles l'organisation et le statut du personnel de l'enseignement fondamental relèvent de l'Etat.

D'autre part, ainsi que cela a été rappelé notamment au volume 2 de l'exposé introductif du projet de budget pour l'exercice 2016, le secteur communal se compose d'un éventail très large d'organismes qui disposent par ailleurs d'une autonomie de gestion pour ce qui est du domaine administratif et financier.

La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoit l'établissement d'un plan pluriannuel de financement (PPF) appelé à servir de base à l'établissement de prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution des finances publiques communales, à présenter pour le 15 février, ainsi qu'une mise à jour, à présenter pour le 31 juillet.

Dans ce contexte, il importe de noter qu'à partir de l'année prochaine, les prévisions au sujet de l'évolution de la situation financière du secteur communal pourront être améliorées sensiblement par la prise en compte des plans pluriannuels de financement (PPF) grâce à une adaptation des tableaux récapitulatifs transmis au Ministère de l'Intérieur et visant à permettre leur intégration dans la programmation financière pluriannuelle de l'Administration publique.

En attendant, les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont été établies sur base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC ainsi que sur base des paramètres actualisés en matière de revenus des communes, dont essentiellement les impôts figurant au budget de l'Etat (impôt commercial communal (ICC), fonds communal de dotation financière (FCDF) regroupant la participation des communes à différents impôts de l'Etat).

Ceci étant, d'après les chiffres qui sont actuellement disponibles, l'évolution des recettes et des dépenses du secteur des « Administrations locales » se présente comme suit pour la période 2015 à 2020 :

(en millions)

Administrations locales	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Dépenses	**2.472,1**	**2.628,2**	**2.633,3**	**2.746,0**	**2.888,9**	**2.987,2**
	+3,1%	***+6,3%***	***+0,2%***	***+4,3%***	***+5,2%***	***+3,4%***
Consommation intermédiaire	560,0	586,9	613,7	642,5	674,3	707,7
	+6,5%	*+4,8%*	*+4,6%*	*+4,7%*	*+4,9%*	*+5,0%*
Formation de capital (Inv. direct)	679,6	709,1	755,0	806,5	853,8	892,7
	+4,7%	*+4,3%*	*+6,5%*	*+6,8%*	*+5,9%*	*+4,6%*
Rémunération des salariés	886,3	920,6	959,5	997,6	1.042,0	1.091,7
	+5,1%	*+3,9%*	*+4,2%*	*+4,0%*	*+4,5%*	*+4,8%*

Administrations locales	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autres impôts sur la production	0,7	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0
Subventions à payer	80,4	81,3	81,0	81,0	81,0	81,0
	+0,3%	*+1,1%*	*-0,4%*	*+0,0%*	*+0,0%*	*+0,0%*
Revenus de la propriété (intérêts de la dette)	4,5	4,8	5,1	5,3	5,5	5,7
Prestations sociales en espèce	5,5	5,4	5,0	5,0	5,0	5,0
Prestations sociales en nature	32,7	33,8	35,0	36,0	37,0	38,0
	+20,6%	*+3,3%*	*+3,6%*	*+2,9%*	*+2,8%*	*+2,7%*
Autres transferts courants	228,4	240,5	152,7	158,5	163,7	169,1
	+4,8%	*+5,3%*	*-36,5%*	*+3,8%*	*+3,3%*	*+3,3%*
Transferts en capital à payer (Inv. indirect)	19,6	66,4	46,2	33,6	46,6	16,3
	+76,9%	*+238,1%*	*-30,4%*	*-27,3%*	*+38,7%*	*-65,1%*
Acquisitions moins cessions d'actifs	-25,6	-21,2	-21,0	-21,0	-21,0	-21,0
Recettes	**2.596,1**	**2.728,3**	**2.791,8**	**2.878,2**	**3.005,9**	**3.155,6**
	+1,6%	***+5,1%***	***+2,3%***	***+3,1%***	***+4,4%***	***+5,0%***
Production marchande	349,7	353,4	357,3	361,2	365,2	369,2
	+4,9%	*+1,1%*	*+1,1%*	*+1,1%*	*+1,1%*	*+1,1%*
Production non marchande	169,9	176,0	183,0	190,4	198,0	205,9
	-0,2%	*+3,6%*	*+4,0%*	*+4,0%*	*+4,0%*	*+4,0%*
Impôts sur la production	54,2	55,2	54,1	53,1	53,1	53,1
	-10,1%	*+1,7%*	*-2,0%*	*-1,8%*	*+0,0%*	*+0,0%*
Revenus de la propriété	25,3	25,0	25,0	26,0	27,0	28,0
Impôts courants sur le revenu	612,2	597,2	622,0	661,0	687,0	715,0
	+10,9%	*-2,5%*	*+4,2%*	*+6,3%*	*+3,9%*	*+4,1%*
Cotisations sociales	4,0	3,8	4,1	4,1	4,1	4,1
Autres transferts courants	1.175,2	1.252,7	1.247,6	1.299,4	1.380,5	1.478,3
	-1,9%	*+6,6%*	*-0,4%*	*+4,2%*	*+6,2%*	*+7,1%*
Transferts en capital à recevoir	205,6	265,1	298,7	283,0	291,0	302,0
	-2,8%	*+28,9%*	*+12,7%*	*-5,3%*	*+2,8%*	*+3,8%*
Capacité/besoin de financement	**123,9**	**100,1**	**158,5**	**132,1**	**117,0**	**168,4**

Globalement, le solde des administrations communales reste stable tout au long de la période de référence, avec de légères variations par rapport au PIB, le solde oscillant entre 0,2% et 0,3% du PIB.

L'évolution du total des dépenses est en ligne avec l'évolution des recettes et respecte donc la règle de l'équilibre budgétaire.

Cette règle d'équilibre budgétaire explique également le solde relativement constant du secteur des administrations locales, un solde qui est financé soit par le recours aux excédents reportés des exercices antérieurs soit par le recours à des emprunts à condition toutefois que la charge de l'emprunt (intérêts + remboursement du capital) puisse être honorée par des excédents du budget de fonctionnement.

Il ressort également de ces prévisions que la progression annuelle moyenne du total des dépenses (+ 3,9 %) est quasiment identique à la progression moyenne des recettes (+ 4,0 %). Il en résulte une évolution relativement stable du solde du sous-secteur, qui passe de 124 millions en 2015 à respectivement 117 millions en 2019 et 168 millions en 2020.

d.3. La trajectoire d'ajustement des administrations de Sécurité sociale

Le tableau ci-après résume la trajectoire d'évolution de la situation financière de la Sécurité sociale au cours de la période 2015 - 2020:

(en millions)

Sécurité sociale	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	**9.096,8**	**9.323,2**	**9.760,8**	**10.193,7**	**10.685,7**	**11.226,7**
	+3,1%	***+2,5%***	***+4,7%***	***+4,4%***	***+4,8%***	***+5,1%***
Consommation intermédiaire	100,2	106,9	102,7	103,9	104,9	106,7
	+11,2%	*+6,6%*	*-3,9%*	*+1,2%*	*+0,9%*	*+1,7%*
Formation de capital (Inv. direct)	3,3	8,5	8,0	7,8	7,8	7,8
Rémunération des salariés	114,5	116,4	121,3	125,0	127,7	133,4
	+5,9%	*+1,6%*	*+4,3%*	*+3,0%*	*+2,1%*	*+4,5%*
Autres impôts sur la production	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Subventions à payer	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Revenus de la propriété (intérêts de la dette)	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestations sociales en espèce	6.361,4	6.577,4	6.940,3	7.269,1	7.636,0	8.040,6
	+2,5%	*+3,4%*	*+5,5%*	*+4,7%*	*+5,0%*	*+5,3%*

Sécurité sociale	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prestations sociales en nature	2.347,1	2.429,5	2.514,1	2.615,0	2.734,0	2.861,8
	+0,8%	*+3,5%*	*+3,5%*	*+4,0%*	*+4,6%*	*+4,7%*
Autres transferts courants	46,7	53,3	47,7	46,9	47,8	48,8
	+8,9%	*+14,2%*	*-10,7%*	*-1,6%*	*+1,9%*	*+2,1%*
Transferts en capital à payer (Inv. indirect)	32,8	30,5	26,8	26,0	27,6	27,6
Acquisitions moins cessions d'actifs	90,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recettes	**9.852,0**	**10.101,6**	**10.616,9**	**11.072,1**	**11.576,5**	**12.094,6**
	+2,9%	***+2,5%***	***+5,1%***	***+4,3%***	***+4,6%***	***+4,5%***
Production marchande	24,2	31,9	37,0	39,8	40,2	40,6
	+6,5%	*+31,6%*	*+15,9%*	*+7,8%*	*+0,9%*	*+1,1%*
Revenus de la propriété	388,2	412,2	437,2	465,1	487,6	503,4
	+8,4%	*+6,2%*	*+6,1%*	*+6,4%*	*+4,8%*	*+3,3%*
Cotisations sociales	5.452,9	5.608,4	5.945,9	6.229,3	6.571,9	6.893,3
	+3,5%	*+2,9%*	*+6,0%*	*+4,8%*	*+5,5%*	*+4,9%*
Autres transferts courants	3.970,7	4.033,4	4.179,8	4.321,9	4.460,3	4.638,6
	+1,5%	*+1,6%*	*+3,6%*	*+3,4%*	*+3,2%*	*+4,0%*
Transferts en capital à recevoir	16,0	15,7	17,1	16,0	16,5	18,6
Capacité/besoin de financement	**755,2**	**778,4**	**856,1**	**878,4**	**890,8**	**867,9**

Il ressort notamment de ces tableaux que la progression annuelle moyenne du total des dépenses (+ 4,3 %) dépasse légèrement sur la période 2015 à 2020 la progression moyenne du total des recettes (+ 4,2 %). Il en résulte une évolution favorable du solde de la Sécurité sociale qui passe de 755 millions en 2015 à 868 millions en 2020.

Par rapport aux prévisions de la loi de programmation financière pluriannuelle pour les années 2015 à 2017, le solde diminue tout en le dépassant pour les années 2018 et 2019.

En 2015, le solde diminue de 59 millions, évolution qui résulte notamment, pour un montant de 90 millions d'euros, de la prise en compte de l'acquisition par le Fonds de compensation de la Sécurité sociale (FdC) du terrain destiné à accueillir la future Cité de la Sécurité sociale accueillant notamment l'actuel bâtiment de l'Office des assurances sociales à Hollerich.

