



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

11^e ACTUALISATION DU PROGRAMME DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG POUR LA PERIODE 2009-2014

Janvier 2010

TABLE DES MATIERES

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	3
II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES	6
II.1. La situation économique en 2009	6
II.2. Prévisions macroéconomiques : l'environnement international	7
II.3. Prévisions macroéconomiques à moyen terme 2010-2014	8
III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE	9
III.1. Orientations générales de la politique budgétaire	9
III.2. Objectif budgétaire à moyen terme	10
III.3. La situation budgétaire en 2008 et en 2009	11
III.4. Le budget pour l'exercice 2010	12
III.5. La situation budgétaire de l'administration publique en 2011-2014 dans un scénario à politique inchangée	14
III.6. Stratégie de sortie du déficit budgétaire	16
III.6. La dette publique	17
III.7 Analyse de sensibilité	19
III.8 Comparaison avec le solde programme de stabilité antérieur	20
V. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES	21
VI. VIABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES	23
VII. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES	25
Tableau 1A. Perspectives macroéconomiques	28
Tableau 1B. Evolution des prix	28
Tableau 1C. Evolution sur le marché du travail	29
Tableau 2A. Situation budgétaire de l'administration publique (en % du PIB)	30
Tableau 2B. Situation budgétaire de l'administration publique (en mio. €)	31
Tableau 3. Dépenses de l'administration publique par fonction	32
Tableau 4. Dette publique	32
Tableau 5. Evolution cyclique des finances publiques	33
Tableau 6. Divergences par rapport au programme antérieur	33
Tableau 7. Viabilité à long terme des finances publiques	34
Tableau 8. Scénario macroéconomique – Hypothèses de base	34

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

La présente actualisation du programme de stabilité est établie pour la période 2009-2014 et couvre donc toute la législature du Gouvernement issue des élections législatives du 7 juin 2009.

Ce programme présente dans les tableaux annexés un scénario de l'évolution des finances publiques « à politique inchangée ». Il décrit ainsi le développement de la situation des finances publiques (vers une dégradation substantielle) dans l'hypothèse où le gouvernement ne prendrait aucune mesure discrétionnaire au cours de la période 2011-2014 pour assainir la situation des finances publiques et d'éviter ainsi une telle trajectoire.

Or, il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de laisser les finances publiques prendre une telle trajectoire.

En effet, le Gouvernement vise comme objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique en 2014 au plus tard. Afin d'atteindre cet objectif, le Gouvernement va engager au plus vite un dialogue avec les partenaires sociaux afin de trouver un consensus social autour des mesures de consolidation à prendre pour réussir l'assainissement des finances publiques et de créer ainsi les conditions pour assurer la prospérité du pays au cours des années à venir.

Pendant la période 2008-2010, le Gouvernement a mis en œuvre une politique budgétaire contre-cyclique afin de préserver la stabilité du système financier et pour contenir les effets négatifs de la récession sur l'activité et l'emploi.

Le Gouvernement a mené ses actions dans le cadre du plan européen de relance économique en vue d'une stimulation de la demande de consommation et d'investissement, d'un renforcement de la confiance des consommateurs, et de l'atténuation du coût humain du ralentissement économique et de son impact sur les personnes vulnérables.

A cette fin, le Gouvernement a adopté un ensemble de mesures qui se décline autour de six axes. Tout d'abord, il a pris des mesures en faveur du soutien au pouvoir d'achat des ménages. Pour soutenir l'activité des entreprises, il a maintenu un niveau d'investissement public élevé et il a pris une série de mesures fiscales et autres. De même, il a intensifié les efforts pour créer un environnement administratif favorable à l'activité économique, essentiellement par le biais de la réduction des charges administratives. En matière d'emploi, le gouvernement a décidé de mesures d'accompagnement des effets de la crise. Finalement, le Gouvernement,

conformément aux objectifs du plan européen de relance économique, a aussi voulu préparer l'après-crise par cet ensemble de mesures.

En septembre et octobre 2008, le Gouvernement a également mené des actions concertées avec les gouvernements belge, français et néerlandais afin de soutenir deux institutions financières à caractère systémique et ainsi stabiliser le système bancaire et assurer la protection des dépôts des épargnants. L'intervention rapide et efficace des pouvoirs publics a permis de rétablir la confiance sur le marché et de limiter les effets de contagion à l'économie réelle.

Cette politique volontariste en faveur de l'activité économique, de l'emploi, du pouvoir d'achat et de la stabilisation du système bancaire a affecté la situation des finances publiques par le creusement des déficits budgétaires en 2009 et 2010 et par une augmentation de la dette publique.

La stratégie budgétaire à moyen terme suit les orientations de l'Ecofin et du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, à savoir que les politiques pour soutenir l'économie seront maintenues jusqu'à ce que la reprise soit pleinement assurée. Simultanément, une stratégie crédible de sortie des politiques de relance sera mise au point et l'assainissement budgétaire sera entamé au plus tard en 2011. Finalement la stratégie budgétaire prévoit un effort d'assainissement annuel d'au moins 0,5 % du PIB en termes structurels et sera conjuguée à des réformes structurelles destinées à soutenir la viabilité à long terme des finances publiques.

Par ailleurs, la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009 définit les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire. Ainsi, le Gouvernement s'engage à maintenir des finances publiques saines, avec sur le long terme, un solde budgétaire excédentaire et un faible taux d'endettement public. En même temps, il continuera à mener une politique budgétaire prudente en conformité avec les objectifs définis par le pacte de stabilité et de croissance. Finalement il prendra les mesures nécessaires pour assurer la pérennité des finances publiques notamment en visant une réduction durable de la croissance tendancielle des dépenses publiques. Plus précisément, l'évolution future des dépenses de l'Etat ne devra pas dépasser la croissance économique à moyen terme.

Pour la mise en œuvre concrète de ces orientations, le Gouvernement s'est fixé un certain nombre de lignes directrices en matière de dépenses publiques. Il voudra ainsi maintenir un niveau d'investissement public élevé ; il cherchera à contenir les dépenses liées aux transferts sociaux par l'introduction de plus de sélectivité sociale ; de même, il va revoir la politique des subsides et les régimes des abattements sociaux à la lumière de leur finalité et de leurs impacts fiscal et social ; il voudra aussi contrôler la croissance des dépenses de fonctionnement de l'Etat tout en assurant la qualité des services publics et il s'engage à ne pas prendre de mesure ayant un impact significatif sur la croissance des dépenses publiques tant que la crise continuera à avoir un impact négatif sur les recettes fiscales.

Au niveau de la politique fiscale et des recettes publiques, le Gouvernement a fixé les orientations en matière de fiscalité des personnes physiques et des entreprises. Ainsi pour les personnes physiques, il évitera d'augmenter les impôts des personnes durant la crise tout comme il ne procédera ni à une réduction, ni à une correction de la fiscalité des personnes physiques en raison de l'inflation au cours de la première moitié de la nouvelle période législative. Le Gouvernement fera ensuite évoluer la fiscalité sur les personnes physiques en fonction de la situation économique et financière du pays. En matière de fiscalité des entreprises, le Gouvernement portera un souci particulier au maintien d'un environnement fiscal compétitif pour les entreprises.

Un certain nombre de circonstances font en sorte qu'il sera d'autant plus indispensable pour le Luxembourg de relever le défi de la consolidation budgétaire. En effet, des finances publiques robustes et soutenables à long terme jouent un rôle important pour la compétitivité d'une économie de petite taille ultra-ouverte comme le Luxembourg qui se caractérise notamment par un ratio entre les exportations et le PIB d'environ 180%. En matière d'activités financières, la crise actuelle aura des ramifications importantes au niveau du secteur financier à l'échelle mondiale et donc aussi au niveau national. Or, les activités financières représentent 32% de la valeur ajoutée, 22% de l'emploi et 31% des recettes fiscales. En outre, la politique budgétaire est confrontée à une situation de volatilité élevée des recettes publiques imputable au degré d'ouverture élevé ainsi qu'à la structure de l'économie, alors que simultanément, la structure et le niveau des dépenses publiques sont relativement figés à court et moyen terme.

A côté de la volatilité des recettes, il convient de relever également que l'évolution de la croissance potentielle représente un important risque baissier. En effet, la crise aura certainement un impact négatif sur la croissance potentielle. Avant la crise, la croissance potentielle se situait autour de 4 à 4,5%. Or, après la crise, la croissance potentielle va diminuer et s'établir autour de 2,5 à 3%, ce qui aura un effet sur l'évolution des recettes publiques.

La consolidation budgétaire s'avère d'autant plus nécessaire que la viabilité à long terme des finances publiques n'est pas assurée. En effet, l'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques sera considérable dans le scénario à politique inchangée : à moyen et long terme, les dépenses publiques liées au vieillissement vont augmenter de plus de 10% du PIB, ce qui est une des augmentations les plus fortes de toute l'Union européenne.