Comme le FdC a acquis ce terrain auprès de l'Etat, la dépense y relative se trouve annulée dans le cadre de la consolidation globale des deux secteurs de l'Administration publique et n'affecte pas le total des recettes et dépenses, ni le solde de cette dernière.

D. L'évolution détaillée des recettes et dépenses des administrations publiques

a) Evolution des recettes

D'après la classification SEC2010, les recettes de l'Administration publique sont ventilées dans les rubriques suivantes :

- Production marchande ;
- Production pour usage final propre ;
- Paiements au titre de l'autre production non marchande ;
- Impôts sur la production et les importations ;
- Autres subventions sur la production à recevoir ;
- Revenus de la propriété ;
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc ;
- Cotisations sociales ;
- Autres transferts courants ;
- Transferts en capital.

Les principales rubriques sont commentées plus amplement ci-après.

Impôts sur la production et les importations

Les impôts sur la production et les importations comprennent globalement les impôts indirects, c'est-à-dire, la TVA, les droits d'accises, les droits d'enregistrement, la taxe sur les assurances, la taxe d'abonnement.

Les impôts sur la production et les importations (D.2) sont des versements obligatoires sans contrepartie, en espèces ou en nature, prélevés par les administrations publiques ou par les institutions de l'Union européenne. Ils frappent la production et l'importation de biens et de services, l'emploi de main-d'œuvre et la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres actifs utilisés à des fins de production. Ils sont dus indépendamment de la réalisation de bénéfices d'exploitation. Ces impôts sont dus quel que soit le montant des bénéfices obtenus.

Les impôts sur la production et les importations contiennent les sous-catégories suivantes :

- Impôts sur les produits ;
- Taxes du type TVA;
- Impôts sur les produits, à l'exclusion de la TVA et des impôts sur les importations;
- Autres impôts sur la production.

Les **impôts sur les produits** sont des impôts dus par unité de bien ou de service produite ou échangée. Ils peuvent correspondre à un montant monétaire déterminé à verser par unité de quantité du bien ou du service ou être calculés sous la forme d'un pourcentage déterminé de leur prix unitaire ou de leur valeur. À moins qu'il ne soit spécifiquement visé ailleurs, tout impôt grevant un produit relève de la présente catégorie, quelle que soit l'unité institutionnelle qui l'acquitte.

Par **«taxes du type TVA»**, il faut entendre des impôts sur les biens et les services collectés par étapes par les entreprises et intégralement supportés en dernier ressort par l'acheteur final. Cette rubrique comprend la taxe sur la valeur ajoutée perçue par le secteur des administrations publiques sur les produits fabriqués dans le pays ou importés ainsi que les autres taxes déductibles selon des modalités analogues à celles en vigueur pour la TVA.

Les **impôts sur les produits, à l'exclusion de la TVA et des impôts sur les importations** sont des impôts sur les biens et services produits par les entreprises résidentes qui sont dus sur la production, l'exportation, la vente, le transfert, la location ou la livraison de biens et de services ou sur l'utilisation de ceux-ci à des fins de consommation finale pour compte propre ou de formation de capital pour compte propre.

Les **autres impôts sur la production** (D.29) englobent tous les impôts que les entreprises supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus.

Le tableau ci-après présente la ventilation du total des recettes entre les différents sous-secteurs de l'Administration publique :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques	6 209,7	6 313,4	6 307,2	6 462,6	6 479,7	6 643,9
		+1,7%	*-0,1%*	*+2,5%*	*+0,3%*	*+2,5%*
- Administration centrale.....	6 155,5	6 258,2	6 253,2	6 409,5	6 426,6	6 590,9
		+1,7%	*-0,1%*	*+2,5%*	*+0,3%*	*+2,6%*
- Administrations locales.....	54,2	55,2	54,1	53,1	53,1	53,1
		+1,7%	*-2,0%*	*-1,8%*	*0,0%*	*0,0%*
- Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Le tableau ci-dessous fournit une analyse plus détaillée de l'évolution des recettes provenant des impôts sur la production et les importations de l'administration centrale :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits budgétaires	5 283,7	5 379,1	5 213,0	5 324,3	5 358,3	5 489,8
Fonds spéciaux :						
- Fonds pour l'emploi (contribution sociale sur les carburants)	116,5	113,3	111,9	110,4	110,8	111,7
- Fonds communal de dotation financière (part de la TVA)	333,7	345,2	336,0	344,6	340,6	346,1
- Fonds du rail (part TVA)	50,8	65,4	71,6	81,0	85,3	89,0
- Fonds climat et énergie (part de la taxe sur les véhicules, contribution spéciale "Kyoto" prélevée sur les carburants)	84,6	82,0	82,2	82,4	82,6	83,4
- Fonds pour la gestion de l'eau	8,8	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5
Etablissements publics		0,3	9,3	25,2	14,7	14,6
Autres :						
- Contribution spéciale à l'assurance dépendance	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
- 3ième et 4ième ressources UE	343,8	278,7	339,0	336,0	348,3	369,7
- Transferts entre la Belgique et le Luxembourg (UEBL)	23,5	-34,8	50,0	65,0	45,0	45,0
- Recodification des recettes suivant les règles du SEC	-91,6	15,6	26,8	27,1	27,7	28,2
Total	6 155,5	6 258,2	6 253,2	6 409,5	6 426,6	6 590,9

Il ressort du tableau ci-dessus qu'au niveau des recettes qui sont comptabilisées au budget proprement dit, les impôts indirects se réduisent prévisiblement entre 2016 et 2017 d'un montant de l'ordre de 166,1 millions, soit une baisse de -3,1%. L'évolution de ce poste de recettes repart à la hausse à partir de 2018 avec une progression annuelle moyenne de +1,7% sur la période 2018-2020. Etant donné que les recettes produites qui sont comptabilisées au budget représentent plus de 85% des recettes en matière d'impôts sur la production et les importations, la tendance générale suit la même évolution avec une légère diminution en 2017, suivie d'une faible croissance à partir de 2018.

Au niveau des fonds spéciaux, seul la part TVA du fonds du rail progresse prévisiblement pendant la période de référence avec une croissance annuelle moyenne de +8,1%, tandis que l'évolution des autres fonds stagne.

Il faut constater l'apparition de la catégorie des établissements publics dans ce tableau avec le démarrage des activités de Luxtram à partir de 2016 et du Corps grand-ducal des services de secours en 2017.

En matière d'autres recettes, il faut remarquer que la 3^{e} et 4^{e} ressource de l'UE subit une importante croissance en 2017 pour se stabiliser ensuite sur le reste de la période, à la différence des transferts UEBL qui décroissent en 2016 pour ensuite se stabiliser entre 2017 et 2020. Il faut rappeler à juste titre, que ces recettes sont contrebalancées par des dépenses au niveau des « D7 - autres transferts courants ».

- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.

Les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. comprennent tous les versements obligatoires, sans contrepartie, en espèces ou en nature, prélevés périodiquement par les administrations publiques et par le reste du monde sur le revenu et le patrimoine des unités institutionnelles, ainsi que certains impôts périodiques qui ne sont fondés ni sur le revenu, ni sur le patrimoine.

Les **impôts courants sur le revenu, le patrimoine**, etc., se décomposent en :

- impôts sur le revenu;
- autres impôts courants.

Les **impôts sur le revenu** sont des impôts qui frappent les revenus, les bénéfices et les gains en capital. Ils sont établis sur les revenus effectifs ou présumés des personnes physiques, ménages, sociétés et institutions sans but

lucratif au service des ménages. Ils comprennent les impôts sur le patrimoine (terrains, immeubles, etc.) lorsque ceux-ci servent de base à l'estimation du revenu de leurs propriétaires.

Les **autres impôts courants** comprennent :

- les impôts courants sur le capital ;
- les impôts de capitation dont les montants sont fixés par adulte ou par ménage indépendamment du revenu ou du patrimoine ;
- les impôts sur la dépense, fondés sur la dépense totale de la personne physique ou du ménage ;
- les taxes acquittées par les ménages pour la détention ou l'utilisation de véhicules, bateaux ou avions à des fins non productives, l'obtention de permis de tir, de chasse ou de pêche à des fins récréatives, etc. ;
- les impôts sur les transactions internationales.

Le total des produits de cet impôt se répartit comme suit sur les différents secteurs :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	7 464,1	7 933,1	8 018,1	8 385,6	8 921,1	9 575,7
	-	*+6,3%*	*+1,1%*	*+4,6%*	*+6,4%*	*+7,3%*
- Administration centrale	6 851,9	7 335,9	7 396,1	7 724,6	8 234,1	8 860,7
	-	*+7,1%*	*+0,8%*	*+4,4%*	*+6,6%*	*+7,6%*
- Administrations locales	612,2	597,2	622,0	661,0	687,0	715,0
	-	*-2,5%*	*+4,2%*	*+6,3%*	*+3,9%*	*+4,1%*
- Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Les impôts courants comprennent principalement les impôts directs suivants au niveau de l'Administration centrale :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits budgétaires	6 818,8	7 204,4	7 251,8	7 559,2	8 057,9	8 663,2
dont:						
- Impôt retenu sur les traitements et salaires	3 190,1	3 464,5	3 502,0	3 790,0	4 155,0	4 545,0
- Impôt retenu sur certains revenus échus à des contribuables non-résidents	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
- Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	712,6	755,0	778,5	725,5	765,5	795,5
- Impôt de solidarité / personnes physiques	302,8	327,4	332,1	350,3	381,8	414,3
- Contributions de crise	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Impôt retenu sur les revenus de capitaux	298,7	260,0	280,0	295,0	310,0	330,0
- Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	24,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Retenue libératoire sur les intérêts (résidents)	25,0	25,0	45,0	50,0	55,0	60,0
- Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	40,0	42,0	44,0	46,0	48,0	50,0
- Impôt sur le revenu des collectivités	1 625,6	1 610,0	1 604,0	1 606,0	1 637,0	1 726,0
- Impôt de solidarité / collectivités	122,4	121,2	120,7	120,9	123,2	129,9
- Impôt sur la fortune	385,0	480,0	526,0	556,0	563,0	593,0
- Droits de timbre	15,4	15,2	15,4	15,4	15,4	15,4
- Passeports / affaires étrangères	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
- Taxe sur les bateaux ou navires de plaisance	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	72,1	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Remboursements divers	-1,4	-1,3	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
- Comptabilisation spécifique des recettes suivant le SEC	33,0	131,5	144,3	165,4	176,2	197,5
Total	6 851,9	7 335,9	7 396,1	7 724,6	8 234,1	8 860,7

Compte tenu des répercussions de projet de réforme fiscale à partir de 2017, la tendance générale de l'évolution des impôts directs indique globalement une quasi-stagnation entre 2016 et 2017 (+0,8%) par rapport à une croissance de +7,1% en 2016. Toutefois, cette stagnation laisse place au retour de la croissance à partir de 2018.

Certes moins élevée que par le passée, la croissance moyenne annuelle des impôts directs sur la période 2018-2020 sera prévisiblement de +6,2%.

Les **impôts sur les traitements et salaires** qui représentent près de la moitié des recettes de la catégorie des impôts indirects, affichent prévisiblement également un ralentissement en 2017, mais leur croissance reprend à partir de 2018 à un niveau moyen annuel de +9,1% sur la période 2018-2020.

Pour ce qui est de l'impôt sur les revenus des collectivités, l'évolution est négative en 2016 et 2017, suivie d'une croissance annuelle moyenne de +2,5% sur la période 2018-2020. A noter que d'après le projet de réforme fiscale, l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire disparaît à partir de 2017.

b) <u>Evolution des dépenses</u>

D'après le SEC 2010, les dépenses des administrations publiques comprennent les opérations suivantes :

- Consommation intermédiaire ;
- Formation brute de capital ;
- Rémunération des salariés ;
- Autres impôts sur la production ;
- Subventions à payer ;
- Revenus de la propriété ;
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc ;
- Prestations sociales autres que les transferts sociaux en nature ;
- Transferts sociaux en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis aux ménages par l'intermédiaire de producteurs marchands ;
- Autres transferts courants ;
- Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension ;
- Transferts en capital à payer ;
- Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

<u>- Consommation intermédiaire</u>

La consommation intermédiaire (P.2) correspond aux biens et services utilisés comme entrées au cours de la production, à l'exclusion des actifs fixes dont la consommation est enregistrée comme consommation de capital fixe. Les biens et services concernés sont soit transformés, soit entièrement consommés au cours du processus de production.

En fait, il s'agit des frais de fonctionnement de l'administration centrale sans rémunérations. Cette catégorie de dépenses comprend notamment :

- indemnités pour services de tiers
- frais de route et de séjour
- frais d'exploitation de véhicules automoteurs
- frais de bureau
- achats de biens et services auprès de l'entreprise des P&T
- location et entretien d'équipements informatiques
- exploitation et entretien de bâtiments
- loyers d'immeubles et charges locatives
- frais d'experts et études
- acquisition et entretien de petit outillage
- frais de colloques, séminaires, stages
- réparation et entretien d'ouvrages de génie civil
- location de logiciels informatiques

Le total des dépenses de cette rubrique peut être ventilé comme suit sur les 3 secteurs :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	1 863,9	1 996,2 *7,1%*	2 115,8 *6,0%*	2 195,2 *3,8%*	2 260,3 *3,0%*	2 373,8 *5,0%*
- Administration centrale…….	1 203,6	1 302,4 *8,2%*	1 399,4 *7,5%*	1 448,8 *3,5%*	1 481,1 *2,2%*	1 559,4 *5,3%*
- Administrations locales…….	560,0	586,9 *4,8%*	613,7 *4,6%*	642,5 *4,7%*	674,3 *4,9%*	707,7 *5,0%*
- Sécurité sociale…….	100,2	106,9 *6,6%*	102,7 *-3,9%*	103,9 *1,2%*	104,9 *0,9%*	106,7 *1,7%*

Le tableau ci-dessous fournit une analyse plus détaillée de l'évolution des dépenses de consommation de l'administration centrale :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits budgétaires	447,8	472,2	482,7	490,8	492,3	519,5
Fonds spéciaux.....	90,2	97,4	111,5	120,9	119,7	110,8
Fonds du rail	265,3	272,4	305,3	320,2	338,8	370,3
Services de l'Etat à gestion séparée	132,4	166,1	173,3	178,8	180,5	185,2
Etablissements publics	198,7	220,9	255,1	266,4	276,1	295,4
Institutions de l'Etat	69,2	73,5	71,5	71,6	73,9	78,3
Total …….	**1 203,6**	**1 302,4**	**1 399,4**	**1 448,8**	**1 481,1**	**1 559,4**

L'évolution de cette catégorie de dépenses est globalement dictée par les facteurs suivants :

-une composante prix qui est l'échelle mobile des salaires ;

-une composante volume qui a été estimée sur la base notamment d'une analyse historique, à 2% -3%.

La composante volume tient compte des besoins d'équipements demandés par les départements ministériels dans le cadre essentiellement du programme pluriannuel 2016-2019 ainsi que des frais d'entretien du réseau ferroviaire, routier ainsi que des frais d'entretien des bâtiments publics.

Au niveau de l'administration centrale, les frais d'entretien représentent plus de 25% du total des dépenses de consommation intermédiaire.

Globalement, les prévisions aboutissent à une moyenne de croissance de l'ordre de 5,6% .

Le tableau ci-après résume l'incidence des différents facteurs :

	2017	2018	2019	2020
Echelle mobile des salaires.....	+2,3%	+1,2%	+1,9%	+2,1%
Croissance structurelle	+3,0%	+2,0%	+2,0%	+2,0%
Variation totale.....	+5,3%	+3,2%	+3,9%	+4,1%

Après analyse, il ressort que les dépenses de consommation subissent une importante augmentation en 2016 et 2017, suivie d'un ralentissement de cette croissance sur le reste de la période. A cela s'ajoute les dépenses du Fonds du rail qui augmentent de 32,9 millions en 2017, tandis que cette forte croissance se resserre entre 2018 et 2020, avec une augmentation de 65 millions sur 3 ans, correspondant à une progression annuelle moyenne de +6,7%.

En ce qui concerne l'évolution des dépenses des services de l'Etat à gestion séparée, celle-ci reste relativement constante aux alentours des +2,8% de croissance moyenne annuelle durant la période de référence

- Formation brute de capital

D'après le SEC 2010, la formation brute de capital comprend les catégories suivantes :

a) la formation brute de capital fixe:
b) la variation des stocks;
c) les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

La formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. Par actifs fixes, il faut entendre des actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant une durée d'au moins un an.

La variation des stocks est mesurée par la valeur des entrées en stocks diminuée de la valeur des sorties de stocks et des éventuelles pertes courantes sur stocks.

Par «objets de valeur», il faut entendre des biens non financiers qui ne sont normalement pas utilisés à des fins de production ou de consommation, qui, dans des conditions normales, ne se détériorent pas (physiquement) avec le temps et qui sont acquis et détenus pour servir de réserve de valeur.

Le total des dépenses se répartit comme suit sur les 3 secteurs :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques	2 000,6	2 260,9 *+13,0%*	2 244,9 *-0,7%*	2 323,7 *+3,5%*	2 376,0 *+2,2%*	2 343,7 *-1,4%*
-Administration centrale	1 317,6	1 543,2 *+17,1%*	1 481,8 *-4,0%*	1 509,2 *+1,8%*	1 514,1 *+0,3%*	1 443,0 *-4,7%*
-Administrations locales	679,6	709,1 *+4,3%*	755,0 *+6,5%*	806,5 *+6,8%*	853,8 *+5,9%*	892,7 *+4,6%*
-Sécurité sociale	3,3	8,5 *+155,9%*	8,0 *-6,4%*	8,0 *0,0%*	8,0 *0,0%*	8,0 *0,0%*

Les prévisions de dépenses d'investissements directs de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques ont été réalisées sur la base d'une actualisation des prévisions de dépenses figurant au programme pluriannuel 2016-2019.

Au vu des résultats provisoires de l'exercice budgétaire 2015, un certain nombre d'ajustements au programme pluriannuel ont été effectués.

Globalement, il ressort de ce tableau que sur la période 2015-2020, le niveau de l'investissement s'élèvera prévisiblement en moyenne à 3,8% du PIB.

Le tableau suivant détaille la répartition des investissements de l'administration centrale :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits budgétaires	206,1	208,9	151,6	163,7	147,8	141,8
Fonds spéciaux	617,9	777,6	799,7	814,0	712,4	696,8
Services de l'Etat à gestion séparée	35,8	20,3	23,8	20,6	21,2	21,5
Etablissements publics	254,1	341,3	289,6	263,8	338,6	258,8
Institutions de l'Etat et autres dépenses	203,7	195,1	217,2	247,2	294,2	324,2
Total ……	**1 317,6**	**1 543,2**	**1 481,8**	**1 509,2**	**1 514,1**	**1 443,0**

Il résulte des chiffres de ce tableau qu'en 2016 les investissements connaîtront une progression importante de +17,1%, suivi d'une décroissance de 4% en 2017 par rapport à l'année précédente. Entre 2017 et 2020, le total des investissements de l'administration centrale subira prévisiblement un ralentissement global avec une diminution annuelle moyenne de 0,8% en raison d'un fort ralentissement en 2020.

Le tableau ci-joint renseigne les principaux éléments qui déterminent l'évolution des dépenses d'investissements directs de l'administration centrale.

(en millions)

Investissements directs "déterminants"	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds des routes	145,3	176,1	186,1	188,4	183,5	165,9
Fonds d'équipement militaire	4,9	29,4	20,6	51,6	48,9	73,4
Fonds du rail	283,4	366,0	367,1	368,6	268,9	249,1
Fonds Belval	151,2	96,9	76,6	69,4	68,9	85,7
Lycée Bonnevoie	-	-	0,0	10,0	30,0	40,0
Luxtram	17,4	136,4	82,7	80,5	184,3	87,8
Total	602,2	804,8	733,2	768,6	784,6	701,9
Variation en millions	-	+202,6	-71,6	+35,3	+16,0	-82,7
en %	-	+33,6%	-8,9%	+4,8%	+2,1%	-10,5%

Les principaux projets d'investissements reflètent un ralentissement d'autant plus important en 2017 et en 2020, avec somme toute une évolution annuelle moyenne de -3,1% du montant des investissements sur la période 2016-2020 ce qui explique la tendance à la baisse du total des investissements directs.