Finalement, l'augmentation de la dette publique et des charges y afférentes réduiront considérablement les marges de manœuvre budgétaires. Ainsi, sous l'effet d'un possible triplement de la dette publique sur la période 2007-2014, les intérêts à payer sur la dette publique pourraient avoisiner 500 mio. € en 2014, soit environ 1% du PIB, contre 0,3% actuellement.

Cette 11^{ième} actualisation du programme de stabilité décrit une économie luxembourgeoise qui connaîtra au cours de ces années une modification de sa trajectoire de croissance économique caractérisée par une baisse de la croissance

potentielle, une baisse de la croissance de l'emploi et la stabilisation d'un taux de chômage à un niveau plus élevé. La politique budgétaire devra prendre en compte cette nouvelle donne.

II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES

II.1. La situation économique en 2009

Après une croissance nulle (0%) en 2008, le PIB a diminué de 3,9% en 2009.

Cette évolution négative s'explique par une baisse simultanée de toutes les composantes de la demande, à l'exception de la dépense publique.

La substitution de la demande privée par la demande publique sous forme d'augmentation de la consommation des administrations publiques et de l'investissement public a donc évité une baisse encore plus importante de la croissance économique du pays.

Au niveau des composantes de la demande privée, on note que la demande de consommation des ménages baisse de -0,7% sous l'effet notamment de la détérioration du marché de l'emploi ; l'investissement privé baisse de -11% ; les exportations de biens et services baissent de -7,9%. Par contre, la dépense de consommation des administrations publiques augmente de 3,4% et l'investissement public augmente de 10%.

Le taux d'inflation a connu un ralentissement important et atteint 0.4% (IPCN) sur l'année 2009.

Cette évolution est imputable à un important effet de base lié au recul des prix pétroliers et aux conditions cycliques, à savoir la récession économique.

Ce contexte a aussi impliqué une baisse de l'inflation sous-jacente (qui exclut les produits pétroliers et d'autres prix déterminés sur les marchés internationaux) qui est passée de 2,4% au cours du premier trimestre 2009 à 1,8% à la fin de 2009 (2,1% en moyenne en 2009), sous l'impulsion notamment de la stagnation des prix des produits alimentaires.

Malgré le recul de l'inflation globale, les perspectives d'inflation sont orientées à la hausse : l'effet de base positif lié à la baisse des prix pétroliers en 2008 s'est estompé fin 2009 et la reprise économique globale en 2010 conduit à une hausse du prix de certaines matières premières, dont notamment le pétrole.

Finalement, il faut noter que depuis la fin de l'année 2008, le Luxembourg a enregistré un écart d'inflation favorable (un taux d'inflation plus faible) par rapport à la zone euro et à ses principaux partenaires commerciaux qui sont les pays limitrophes. Or, cette tendance s'est inversée à la mi-2009 pour redevenir défavorable. A moyen terme, cette inversion de tendance est susceptible d'avoir des conséquences négatives en termes de compétitivité-prix pour le Luxembourg.

En début de crise, le marché du travail a bien résisté au retournement conjoncturel et en 2008, l'emploi intérieur a connu une augmentation de 4,7% et le taux de chômage s'est établi à 4,8%.

Il est bien connu que le marché du travail réagit avec un certain écart temporel à l'évolution cyclique. Ainsi, l'effet du retournement conjoncturel sur le marché du travail ne s'est matérialisé qu'à partir de 2009 et l'emploi intérieur n'a augmenté que de 1,2% en 2009 tandis que le taux de chômage est monté à 6%.

En ce qui concerne les différents secteurs, on peut constater que le ralentissement de l'emploi touche tous les secteurs, à l'exception des services non-marchands (administration publique, éducation, santé, actions sociales).

En particulier, il convient de relever que la baisse a été relativement contenue dans le secteur financier tandis que l'industrie a connu une baisse importante de l'emploi de l'ordre de -1,9%. Le travail intérimaire dans l'industrie a diminué de 50%. Le recours massif à l'instrument du chômage partiel a permis d'éviter des pertes d'emploi supplémentaires, essentiellement dans le secteur de l'industrie.

II.2. Prévisions macroéconomiques : l'environnement international

Conformément à la prévision d'automne 2009 de la Commission européenne, le programme de stabilité est établi sur l'hypothèse que la croissance économique de la zone euro atteindra 0,9% en 2010 et 1,7% en 2011.

Afin de refléter l'impact de la crise économique sur le potentiel de croissance de la zone euro, il est supposé que le taux de croissance de la zone euro de 1,7% sera maintenu au cours de la période 2012-2014, alors que le taux de croissance potentielle avant la crise était fixé à 2,1%.

Le programme de stabilité est établi en faisant l'hypothèse d'une normalisation de la situation sur les marchés financiers internationaux.

L'évolution des prix pétroliers et du taux de change de l'euro sont sujets à un degré élevé d'incertitude. Pour les besoins du programme de stabilité, le prix du pétrole est

fixé à USD 76,6 et le taux de change à EUR 1 = USD 1,49 au cours de la période 2010-2014 (hypothèses techniques).

Les taux d'intérêt à court terme vont remonter graduellement au cours de la période 2010-2014 pour atteindre 4,6% en 2014 ; les taux d'intérêt à long terme vont aussi augmenter graduellement (de 4% en 2010 à 5,7% en 2013-2014).

II.3. Prévisions macroéconomiques à moyen terme 2010-2014

L'économie luxembourgeoise est sortie de la récession au troisième trimestre 2009. L'ampleur de la reprise (+4,4% par rapport au trimestre précédent) ainsi que l'amélioration du contexte économique international impliquent une prévision de croissance de +2,5% en 2010.

Pour la période 2011-2014, le programme de stabilité fait l'hypothèse d'une stabilisation de la situation conjoncturelle. Au cours de cette période, la croissance économique fluctuera autour de 3% l'an ce qui correspond au nouveau niveau de la croissance potentielle. Par conséquent, il faut constater que la croissance économique en 2010-2014 sera nettement en-deçà de la croissance économique moyenne au cours de la période 1990-2009 (+4,2%).

L'inflation reste modérée tout au long de la période de projection. En 2010, le taux d'inflation (IPCN) atteint 1,6%. L'inflation moyenne au cours de la période de projection s'établit à 1,7% et ce n'est qu'à partir de 2013 que l'inflation dépassera à nouveau la valeur des 2 % qui est considérée par la BCE comme objectif de stabilité des prix et que le Luxembourg avait dépassé systématiquement au cours des années avant la crise.

L'inflation est tempérée par une série de facteurs : l'écart de production reste négatif jusqu'en 2013. Par ailleurs, le taux de chômage est élevé et continue à augmenter jusqu'en 2012, ce qui aura entre autre un effet de modération sur l'évolution des coûts de production domestiques et notamment les salaires. Ainsi les coûts de production connaîtront sans doute une évolution en-deçà de leur moyenne historique, ce qui ne permet toutefois pas nécessairement de conclure que la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise s'améliorera, dans la mesure où cette dernière dépend de l'évolution des coûts de production domestiques et des salaires dans le chef de nos partenaires commerciaux. Finalement, il convient de relever que le programme de stabilité est établi sous l'hypothèse technique d'un prix pétrolier inchangé au cours de la période 2010-2014 (USD 76,6).

L'impact retardé de l'évolution cyclique sur le marché du travail implique qu'en 2010, l'emploi intérieur diminue de l'ordre de 0,5%. En parallèle, le taux de chômage augmente de 6% en 2009 à 6,9% en 2010.

A moyen terme, la croissance de l'emploi redevient positive à partir de 2011 (+1%) et atteint 1,6% au cours de la période 2012-2014, sous l'effet de l'amélioration progressive des conditions économiques. A noter que ces taux de croissance sont nettement inférieurs à la moyenne observée au cours de la période 1990-2009 (+3,4% l'an).

Le taux de chômage continue à augmenter jusqu'en 2012. Il s'établit à 7,3% en 2012, alors que le taux de chômage « au sens large » (politiques actives du marché du travail) est encore plus élevé (environ 9%). Le chômage se résorbera graduellement à partir de 2013, mais le taux de chômage de 6,5% en 2014 est nettement supérieur à la moyenne historique de la période 1990-2009 qui s'établit à 3,3%.

III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE

III.1. Orientations générales de la politique budgétaire

A court terme, compte tenu de la fragilité de la reprise économique en 2010, la politique budgétaire contre-cyclique entamée en 2008-2009 est maintenue sur l'année 2010.

Le stimulus budgétaire s'inscrit dans le cadre du plan de relance européen décidé par le Conseil européen de décembre 2008. Ce plan était construit sur trois axes principaux, à savoir le soutien de la demande conformément aux principes « timely, temporary, targeted » ; l'augmentation des dépenses publiques, accompagnée de réductions de la pression fiscale sur les ménages et soutien aux ménages et entreprises fragilisés par la crise ; et un effort accru de mise en œuvre de réformes structurelles dans cadre de la stratégie de Lisbonne afin de préparer notamment la période après la crise.

Ensuite, en conformité avec les conclusions du Conseil Ecofin et du Conseil européen de décembre 2009, la consolidation budgétaire devra commencer en 2011 au plus tard. Elle devra s'articuler autour d'un programme d'assainissement des finances publiques ambitieux et crédible.