En ce qui concerne les administrations locales, leur taux d'investissement moyen a été estimé à +1,3% du PIB. Ce taux moyen correspond aux dépenses d'investissements observées de la période 2012-2016.

- Rémunération des salariés

La rémunération des salariés (D.1) se définit comme le total des rémunérations en espèces ou en nature que versent les employeurs à leurs salariés en paiement du travail accompli par ces derniers au cours de la période de référence des comptes.

La rémunération des salariés est ventilée en salaires et traitements en espèces; salaires et traitements en nature; et en cotisations sociales à la charge des employeurs.

Le tableau suivant renseigne la ventilation du total de ces dépenses sur les 3 secteurs de l'Administration publique :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	4 559,3	4 685,9 *+2,8%*	4 891,1 *+4,4%*	5 076,0 *+3,8%*	5 292,5 *+4,3%*	5 545,7 *+4,8%*
- Administration centrale	3 558,6	3 649,0 *+2,5%*	3 810,3 *+4,4%*	3 953,4 *+3,8%*	4 122,8 *+4,3%*	4 320,6 *+4,8%*
- Administrations locales	886,3	920,6 *+3,9%*	959,5 *+4,2%*	997,6 *+4,0%*	1 042,0 *+4,5%*	1 091,7 *+4,8%*
- Sécurité sociale	114,5	116,4 *+1,6%*	121,3 *+4,3%*	125,0 *+3,0%*	127,7 *+2,1%*	133,4 *+4,5%*

La catégorie des rémunérations comprend deux sous-catégories de dépenses : les rémunérations proprement dites et les pensions.

Les estimations ont été réalisées pour l'essentiel sur la base du budget pluriannuel voté en décembre 2015. Ces estimations ont été adaptées en fonction des nouvelles prévisions au sujet de l'échelle mobile des salaires reprises dans la circulaire budgétaire pour le projet de budget 2017.

Le tableau suivant donne un aperçu des principaux postes de dépenses en matière de rémunération des salariés d'un point de vue SEC 2010 :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits budgétaires	2 505,3	2 547,5	2 638,3	2 741,0	2 861,2	2 997,6
Fonds spéciaux	625,6	656,9	710,5	744,0	781,8	822,3
dont :						
-Fonds pour l'emploi	*9,8*	*9,5*	*9,8*	*10,5*	*10,7*	*10,7*
-Fonds des pensions	*615,5*	*647,2*	*700,5*	*733,2*	*770,8*	*811,4*
Administration de la navigation aérienne	12,4	14,9	15,6	16,4	17,2	18,0
Etablissements publics	589,1	616,0	650,6	670,0	692,8	725,5
dont :						
-CFL	*253,1*	*253,3*	*258,1*	*260,6*	*263,1*	*275,7*
-Université de Luxembourg	*105,3*	*110,0*	*110,5*	*112,8*	*115,3*	*120,8*
-CSSF	*60,4*	*69,0*	*78,6*	*82,6*	*86,4*	*90,6*
Institutions de l'Etat	31,5	32,6	33,2	34,0	35,2	35,9
Autres	-205,3	-218,9	-237,9	-252,0	-265,2	-278,8
Total	**3 558,6**	**3 649,0**	**3 810,3**	**3 953,4**	**4 122,8**	**4 320,6**

Pour la période 2016-2020, les montants issus de ce tableau laissent apparaître une évolution moyenne annuelle des dépenses de personnel au niveau des crédits budgétaires de 4,2%, respectivement de 5,8% au niveau du fonds des pensions (cf. précisions ci-dessous). En marge de ces croissances, les dépenses de rémunération des établissements publics connaissent également une hausse moyenne de 4,2% par an, soit +109,5 millions d'euros entre 2016 et 2020, notamment au niveau des CFL, de la CSSF et du nouvel établissement public créé à partir de 2017, à savoir les Services de secours.

Les « Autres » dépenses ne constituent qu'une opération comptable. Les dépenses sont transférées vers le compte "D7 Autres transferts courants". Cette opération n'a pas d'incidence sur le solde. En conclusion, les prévisions en la matière aboutissent à une progression moyenne par an de 4,3%.

Les éléments ayant servis de base à l'élaboration des estimations pour la période 2016-2020 sont décrits ci-dessous, avec premièrement une comparaison des estimations de l'échelle mobile et deuxièmement une description des facteurs déterminants de la prévision des rémunérations.

Estimation de l'échelle mobile

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Circulaire budgétaire 2016						
Inflation (IPCN)	+0,30	+1,10	+1,30	+1,50	+1,70	-
Cote d'application	0,00	1,25	1,23	1,67	1,24	-
Cote d'application (Indice 100 au 1.1.1948)	775,17	784,86	794,54	807,78	817,79	-
Tranche indiciaire		Juillet		Mai	Nov.	
Projet de budget 2016						
Inflation (IPCN)	+0,70	+1,60	+1,60	+1,70	+1,80	-
Cote d'application	+0,21	+2,29	+1,25	+1,23	+2,50	-
Cote d'application (Indice 100 au 1.1.1948)	776,78	794,54	804,47	814,40	834,76	-
Tranche indiciaire	Déc.		Juillet		Jan.	
Circulaire budgétaire 2017						
Inflation (IPCN)	+0,50	+0,20	+1,60	+1,70	+1,90	+2,00
Cote d'application	+0,00	+0,00	+2,29	+1,25	+1,87	+2,07
Cote d'application (Indice 100 au 1.1.1948)	775,17	775,17	792,93	802,82	817,79	834,76
Tranche indiciaire			Fév.	Août	Nov.	

Les **principaux « déterminants** » de cette catégorie de dépenses sont les éléments suivants : i) échelle mobile des salaires (composante prix), ii) emplois publics (composante volume), iii) avancement par promotions, biennales etc. (composante structure), iv) les mesures discrétionnaires. Cette catégorie couvre tous les sous-secteurs de l'administration publique (l'administration centrale avec les établissements publics, les services d'Etat à gestion séparée (SEGS), les administrations locales, la sécurité sociale).

Le tableau suivant résume les prévisions au sujet de la contribution des différentes composantes à la croissance des dépenses dans le cas de l'Administration centrale sans les établissements publics et sans les Services de l'Etat à gestion séparée.

Composante	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hausse des côtes d'application de l'échelle mobile	+0,0%	0,0%	2,3%	1,2%	1,9%	2,1%
Augmentation du personnel						
-nouveaux postes	0,9	0,8	1,2	1,7	1,4	1,5
-postes existants -vacances de postes		0,6	-	-	-	-
Divers (promotions, biennales*)	+1,7%	+1,25	+1,2%	+1,2%	+1,2%	+1,2%
Incidence de la réforme	+0,0%	-0,5%	-0,5%	-0,2%	-	-
Accord salarial	+3,0%	-0,8%	-	-	-	-
Total	+5,6%	+1,3%	+4,2%	+4,0%	+4,5%	+4,8%

Note : *A partir de 2015 suppression des annales suite à la réforme de la fonction publique

Ci-dessous se trouve le détail sur les différentes composantes déterminantes :

Pour ce qui est de l'évolution de l'effectif, il y a lieu de signaler que pour la période 2016-2020, un taux moyen de croissance des effectifs de quelque 1,5% a été retenu.

Au niveau de l'Administration centrale, une augmentation de l'emploi d'environ 600 personnes a été retenue en moyenne /an.

Au niveau de la sécurité sociale, une augmentation de l'emploi de 100 personnes établie sur les années 2017-2020.

La **réforme du statut dans la fonction publique** aura prévisiblement un effet estimé à -0,5% en 2017 et à -0,2% en 2018 sur la croissance des rémunérations. De plus, la réforme introduit une réduction des indemnités de stage à partir de 1^{ier} janvier 2015 ainsi qu'un remplacement des « annales » par des biennales à partir du 1^{ier} janvier 2015.

Finalement, il convient de relever que pour la période 2015-2020, le taux de croissance moyen des dépenses de pensions de l'administration centrale est estimé à +5,5%. Les pensions ont été estimées sur base d'un facteur d'ajustement, du nombre indice, du coût moyen d'une pension et du coût moyen d'un supplément de pension.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
facteur d'ajustement	1	1,405	1,412	1,430	1,433	1,440	1,450
nombre indice	2	7,7517	7,7517	7,9293	8,0282	8,1779	8,3476
coût moyen d'une pension (en euros)	3	6.235	6.235	6.300	6.300	6.300	6.300
taux moyen d'augmentation annuelle	4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
coût moyen d'un supplément de pension (en euros)	5	235	235	235	235	235	235
nombre de bénéficiaires							
-pensions	6	10.375	10.700	11.050	11.400	11.750	12.100
-suppléments	7	539	534	536	538	540	542
Total	8	10.914	11.234	11.586	11.938	12.290	12.642
variation	9		+320	+352	+352	+352	+352
Pensions (en mio.)	10 = 1x2x3x6	704,5	730,2	789,4	826,2	871,7	922,7
Supplément de pensions (en mio.)	11 = 1x2x5x7	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5
Autres dépenses supplémentaires (assurance rétroactive …) (en mio.)	12	3,3	3,3	3,1	3,1	3,1	3,1
Total	13 = 10+11+12	709,2	734,9	793,9	830,8	876,3	927,3
variation	13		+3,6%	+8,0%	+4,6%	+5,5%	+5,8%
moyenne 2015-2020	14						+5,5%

- Subventions à payer

Les subventions sont des transferts courants sans contrepartie que les administrations publiques ou les institutions de l'Union européenne versent à des producteurs résidents dans le but d'influencer leurs niveaux de production, leurs prix ou la rémunération des facteurs de production.

En détail il s'agit des catégories suivantes :

- aides, subventions et participations réduisant notamment les loyers et les intérêts
- transferts de revenus, autres que des subventions d'exploitation
- aides, subventions et participations à caractère légal, réglementaire ou conventionnel
- subsides à caractère bénévole
- aide au logement, subventions d'intérêt et autres aides
- subventions diverses aux ménages, aux entreprises relevant des classes moyennes
- transferts de revenus aux organismes professionnels de droit public

Le total de ces dépenses se répartit comme suit sur les 3 secteurs :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	727,6	729,1 *+0,2%*	710,5 *-2,5%*	700,2 *-1,4%*	695,9 *-0,6%*	707,7 *+1,7%*
-Administration centrale	646,9	647,5 *+0,1%*	629,5 *-2,8%*	619,2 *-1,6%*	614,9 *-0,7%*	626,7 *+1,9%*
-Administrations locales	80,4	81,3 *+1,1%*	81,0 *-0,4%*	81,0 -	81,0 -	81,0 -
-Sécurité sociale.....	0,2	0,3 *+14,6%*	0,0 *-100%*	0,0 -	0,0 -	0,0 -

Il ressort de ce tableau que le total des dépenses en matière de subventions se caractérise par une quasi-stabilisation au cours de la période sous revue.

Au niveau de l'administration centrale, la répartition des dépenses est la suivante :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits budgétaires	347,2	346,2	352,1	350,8	357,0	367,2
Fonds spéciaux	232,8	233,5	216,4	205,0	193,7	196,2
Services de l'Etat à gestion séparée	-	-	-	-	-	-
Etablissements publics	35,8	30,4	32,2	33,8	34,5	33,7
Autres dépenses	31,2	37,4	28,9	29,7	29,7	29,7
Total …….	**646,9**	**647,5**	**629,5**	**619,2**	**614,9**	**626,7**

De manière globale, le total des dépenses pour subventions accuse une très légère baisse au cours de la période 2016-2020 de l'ordre de 20,8 millions, soit une diminution annuelle moyenne de -0,8%. A noter que la plus forte diminution se situe au niveau des fonds spéciaux.

Par ailleurs, les principaux éléments déterminants au niveau des dépenses de subventions de l'administration centrale sont les suivants :

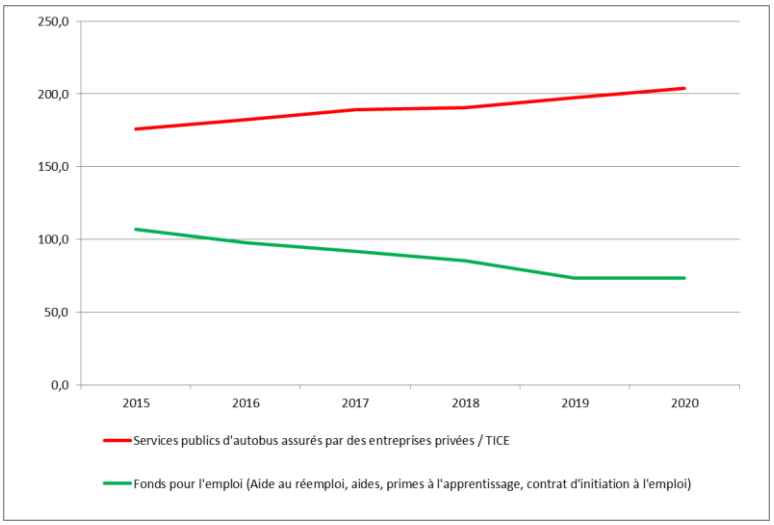
(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Participation dans la formation professionnelle continue	40,0	40,0	35,0	30,0	25,0	25,0
Aide au logement: subventions d'intérêt.....	36,7	38,4	39,2	40,1	41,1	42,3
Participations au salaire des travailleurs handicapés.....	33,2	37,7	39,3	40,7	43,5	45,8
Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées / TICE	175,8	182,1	189,2	190,3	197,4	204,0
Fonds pour l'emploi (Aide au réemploi, aides, primes à l'apprentissage, contrat d'initiation à l'emploi).....	106,8	97,7	91,6	85,6	73,6	73,6

Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	49,1	63,4	46,1	46,3	46,7	46,4
Fonds climat et énergie.....	41,6	28,0	31,5	31,5	35,0	35,0
Fonds de l'innovation	35,2	44,4	47,2	41,6	38,4	41,2
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.....	35,8	30,4	32,2	33,8	34,5	33,7
Total	554,1	562,1	551,2	539,9	535,1	546,9
% ses dépenses de subventions des admin. publiques	76,2%	77,1%	77,6%	77,1%	76,9%	77,3%

Ainsi qu'il ressort du graphique suivant, la quasi-stagnation du total des subventions est essentiellement imputable à deux facteurs :

- la diminution des dépenses des mesures de lutte contre le chômage, incluses dans le fonds pour l'emploi ;
- la progression modérée des dépenses du transport public assuré par les entreprises privées et le TICE.



- Revenus de la propriété

Les revenus de la propriété sont les revenus que reçoit le propriétaire d'un actif financier ou d'un actif corporel non produit en échange de sa mise à la disposition d'une autre unité institutionnelle.

En majeure partie, la catégorie « Revenus de la propriété » comprend les intérêts débiteurs de la dette publique qui se retrouvent dans le fonds de la dette publique et dans le fonds de la loi de garantie.

Le total de ces dépenses se répartit comme suit sur les 3 secteurs :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	182,5	203,2 *+11,4%*	171,5 *-15,6%*	175,4 *+2,3%*	172,6 *-1,6%*	184,8 *+7,1%*
-Administration centrale	187,8	208,2 *+10,9%*	176,4 *-15,2%*	180,1 *2,1%*	177,1 *-1,7%*	189,1 *+6,8%*
-Administrations locales	4,5	4,8 *+7,3%*	5,1 *+6,8%*	5,3 *+3,9%*	5,5 *+3,8%*	5,7 *+3,6%*
-Sécurité sociale.....	0,3	0,3 *0,0%*	0,0 *-100%*	0,0 -	0,0 -	0,0 -

Les dépenses au niveau de cette catégorie comprennent principalement les dépenses d'intérêts à payer sur la dette publique de l'administration centrale.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu détaillé de la répartition des revenus de la propriété de l'administration centrale :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits budgétaires	2,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Fonds spéciaux.....	243,2	228,9	232,3	233,5	228,2	242,5
Dont : - Fonds de loi de garantie.....	30,8	*29,0*	*30,7*	*30,7*	*30,7*	*30,7*
- Fonds de la dette publique..	*212,3*	*199,8*	*201,6*	*202,8*	*197,5*	*211,8*
Etablissements publics	16,1	27,5	26,1	28,4	29,9	29,8
Dont : - Fonds Belval.....	*8,7*	*18,6*	*17,5*	*19,7*	*21,9*	*22,0*
- SNCI.....	*1,2*	*1,2*	*1,2*	*1,2*	*1,2*	*1,2*
- CFL.....	*5,3*	*5,2*	*5,3*	*5,3*	*5,3*	*5,3*
Autres dépenses	- 74,2	- 48,4	- 82,2	- 82,0	-81,2	- 83,4
Total	**187,8**	**208,2**	**176,4**	**180,1**	**177,1**	**189,1**

Dans l'ensemble, les revenus de la propriété enregistrent une baisse générale de 19,1 millions entre 2016 et 2020.

Cette baisse est toutefois attribuable à l'évolution des dépenses de la catégorie « SIFIM – Service d'intermédiation financière indirectement mesurés » qui constitue l'essentiel de la rubrique des « autres dépenses » et qui, suivant le SEC2010, viennent diminuer le solde des revenus de la propriété. Ceci explique le fait que les dépenses d'intérêts sont plus élevées que les dépenses en matière de revenus de la propriété. En effet, au vu des chiffres du tableau précédent, il faut constater une augmentation des dépenses d'intérêts estimées de +11,9 millions via le fonds de la dette publique pendant la période de référence.

Le tableau ci-après résume les prévisions au sujet de l'évolution de la dette intérieure :

Dette intérieure	emprunts	échéance finale	2016		2017		2018		2019		2020	
			amort.	intérêts	amort.	intérêts	amort.	intérêts	amort.	intérêts	amort.	intérêts
3,693% 2006-2016 BCEE (50)	50,0	15/02/2016	50	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
3,616% 2006-2016 BCEE (150)	150,0	15/02/2016	150	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-
3,616% 2006-2016 BCEE (200)	200,0	22/02/2016	200	1,0	-	-	-	-	-	-	-	-
4,56% 2007-2017 BCEE (132) CFL/ARCELOR	132,0	21/05/2017	-	6,0	132	2,4	-	-	-	-	-	-
4,318% 2008-2018 BCEE (200)	200,0	08/02/2018	-	8,6	-	8,6	200	0,9	-	-	-	
4,935% 2008-2018 BCEE (200)	200,0	02/10/2018	-	9,9	-	9,8	200	9,9	-	-	-	-
4,935% 2008-2018 BCEE (300)	300,0	02/10/2018	-	14,8	-	14,8	300	14,8	-	-	-	-
0,436% 2014-2019 LGB Sukuk (200)	200,0	07/10/2019	-	0,9	-	0,9	-	0,9	200	0,9	-	-
3,375% 2010-2020 LGB (2000)	2.000,0	18/05/2020	-	67,5	-	67,5	-	67,5	-	67,5	2.000	67,5
2,25% 2012-2022 LGB (1000)	1.000,0	21/03/2022	-	22,5	-	22,5	-	22,5	-	22,5	-	22,5
2,125% 2013-2023 LGB (2000)	2.000,0	10/07/2023	-	42,5	-	42,5	-	42,5	-	42,5	-	42,5
2,25% 2013-2028 LGB (750)	750,0	19/03/2028	-	16,9	-	16,9	-	16,9	-	16,9	-	16,9
2,75% 2013-2043 LGB (300)	300,0	20/08/2043	-	8,3	-	8,3	-	8,3	-	8,3	-	8,3
Emprunt à émettre en 2016-2026 (0,5%)	1.500	-	-	-	-	7,5	-	7,5	-	7,5	-	7,5
Emprunt à émettre en 2017-2027 (1%) ...	1.120	-	-	-	-	-	-	11,2	-	11,2	-	11,2
Emprunt à émettre en 2018-2028 (1,25%)	1.624	-	-	-	-	-	-	-	-	20,3	-	20,3
Emprunt à émettre en 2019-2029 (1,375%).....	1.101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,1
Emprunt à émettre en 2020-2030 (1,5%)	2.756	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
TOTAL dette intérieure			400	199,8	132	201,6	700,0	202,8	200,0	197,5	2.000,0	211,8

- Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature

Cette rubrique comprend les catégories de dépenses suivantes :

– prestations de sécurité sociale en espèces ;
– autres prestations d'assurance sociale ;
– prestations d'assistance sociale en espèces.