C'est pourquoi, en relation avec les engagements pris au niveau européen, l'ambition du programme d'assainissement budgétaire se traduit par la détermination du Gouvernement d'atteindre un solde budgétaire équilibré de l'administration publique en 2014.

Afin d'assurer la crédibilité du programme d'assainissement budgétaire et de favoriser ainsi les conditions de sa mise en œuvre, le Gouvernement veut tout d'abord dégager un consensus social autour de cet objectif et des mesures et instruments à mettre en œuvre pour l'atteindre.

Par ailleurs, la viabilité du programme d'assainissement budgétaire implique que la consolidation du budget soit accompagnée par des mesures structurelles visant à renforcer le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise et qu'elle respecte les principes de solidarité et d'équité intra- et inter-générationnelle.

Par conséquent, les mesures de consolidation budgétaire feront d'abord l'objet de consultations et de négociations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux dans le cadre du comité de coordination tripartite. Elles seront entamées au cours du premier semestre 2010, afin de laisser suffisamment de temps pour engager la procédure législative permettant à mettre en œuvre le programme d'ajustement à partir de l'année budgétaire 2011.

Au niveau de la présente actualisation du programme de stabilité, ceci implique que le programme se limite à présenter la trajectoire d'ajustement visant à atteindre l'objectif budgétaire d'un solde équilibre en 2014. Ainsi, le Gouvernement s'engage politiquement à atteindre cet objectif mais les mesures et instruments à mettre en œuvre pour l'atteindre ne sont spécifiés dans ce programme de stabilité afin de ne pas anticiper le résultat des discussions avec les partenaires sociaux et le parlement.

III.2. Objectif budgétaire à moyen terme

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 viabilité des finances publiques, compte tenu également des changements démographiques prévisibles.

Les objectifs à moyen terme se situent – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires – entre -1 % du PIB pour les pays à faible dette et à potentiel de croissance élevé et l'équilibre ou l'excédent budgétaire pour les pays à forte dette et à potentiel de croissance réduit.

Sur cette base, le Luxembourg s'est fixé en 2005 un objectif budgétaire à moyen terme de -0,8% du PIB.

Or, les conclusions du Conseil européen de mars 2005 prévoient également que les passifs implicites (liés aux dépenses croissantes en raison du vieillissement démographique) doivent être pris en considération dès que les critères et modalités adéquats auront été établis à cette fin et approuvés par le Conseil.

Ces critères et modalités ont été approuvés par le Conseil Ecofin en juillet 2009.

A politique inchangée, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmenteront fortement à partir de 2020 et les passifs implicites du Luxembourg sont

donc substantiellement plus élevés que les passifs « explicites » exprimés par la dette publique brute.

Par conséquent, la prise en compte des passifs implicites dans la détermination de l'objectif à moyen terme implique une révision à la hausse de ce dernier.

La rationalité économique sous-tendant le renforcement de l'objectif budgétaire à moyen terme est fondée sur le préfinancement des passifs implicites.

Ainsi, dans le cas du Luxembourg la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels et la mise en réserve des excédents budgétaires ainsi dégagés devraient permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040.

Par conséquent, le Gouvernement fixe le nouvel objectif budgétaire à moyen terme à 0,5% du PIB en termes structurels, c'est-à-dire corrigé pour les variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

III.3. La situation budgétaire en 2008 et en 2009

Au 1^{er} octobre 2009, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne un surplus budgétaire de l'administration publique de 2,5% du PIB pour l'année 2008 et un déficit budgétaire prévisible de 2,2% du PIB pour l'année 2009.

Or, selon les premières estimations sur base des données budgétaires disponibles au 31 décembre 2009, il s'avère que le déficit budgétaire en 2009 est sans doute moins élevé et il est désormais estimé à -1,1% du PIB.

Ainsi, la crise économique a impliqué une détérioration du solde de financement de l'administration publique de 3,6% du PIB ou 1.366 mio. €, passant d'un excédant de 2,5% en 2008 à un déficit de -1,1% en 2009.

Cette détérioration s'explique essentiellement par l'évolution des dépenses publiques.

En effet, le ratio entre les recettes publiques et le PIB est passé de 40,2% en 2008 à 41,6% en 2009, soit une augmentation de 1,4%. Or, en même temps le ratio entre les dépenses publiques et le PIB est passé de 37,7% en 2008 à 42,6%, soit une augmentation 4,9%.

A priori, l'augmentation du ratio entre les recettes publiques et le PIB est contre-intuitive en période de crise. Cette évolution s'explique toutefois par le décalage temporel qui existe entre le cycle économique et l'évolution de certaines recettes.

Ainsi qu'il a été relevé précédemment, le marché du travail réagit avec un certain décalage par rapport à l'évolution cyclique. Ceci implique qu'il existe aussi un décalage entre le cycle économique et les prélèvements perçus sur les revenus des ménages, qui sont constitués essentiellement d'impôts sur les salaires et traitements et de cotisations sociales.

Par ailleurs, en matière d'impôt sur le revenu des sociétés, l'impôt payé en 2009 est basé sur l'évolution du résultat au cours des 4 à 5 années antérieures à 2009. Or, cette période englobe des années caractérisées par une profitabilité élevée des sociétés, et notamment des sociétés financières, ce qui a contribué à stabiliser ces recettes malgré le retournement conjoncturel.

Par conséquent, le ratio entre les impôts directs et le PIB a augmenté de 13,4% en 2008 à 13,9% en 2009 et le ratio entre les cotisations sociales et le PIB a augmenté de 10,9% en 2008 à 12,2% en 2009.

L'augmentation du ratio entre les dépenses publiques et le PIB de 4,9% entre 2008 et 2009 s'explique en premier lieu par l'augmentation du ratio entre les transferts sociaux et le PIB de 17,9% en 2008 à 20,7% en 2009, soit une augmentation de 2,8%. Cette hausse s'explique dans une large mesure par le jeu des stabilisateurs automatiques, notamment l'évolution des dépenses liées au chômage et au chômage partiel.

Par ailleurs, les dépenses de consommation y compris la rémunération des salariés dans le secteur public ont augmenté de 10,4% du PIB en 2008 à 11,6% du PIB en 2009, soit une augmentation de 1,2% du PIB, dont 0,8% sont imputables à la rémunération des salariés dans le secteur public.

Finalement, l'augmentation des charges d'intérêt sur la dette publique de 0,3% du PIB en 2008 à 0,6% du PIB en 2009 est la conséquence de l'augmentation de la dette publique.

En guise de conclusion, l'amélioration du solde de financement de l'année 2009 par rapport aux données notifiées au 1^{er} octobre 2009 s'explique essentiellement par une meilleure performance que prévue de certaines catégories de recettes. Il convient néanmoins de relever que malgré une meilleure performance que prévue de certaines catégories de recettes, l'évolution des recettes totales de l'administration publique fut négative en 2009. En effet, le niveau des recettes de l'administration centrale a diminué de 1% par rapport à l'année budgétaire antérieure, soit une diminution de 137 mio. €.

III.4. Le budget pour l'exercice 2010

Le 29 septembre 2009, le Gouvernement a présenté le projet de budget pour l'exercice 2010 à la Chambre des Députés.

Au niveau de l'administration publique, le programme de stabilité table pour l'exercice budgétaire 2010 sur un déficit budgétaire de 3,9% du PIB, ce qui représente une détérioration du solde de financement de l'administration publique de 2,8% du PIB.

Ce déficit public est moins élevé que celui annoncé lors de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2010 (-4,4% du PIB). La révision à la baisse est imputable à un effet de base lié à la révision du déficit public pour l'année 2009, ainsi qu'à une réévaluation de certaines recettes publiques à la lumière des recettes perçues au 31 décembre 2010.

L'augmentation du déficit public de 1,1% du PIB en 2009 à 3,9% du PIB en 2010 s'explique d'un côté par une diminution du ratio entre les recettes publiques et le PIB de 2% (de 41,6% en 2009 à 39,6% en 2010) et par une augmentation du ratio entre les dépenses publiques et le PIB de 0,9% (de 42,6% en 2009 à 43,5% en 2010).

La diminution du ratio entre les recettes publiques et le PIB reflète notamment le phénomène du décalage entre le cycle économique et l'évolution des recettes publiques. En 2009, ce décalage a eu un effet de stabilisation sur le solde de financement de l'administration publique. Or, en l'absence d'une forte reprise conjoncturelle, cet effet de stabilisation s'estompe graduellement et le décalage entre le cycle économique et les recettes génère un effet négatif au niveau du solde budgétaire. Ainsi, le ratio entre les impôts directs et le PIB diminue de 13,9% en 2009 à 12,5% en 2010 tandis que le ratio entre les cotisations sociales et le PIB passe de 12,2% en 2009 à 12% en 2010.

L'augmentation du ratio entre les dépenses publiques et le PIB de 42,5% en 2009 à 43,7% en 2010 s'explique essentiellement par l'évolution des dépenses de consommation y compris la rémunération des agents publics (+0,5%) et des dépenses d'investissement public (+0,4%).