Les **prestations de sécurité sociale en espèces** sont définies comme étant des prestations d'assurance sociale à payer en espèces aux ménages par les administrations de sécurité sociale. Les remboursements sont exclus et traités comme des transferts sociaux en nature.

Les **autres prestations d'assurance sociale** correspondent aux prestations à payer par les employeurs dans le cadre d'autres régimes d'assurance sociale liés à l'emploi. Les autres prestations d'assurance sociale liées à l'emploi sont des prestations sociales (en espèces ou en nature) à payer par les régimes d'assurance sociale autres que la sécurité sociale aux personnes qui cotisent à ces régimes, aux personnes qui sont à leur charge ou à leurs survivants.

Les **prestations d'assistance sociale en espèces** sont des transferts courants payés aux ménages par des administrations publiques ou des ISBLSM (institution sans but lucratif au service des ménages) pour répondre aux mêmes besoins que les prestations d'assurance sociale, mais qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un régime d'assurance sociale exigeant une participation, généralement par l'intermédiaire de cotisations sociales.

Cette catégorie est composée de prestations de la sécurité sociale et de l'administration centrale. La partie de la sécurité sociale représente 81% des dépenses totales en 2016, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	7 873,3	8 102,4 *+2,9%*	8 523,6 *+5,2%*	8 872,0 *+4,1%*	9 296,4 *+4,8%*	9 785,8 *+5,3%*
- Administration centrale	1 506,4	1 519,5 *+0,9%*	1 578,4 *+3,9%*	1 597,9 *+1,2%*	1 655,4 *+3,6%*	1 740,2 *+5,1%*
- Administrations locales	5,5	5,4 *-1,3%*	5,0 *-7,6%*	5,0 -	5,0 -	5,0 -
- Sécurité sociale.....	6 361,4	6 577,4 *+3,4%*	6 940,3 *+5,5%*	7 269,1 *+4,7%*	7 636,0 *+5,0%*	8 040,6 *+5,3%*

- Sécurité sociale :

Cette catégorie des dépenses est essentiellement composée des éléments suivants :

1) prestations de pensions, y inclus invalidité et survie ;
2) prestations de la caisse nationale des prestations familiales ;
3) prestations sociales en espèces qui ne sont ni des prestations familiales ni des prestations de pensions.

- Administration centrale :

Au niveau de l'administration centrale, les prestations sociales en espèces comprennent principalement les éléments suivants:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RMG	144,4	149,9	180,9	185,2	197,7	202,3
Indemnités de chômage.....	427,0	412,2	411,9	385,7	381,2	406,1
Prestations de pensions de l'administration centrale (y inclus les CFL)	790,6	803,5	856,1	894,0	940,9	993,1
Revenu pour personnes handicapées	41,5	43,0	44,1	46,7	48,9	51,6
Forfait d'éducation	59,9	58,7	58,5	59,1	59,4	59,8
Allocation de vie chère.....	30,1	41,7	35,9	36,2	36,6	36,9
Autres.....	12,8	10,5	- 9,0	- 9,1	- 9,2	- 9,6
Total……	**1 506,4**	**1 519,5**	**1 578,4**	**1 597,9**	**1 655,4**	**1 740,2**

Il ressort du tableau ci-dessus et du graphique ci-dessous que les dépenses pour prestations en espèces progressent de +3,9% en 2017 en raison d'une forte croissance des dépenses du RMG (revenu minimum garanti) de +31,1 millions ainsi que des prestations de pensions de l'administration centrale avec une augmentation de +52,5 millions. Quant aux indemnités de chômage, celles-ci se réduisent légèrement au cours de la période avec une baisse globale de 6,2 millions entre 2016 et 2020. Dans l'ensemble, les dépenses pour prestations en espèces de l'administration centrale s'accroissent de 220,7 millions entre 2016 et 2020, soit une augmentation annuelle moyenne de +3,5% pendant la période de référence. A noter que cette croissance est assez faible en 2018, mais elle grimpe à nouveau à partir de 2019 avec une augmentation de +57,5 millions d'euros, respectivement +84,8 millions d'euros en 2020.

Dépenses de pensions

Les prestations de pensions de cette catégorie de dépenses sont en fait des prestations sociales dites "fictives" suivant les règles du SEC. Ces prestations sociales fictives sont contrebalancées du côté des recettes par des cotisations sociales fictives. L'impact sur le solde de l'administration centrale est nul.

En matière de dépenses de pensions effectuées par le fonds des pensions, il convient de distinguer les pensions payées :

- pour les agents faisant partie du sous-secteur de l'administration centrale ;
- pour les agents faisant partie d'autres sous-secteurs des administrations publiques (sécurité sociale) ;
- pour les agents ne faisant pas partie du secteur des administrations publiques (Post, BCEE).

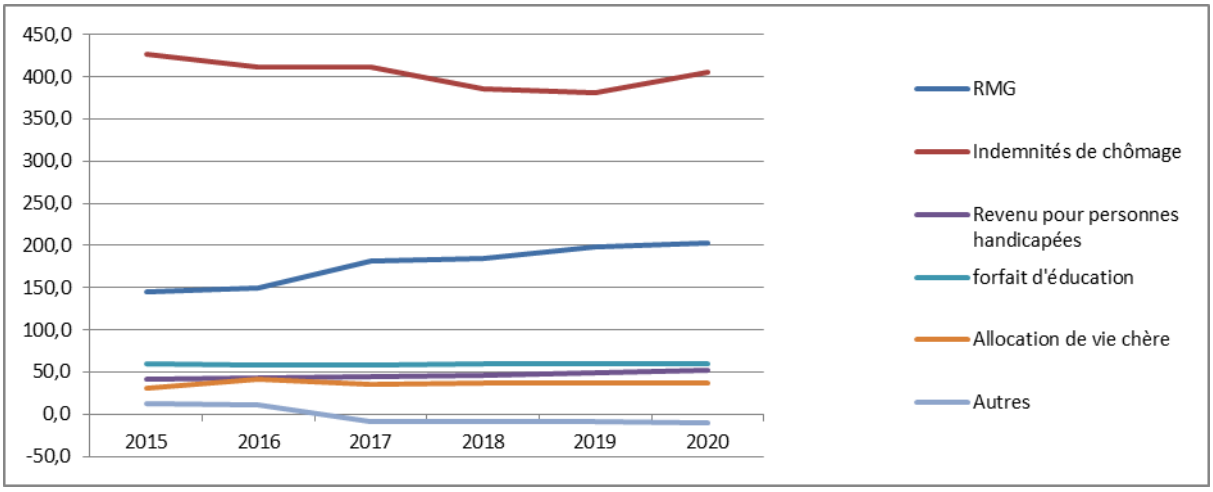
Sont prises en compte dans la catégorie des prestations sociales, les dépenses de pensions effectuées pour les agents de l'administration centrale de même que la contribution de pension payée par les agents de l'administration centrale. Les prestations comportent ainsi la part employeur (Etat), la part employée et la part de l'Etat. Comme les dépenses de pensions nettes de l'administration centrale sont déjà comptabilisées en tant que « D1 – Rémunérations des salariés », les prestations sociales sont contrebalancées par des cotisations sociales du côté des recettes.

Abstraction faite de cette opération purement comptable sans incidence sur le solde, les prestations sociales en espèces de l'administration centrale évoluent comme suit :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prestations sociales hors prestations de pension……	715,8	716,0	722,3	703,9	714,5	747,1
variation		0,0%	0,9%	-2,6%	1,5%	4,6%

Le graphique suivant illustre ces mêmes évolutions :



- Indemnités de chômage

Les prestations de chômage diminuent au titre de la période sous revue :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prestations de chômage	427,0	412,2	411,9	385,7	381,2	406,1
	-2,5%	-3,5%	-0,1%	-6,4%	-1,2%	+6,5%
dont:						
Chômage complet	242,0	227,8	234,9	213,5	213,5	238,4
	-7,64%	-5,88%	+3,13%	-9,09%	0,00%	+11,67%
Chômage partiel	13,7	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Chômage pour intempéries/ accidentel et technique	9,1	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Préretraite (hors sidérurgie)	40,0	42,5	40,7	40,7	37,7	37,7
Préretraite (sidérurgie)	33,0	27,3	27,3	27,3	27,3	27,3
Indemnité compensatoire travailleurs reclassés	82,0	80,0	73,0	67,0	64,0	64,0
Autres	7,2	9,7	11,0	12,2	13,6	13,6

D'après les dernières prévisions du STATEC, l'évolution du chômage a été estimée comme suit :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Population active	+1,5%	+2,0%	+1,9%	+1,8%	+1,9%	+2,2%
Emploi total	+2,6%	+3,0%	+2,5%	+3,0%	+2,7%	+2,9%
Taux de chômage BIT (% population active)	5,7%	5,3%	5,5%	5,0%	5,0%	5,7%
Taux de chômage ADEM (% population active)	6,8%	6,4%	6,6%	6,0%	6,0%	6,7%
variation	-4,23%	-5,88%	3,13%	-9,09%	0,00%	11,67%
Nombre de chômeurs (ADEM)	17.750	17.630	18.380	17.870	18.030	18.530

- Prestations sociales en nature

Les prestations sociales en nature (D.63) correspondent aux biens et services individuels fournis aux ménages gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs par les unités des administrations publiques et les ISBLSM (institution sans but lucratif au service des ménages), que ces biens et services aient été achetés sur le marché par ces unités ou soient issus de leur production non marchande. Ils sont financés par l'impôt, les cotisations de sécurité sociale, d'autres recettes des administrations publiques ou, dans le cas des ISBLSM, par des dons ou des revenus de la propriété.

Les prestations sociales en nature sont destinées à alléger la charge financière que représente pour les ménages la protection contre un certain nombre de risques ou de besoins sociaux. Elles peuvent être subdivisées en deux catégories: d'une part, celles où les ménages bénéficiaires achètent eux-mêmes les biens ou les services et se font ensuite rembourser; d'autre part, celles où les biens ou les services sont fournis directement aux bénéficiaires par une administration publique ou une ISBLSM qui soit les produit elle-même, soit les achète – en totalité ou en partie – à un producteur (ce dernier étant dans ce cas chargé de la fourniture).

Le tableau suivant présente la répartition des dépenses de prestations en nature des différents sous-secteurs :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	2 443,2	2 521,7	2 606,6	2 709,6	2 830,3	2 956,6
		+3,2%	*+3,4%*	*+4,0%*	*+4,5%*	*+4,5%*
-Administration centrale	63,4	58,5	57,5	58,7	59,3	56,9
		-7,7%	*-1,7%*	*+2,1%*	*+1,1%*	*-4,2%*
-Administrations locales	32,7	33,8	35,0	36,0	37,0	38,0
		+3,3%	*+3,6%*	*+2,9%*	*+2,8%*	*+2,7%*
-Sécurité sociale	2 347,1	2 429,5	2 514,1	2 615,0	2 734,0	2 861,8
		+3,5%	*+3,5%*	*+4,0%*	*+4,6%*	*+4,7%*

Les prestations sociales contiennent une composante sécurité sociale et une composante administration centrale. La composante sécurité sociale représente la plus grande partie de cette dépense, en l'occurrence quelque 96% en 2016.

D'un point de vue administration centrale, les dépenses de prestations en nature incluent dans une large mesure des frais de transports pour le compte de personnes à mobilité réduite ou handicapées et pour le compte d'élèves fréquentant des établissements spécialisés ainsi que pour les élèves de l'enseignement post primaire. Au sein de l'administration centrale, ce poste de dépenses varie assez peu pendant la période 2016-2020, avec une diminution moyenne annuelle de -0,7%.

- Autres transferts courants

Les autres transferts courants entre administrations publiques comprennent les opérations de transfert entre les différents sous-secteurs des administrations publiques (administration centrale, administrations d'États fédérés, administrations locales, administrations de sécurité sociale), à l'exception des impôts, des subventions, des aides à l'investissement et des autres transferts en capital. Les autres transferts courants comprennent principalement les transferts :

- à la sécurité sociale, aux communes et aux organismes sans but lucratif au service des ménages,
- à l'étranger,
- aux établissements publics (la dotation aux établissements publics qui font partie intégrante du secteur de l'administration centrale est retranchée des « autres transferts courants ». Pour ces établissements publics, les dépenses réelles sont prises en compte dans les différentes catégories de dépenses appropriées),
- à l'enseignement privé.

La coopération internationale courante couvre toutes les opérations de transfert en espèces ou en nature entre des administrations publiques nationales et des administrations publiques du reste du monde ou des organisations internationales, autres que les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

Les transferts courants divers comprennent les transferts aux ISBLSM, les transferts entre ménages ainsi que d'autres transferts courants.

- Les transferts courants aux ISBLSM comprennent toutes les contributions volontaires (autres que les legs), cotisations de membres, aides et subventions que les ISBLSM reçoivent des ménages (y compris les non-résidents) et, à titre secondaire, d'autres unités.
- Les transferts courants entre ménages sont des transferts courants en espèces ou en nature que des ménages résidents reçoivent ou effectuent à d'autres ménages résidents ou non-résidents. Il s'agit en particulier d'envois de fonds par des émigrants ou des travailleurs établis de façon durable à l'étranger (ou travaillant à l'étranger pour une durée d'au moins un an) aux membres de leur famille demeurant dans leur pays d'origine, ou encore par des parents à leurs enfants vivant dans un autre lieu.

Les prévisions au sujet de l'évolution des ressources propres de l'UE sont basées sur les prévisions en matière de la TVA et du RNB.

La répartition de ces dépenses sur les 3 secteurs de l'Administration publique ressort du tableau ci-après :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	1 573,7	1 688,1 +7,3%	1 869,0 +10,7%	1 910,6 +2,2%	1 962,4 +2,7%	2 098,6 +6,9%
- Administration centrale	6 634,0	6 875,9 +3,6%	7 173,9 +4,3%	7 408,7 +3,3%	7 676,2 +3,6%	8 083,0 +5,3%
- Administrations locales	228,4	240,5 +5,3%	152,7 -36,5%	158,5 +3,8%	163,7 +3,3%	169,1 +3,3%
- Sécurité sociale.....	46,7	53,3 +14,2%	47,7 -10,7%	46,9 -1,6%	47,8 +1,9%	48,8 +2,1%

En résumé, la catégorie "autres transferts courants" des administrations publiques comprend les transferts courants vers les autres secteurs de l'économie. Les transferts entre les différents sous-secteurs des administrations publiques sont neutralisés. Les "autres transferts courants" de l'administration centrale par exemple, comprennent l'ensemble des transferts vers la sécurité sociale et les administrations locales.

Administration centrale

Les "autres transferts courants" de l'administration centrale hors transferts à la sécurité sociale et hors transferts aux administrations locales constituent la majeure partie des transferts des administrations publiques consolidées.

Ces transferts sont constitués par:

- Transferts aux pays de l'Union européenne et à l'Union européenne
- Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises et institutions financières
- Transferts aux ménages et à l'enseignement privé et aux asbl.

Le tableau ci-après présente l'évolution des grandes catégories de dépenses de l'Administration centrale :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Transferts de revenus aux administrations publiques régionales et locales	1 172,7	1 250,1	1 223,0	1 273,9	1 352,9	1 448,0
Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3 965,6	4 024,3	4 173,9	4 315,8	4 454,3	4 633,5
Coopération internationale courante	158,2	231,5	234,7	275,4	285,9	353,4
Transferts aux pays de l'Union européenne	56,3	58,7	124,9	99,4	99,6	99,5
Transferts à l'Union européenne	354,0	288,8	350,1	347,1	359,4	381,8
Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises et institutions financières	111,7	115,7	99,8	102,0	104,5	108,4
Transferts aux ménages	122,1	155,7	157,2	160,1	164,1	167,6
Transferts à l'enseignement privé	85,1	88,7	94,2	98,4	104,5	109,6
Transferts aux institutions sans but lucratif au service des ménages	608,3	662,4	716,2	736,5	751,0	781,2
Total	**6 634,0**	**6 875,9**	**7 173,9**	**7 408,7**	**7 676,1**	**8 083,0**

Ainsi qu'il ressort de ce tableau, les autres transferts courants regroupent une multitude d'éléments très hétéroclites. Les estimations se basent principalement sur les prévisions faites dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019 de même que sur des prévisions récentes en provenance des départements ministériels.

Administrations locales

Le transfert principal vers les administrations locales est constitué par les ressources en provenance du fonds communal de dotation financière (FCDF). Les règles de dotation et d'alimentation sont les suivantes : taux de participation aux impôts de l'Etat (18 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, 10 % sur la TVA, 20 % du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs et d'un montant forfaitaire fixe adapté annuellement). Après une légère baisse en 2017, les transferts de revenus aux administrations locales progressent de 197,9 millions entre 2016 et 2020, soit une croissance moyenne annuelle de 3,8% sur la période 2016-2020.

Sécurité sociale

En matière de transferts à la sécurité sociale, la croissance s'avère plutôt linéaire avec un taux d'évolution moyen annuel de 3,6% au cours de la période de référence, correspondant à une augmentation globale de +609,2 millions d'euros entre 2016 et 2020.

Autres transferts courants

D'autres catégories de transferts courants comme la coopération internationale courante ainsi que les transferts aux pays de l'Union européenne connaissent des croissances annuelles moyennes importantes de l'ordre de 11,5% pour la première, et de 23,1% pour le deuxième. La coopération internationale subit surtout des hausses importantes en 2018 et 2020 en raison d'une augmentation des dépenses du fonds d'équipement militaire, atteignant ainsi une évolution globale entre 2016 et 2020 de +121,9 millions d'euros.

En revanche, la forte croissance des transferts aux pays de l'Union européenne est directement imputable à l'estimation des accises à transférer à l'UEBL en 2017 pour un montant de 65 millions d'euros. Ce montant est ensuite de 45 millions pour les 3 années subséquentes, expliquant ainsi dans une large mesure la diminution des transferts à partir de 2018.

En matière de transferts à l'Union européenne, la croissance des dépenses s'accélère en 2017 avec une hausse de +66,2 millions d'euros, pour ensuite se stabiliser à un niveau de 99 millions d'euros pour le reste de la période 2018-2020.

En outre, les transferts aux ISBLSM progressent en particulier en 2016 et 2017 avec des croissances moyennes de 8,5% pour ensuite ralentir à une croissance de 2,9% par an. Globalement entre 2016 et 2020, les transferts aux ISBLSM augmentent de +118,8 millions d'euros pour atteindre 781,2 millions d'euros en 2020.

Le tableau ci-joint apporte davantage de précisions concernant les principales composantes des différentes sous-catégories :

(en millions)

Coopération internationale courante:	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contributions obligatoires aux divers budgets des institutions internationales	8,6	7,1	7,2	7,3	7,4	7,5
Contributions obligatoires à des opérations de maintien de la paix	4,9	6,0	6,1	6,2	6,3	6,4
Contributions aux missions de prévention et de gestion de crise	9,5	11,0	13,0	15,0	17,0	19,0
Contributions aux frais d'installations militaires	8,0	8,2	8,3	8,4	8,6	8,7
Coopération au développement: contribution à des institutions autres que l'UE	17,0	18,1	19,1	20,2	20,1	21,0
Coopération au développement: contributions volontaires aux budgets d'institutions internationales autres que l'UE	23,0	23,0	24,0	26,0	27,5	29,0
Subsides au titre de l'action humanitaire: aide d'urgence	37,0	37,0	38,0	39,0	40,0	46,0
Fonds pour la coopération au développement	4,5	5,1	5,5	5,6	5,6	5,7
Fonds d'équipement militaire	3,7	50,7	57,5	92,0	87,8	137,0
Fonds de la dette publique	13,9	26,4	18,8	15,9	15,0	15,0
Autres	28,1	39,0	37,3	39,9	50,5	58,0
Total	158,2	231,5	234,7	275,4	285,9	353,4

- Transferts en capital

Les transferts en capital exigent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération. Que le transfert en capital ait lieu en espèces ou en nature, il débouche sur une variation correspondante des actifs financiers ou non financiers présentés dans les comptes de patrimoine de l'une ou des deux parties à l'opération.

Par **transfert en capital en nature**, il faut entendre le transfert de la propriété d'un actif fixe corporel (autre que des stocks ou des espèces) ou l'annulation d'une dette par un créancier sans contrepartie.