Le budget pour l'exercice 2010 reste un budget anti-crise et témoigne de la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre une politique budgétaire contre-cyclique.

Il est ainsi caractérisé par une évolution des dépenses publiques (+6,1% en termes nominaux), y compris le maintien d'un niveau élevé d'investissements publics, supérieure à la croissance du PIB nominal (2,5%).

Les priorités définies par le Gouvernement en matière de dépenses publiques pour le budget 2010 correspondent largement avec les objectifs fixés dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne :

- Le financement de la réforme structurelle dans l'école fondamentale dont l'impact budgétaire pour 2010 est estimé à 120 mio. € ou 0,3% du PIB ;
- Le développement du transport public est promu par une augmentation des moyens financiers mis à sa disposition de 60 mio. € ;

- En matière de politique familiale et sociale, des mesures sont prises pour assurer le pouvoir d'achat et pour rendre plus compatible la vie familiale avec la vie professionnelle par le biais du développement de structures d'accueil pour les enfants. L'accroissement des fonds alloués s'élève à plus de 100 mio. € ;
- Pour favoriser la cohésion sociale, l'allocation de vie chère en faveur des ménages à faible revenu, le revenu minimum garanti et le revenu pour les handicapés sont soutenus avec un montant supplémentaire de 25 mio. € ;
- Les crédits budgétaires pour la lutte contre le changement climatique sont augmentés en passant de 55 mio. € en 2008 à 125 mio. € en 2010 afin de permettre au gouvernement de réaliser une partie des objectifs environnementaux arrêtés dans le cadre des accords de Kyoto ;
- Les crédits budgétaires en faveur de l'Aide publique au développement sont fixés à 1% du RNB en s'élevant dorénavant à quelque 300 mio. € ;
- L'investissement public est accéléré dans l'optique d'une modernisation des infrastructures publiques. Le niveau passera de 2,5% du PIB en 2009 à 3,% du PIB en 2010 avec une croissance de 24% en niveau. L'accroissement de l'investissement a lieu notamment au niveau de la modernisation des infrastructures hospitalières (+67 mio. €) et au soutien de la recherche avec un accroissement de la dépense publique de 17,6% pour atteindre un niveau de 0,6% du PIB en 2010 après 0,5% en 2009 ;
- Les aides publiques au secteur des classes moyennes dans le cadre de la révision du cadre général des régimes d'aide en faveur du secteur des classes moyennes

III.5. La situation budgétaire de l'administration publique en 2011-2014 dans un scénario à politique inchangée

Dans le scénario à « politique inchangée », les finances publiques connaissent une détérioration importante et structurelle. Ainsi le solde de financement de l'administration publique reste déficitaire au cours de toute la période 2011-2014 et ceci toujours à un niveau supérieur à la limite de 3% du PIB autorisée par le pacte de stabilité et de croissance.

Tableau I : Administration publique – scénario à politique inchangée

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit en mio. €	-401	-1 539	-2 051	-1 993	-1 946	-1 477
Déficit en % du PIB	-1.1	-3.9	-5.0	-4.6	-4.3	-3.1
Dette en mio. €	5 615.8	7 166	9 871	12 622	15 342	17 735
Dette en % du PIB	14.9	18.3	23.9	29.3	34.1	37.4
Variation de la dette brute en mio. €	303.6	1 550	2 704	2 752	2 719	2 393

En effet, sous les effets négatifs décalés de la crise économique, le déficit budgétaire se détériore jusqu'en 2011, où il atteint -5% du PIB, pour ensuite diminuer progressivement sous l'effet de la reprise de la croissance économique pour arriver à un niveau de -3,1% du PIB en 2014.

Cette détérioration permanente est imputable au fait que le niveau de dépenses publiques dépasse structurellement celui des recettes publiques. En effet, sur la période 2011-2014, le ratio de la dépense publique par rapport au PIB s'élève alors en moyenne à plus de 43% du PIB, alors que le ratio des recettes publiques par rapport au PIB s'élève en moyenne à 38,8% du PIB.

Plus particulièrement, en matière de dépenses publiques, le scénario à « politique inchangée » est basé sur les principales hypothèses suivantes pour la période 2010-2014:

- Après une hausse de 24% en 2010, le taux de croissance de l'investissement public est fixé à 6% par an sur toute la période à partir de 2011 ;
- La consommation intermédiaire, qui correspond aux dépenses courantes de l'administration publique, connaît une croissance annuelle de 4% sur toute la période. Ce taux de croissance serait inférieur à sa moyenne historique de 6,3%.