Par **transfert en capital en espèces**, il faut entendre le transfert d'un montant en espèces soit qu'une des parties à l'opération a obtenu en cédant un ou des actifs (autres que des stocks), soit que l'autre partie est supposée ou tenue d'utiliser pour acquérir un ou des actifs (autres que des stocks). Cette seconde partie – ou bénéficiaire – est souvent

obligée d'utiliser les espèces en question pour acquérir un ou des actifs comme condition de la réalisation du transfert.

Les transferts en capital se différencient des transferts courants par le fait qu'ils impliquent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération.

Les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

Les transferts en capital de l'administration centrale comportent globalement les aides à l'investissement de l'administration centrale aux entreprises, aux associations sans but lucratif au service des ménages, aux ménages et aux communes.

Le tableau ci-après présente la répartition du total des dépenses pour les 3 secteurs de l'Administration publique :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques consolidées	416,9	455,5	488,9	540,8	609,7	630,2
		+9,3%	*+7,3%*	*+10,6%*	*+12,7%*	*+3,4%*
- Administration centrale	609,5	725,7	767,6	794,1	869,3	887,1
		+19,1%	*+5,8%*	*+3,4%*	*+9,5%*	*+2,1%*
- Administrations locales	19,6	66,4	46,2	33,6	46,6	16,3
		+238,1%	*-30,4%*	*-27,3%*	*+38,7%*	*-65,1%*
- Sécurité sociale.....	32,8	30,5	26,8	26,0	27,6	27,6
		-7,1%	*-12,2%*	*-2,8%*	*+6,1%*	*0,0%*

Les transferts en capital consolidées des administrations publiques constituent en fait les "aides à l'investissement" en faveur des autres secteurs de l'économie.

Les prévisions de ces dépenses ont été effectuées sur base du programme pluriannuel d'octobre 2015. En tenant compte des derniers chiffres disponibles pour l'exercice 2015, force est de constater que des moins-values de dépenses importantes sont apparues de l'ordre de 150 millions d'euros en comparaison aux estimations faites lors de l'établissement du projet de budget 2015.

En observant en détail l'évolution des dépenses au cours des dernières années, il se dégage une moins-value structurelle qui peut être estimée à 100 millions d'euros. De ce fait, les prévisions de dépenses pour la période 2017-2020 ont été réduites de 100 millions d'euros.

Le détail des transferts en capital / aides à l'investissement de l'administration centrale se présente comme suit :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Transferts en capital.....	**609,5**	**725,7**	**767,6**	**794,1**	**869,3**	**887,5**
dont :						
Entreprises publics /privés	98,8	123,2	155,9	176,8	193,4	205,8
Institutions sans but lucratif au service des ménages	104,3	173,3	169,4	176,7	222,3	223,5
Pays hors Union européenne.....	132,4	159,4	174,2	187,4	201,9	209,4
Administrations locales.....	205,4	292,1	294,5	266,6	272,6	267,9

Les transferts en capital des administrations locales comprennent en majeur partie la participation de la ville de Luxembourg au projet du tram ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

(en millions)

Administrations locales	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Luxtram	8,8	50,6	31,2	18,6	31,6	1,3
Autres transferts en capital	10,8	15,8	15,0	15,0	15,0	15,0
Total	19,6	66,4	46,2	33,6	46,6	16,3

c) <u>Remarques particulières concernant l'évolution des recettes et dépenses des administrations locales</u>

L'évolution des recettes du secteur communal est principalement influencée par les transferts courants en provenance du budget de l'Etat.

Rappelons à cet égard que les communes participent dans le produit de 3 impôts de l'Etat, à savoir : 18 % du produit de l'impôt prélevé sur les personnes physiques, 10 % de la TVA et 20 % de la taxe sur les véhicules automoteurs.

Il s'ensuit que les transferts au profit du secteur communal évoluent largement en fonction du produit de ces impôts, notamment des deux premiers, ce qui se traduit globalement par une progression dynamique, qui se trouve toutefois atténuée en 2017 et 2018, par les effets de la réforme fiscale sur le produit de l'impôt prélevé sur les personnes physiques.

Ce facteur explique notamment la légère diminution du transfert en 2017 (- 2,8 %) et son accroissement moins élevé en 2018 (+ 4,9 %) qu'au cours des autres années de la période (respectivement + 6,7 % et + 7,1 % en 2019 et 2020).

La deuxième recette du secteur communal, en termes d'importance relative, est constituée par l'impôt commercial communal (ICC), qui présente une progression régulière, au titre de la période sous revue.

Le troisième facteur en importance au niveau des recettes du secteur communal consiste dans les recettes au titre de la production marchande et non marchande, qui représentent pour l'essentiel les produits des taxes communales et qui dépendent donc des décisions afférentes des conseils communaux.

Sur base de l'évolution passée, la progression de ces recettes a été fixée de façon modérée, à respectivement 1,1 % pour la production marchande et à 3,9 % pour la production non marchande.

La dernière ressource d'une certaine importance est constituée par les transferts en capital versés par l'Etat dans le cadre des différents régimes de subventionnement d'investissements, notamment communaux.

Affichant une progression annuelle moyenne élevée de 8,0 %, cette ressource est le symétrique des transferts en capital de l'Administration centrale retenus dans la programmation financière pluriannuelle de l'Etat.

Les dépenses augmentent en moyenne annuelle de 3,3 % entre 2016 et 2020 ; le taux très modéré apparaissant en 2017, notamment, est un effet du projet de réforme des finances communales.

d) Remarques particulières concernant l'évolution des recettes et dépenses de la Sécurité sociale

Comme la plus grande partie des recettes est constituée par les cotisations sociales ainsi que par les contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations, l'évolution globale des recettes est largement marquée par l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique.

Ceci explique dans une large mesure la progression annuelle moyenne des cotisations qui s'établit à 5,3 % entre 2016 et 2020 (la croissance nominale annuelle moyenne du PIB est de 5,9 %).

Les transferts courants versés à la Sécurité sociale progressent en moyenne annuelle de 3,6 %. L'essentiel de ces transferts est constitué des contributions de l'Etat et il convient à cet égard d'observer ce qui suit :

L'évolution de ces transferts est influencée de façon non négligeable par la participation de l'Etat à la CNPF. La réforme des prestations familiales, dont notamment celle du congé parental et l'adaptation des prestations familiales, tous les deux ans à partir de 2018, à l'évolution du salaire médian, entraîne une augmentation de la contribution de l'Etat. L'incidence du congé parental est ainsi estimée à respectivement 10 millions en 2016 et 35 à 43 millions pour les années suivantes, alors que l'adaptation au salaire médian est ainsi estimée à 7 millions en 2018 et 2019, ainsi qu'à 21 millions en 2020.

Abstraction faite des prestations familiales, les autres transferts à la Sécurité sociale (notamment les contributions de l'Etat aux assurances, maladie, dépendance et accidents), progressent de 4,4 % en moyenne annuelle.

L'écart entre ce taux de progression et la croissance des cotisations (+5,3%) résulte essentiellement de l'expiration en 2018 de la dotation forfaitaire maternité de 20 millions ainsi que de la prise en compte du projet de réforme des finances communales tel qu'il est actuellement envisagé, qui comporte le transfert à charge des communes de la contribution actuelle de l'Etat à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux.

Les revenus de la propriété sont estimés passer de 388 millions en 2015 à 504 millions en 2020, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 5,3%, facteur contribuant de façon significative à l'amélioration du solde de la Sécurité sociale au cours de la période de programmation.

Ces revenus, constitués pour l'essentiel de revenus réalisés par le FdC, augmentent sous l'effet de bons résultats du Fonds enregistrés en 2014 et en 2015 ainsi que du fait des transferts au-dit Fonds de l'excédent des recettes du régime de pension. Finalement, ces revenus sont également tributaires de l'évolution de la situation boursière.

Les dépenses augmentent en moyenne annuelle de 4,8 % entre 2016 et 2020, la progression annuelle présentant d'ailleurs une tendance ascendante, avec notamment une progression très limitée en 2016 (+ 2,5 %)

Il importe aussi de rappeler qu'aucune mesure de restructuration n'a été prévue dans ce contexte concernant l'assurance pension, alors que le programme gouvernemental prévoit de tirer les conclusions d'une analyse de la situation du régime, et notamment des effets de la réforme de 2012, en 2016.

Concernant l'évolution des dépenses des principaux régimes de Sécurité sociale, il y a lieu de faire les remarques suivantes :

Les dépenses de l'assurance pension sont estimées de croître en moyenne annuelle de + 6,3 % de 2016 à 2020, ce qui dépasse la croissance des recettes (essentiellement les cotisations et la contribution de l'Etat) qui progressent (néanmoins très dynamiquement) de + 5,2 % en moyenne pendant la période.

En dépit de cette différence, et en raison de l'importance du solde des opérations courantes actuelles, ce solde continue à rester excédentaire et à se maintenir à un niveau élevé. A noter que les projections comportent l'hypothèse d'un ajustement de 0,6 % en 2017, de 0,6 % en 2018, de 0,6 % en 2019 et de 0,5 % en 2020 (taux ne différant pour les années 2017 à 2019 que marginalement de ceux retenus pour la même période dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019).

Les prestations en nature de l'assurance maladie-maternité sont estimées augmenter de 4,7 %, ce qui est inférieur à la croissance estimée des cotisations (et partant de la cotisation de l'Etat), soit 5,2 %, ce qui aboutit à un solde croissant excédentaire de ce régime.

La croissance moyenne annuelle des dépenses des assurances dépendance, accidents et de la Mutualité des employeurs est estimée à respectivement + 2,1 %, 1,8 % et 5,2 %.

Pour les assurances dépendance et accidents il en résulte ainsi un taux d'évolution pratiquement égal à l'accroissement moyen estimé du NI (+ 1,9 % entre 2016 et 2020), ce qui concourt, compte tenu de l'accroissement dynamique des cotisations, au rétablissement d'un solde excédentaire de ces régimes. A noter que le taux de progression revu à la baisse pour l'assurance dépendance s'explique pour l'essentiel par un ralentissement sensible des prestations en 2014 et 2015, sous l'effet des mesures de restructuration mais aussi d'un ralentissement marqué de l'évolution du nombre de bénéficiaires.

* * *