La combinaison des différentes hypothèses implique une croissance annuelle en moyenne des dépenses de l'administration publique de 4,3%.

Quant aux recettes publiques, elles connaissent une amélioration progressive à partir de 2011 après la baisse de 1% en 2010. En 2011, une croissance faible de 1,9% est prévue sous l'impulsion du décalage entre le cycle économique et l'évolution de certains impôts. Mais à partir de 2012 jusqu'en 2014, les recettes publiques augmentent annuellement de 5%.

Compte tenu de ces évolutions, le ratio des dépenses publiques par rapport au PIB commence à décroître, passant de 43,6% du PIB en 2010 à 42,7 % en PIB, et le ratio des recettes connaît une hausse sensible passant de 38,1% du PIB en 2011, niveau le plus bas, à 39,5% du PIB en 2014. Toutefois ceci ne permet pas de résorber le déficit qui reste encore très élevé en 2014 en comparaison à son niveau historique. L'installation d'un tel déficit structurel s'explique surtout par le fait que l'économie va croître plus lentement après la crise qu'avant la crise. Ainsi, même un taux de croissance proche de la croissance potentielle de 3% ne permettra guère de résoudre le problème du déficit structurel. Le déficit budgétaire structurel devient ainsi la résultante d'un niveau de recettes publiques, certes en croissance, mais plus faible à cause d'un taux de croissance économique plus faible et d'un niveau et d'une croissance des dépenses publiques insoutenables.

En parallèle, compte tenu des besoins de financement importants de l'administration publique au cours de ces années, la situation des finances publiques continue à se

dégrader avec l'augmentation très rapide de la dette publique et du coût des intérêts afférents.

En effet, dans le cas du scénario à « politique inchangée », à cause de déficits budgétaires récurrents importants, la dette publique passe d'un niveau de 18,3% du PIB en 2010 à 37,4 % du PIB en 2014. Une telle évolution représenterait une augmentation de plus de 500% du niveau de la dette publique par rapport au niveau d'avant la crise, à savoir 6,6% en 2007. Le service de la dette suivra cette dynamique en passant d'un coût de 0,3% du PIB en 2007 à 1% en 2014, limitant ainsi encore davantage les marges de manœuvre de la politique budgétaire.

Par conséquent, une telle augmentation de la dette aura aussi un impact sur la qualité et la viabilité à long terme des finances publiques, dans la mesure où la situation des finances publiques aura ainsi dégradé considérablement bien avant le début, en 2020-2025, de la période quand les coûts liés au vieillissement vont commencer à croître de manière importante. Les finances publiques vont donc se trouver dans une situation de départ autrement plus défavorable pour affronter les défis liés aux coûts dus à l'évolution démographique.

III.6. Stratégie de sortie du déficit budgétaire

L'objectif budgétaire du Gouvernement est le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2014 au plus tard.

La réalisation de cet objectif implique un effort budgétaire de l'ordre de 300-500 mio. € l'an au cours de la période 2011-2014 pour arriver à un effort cumulé annuel en 2014 avoisinant 1.600 mio. €.

La consolidation budgétaire sera entamée en 2011 et le déficit excessif sera corrigé dès la première année de consolidation budgétaire. Il convient de relever que parmi les mesures et réformes adoptées dans le cadre du programme d'assainissement des finances publiques, certaines ne déploieront leurs effets positifs sur le budget que de façon graduelle. Par ailleurs, l'effet négatif sur les recettes publiques résultant du décalage entre le cycle économique et les recettes continuera à peser leur évolution en 2011 voire 2012.

Ceci implique que même si des mesures structurelles d'ajustement sont prises en début de la période de consolidation, l'ajustement budgétaire deviendra effectif seulement avec un certain décalage dans la mesure où l'effet des mesures d'assainissement budgétaire s'intensifiera à travers le temps. Ceci implique toutefois aussi que ces mesures structurelles devront être prises en début de période pour que l'objectif d'équilibre en 2014 puisse être réalisé.

Tableau II : Administration publique – trajectoire d'ajustement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit en mio. €	-401	-1 539	-1 239	-905	-495	0
Déficit en % du PIB	-1.1	-3.9	-3.0	-2.1	-1.1	0.0
Effort de réduction du déficit en mio. €	...	...	300	334	410	495
Effort de réduction du déficit en % du PIB	...	...	0.9	0.9	1.0	1.1
Effort cumulé de réduction du déficit en mio. €	...	...	300	634	1 044	1 539
Effort cumulé de réduction du déficit en % du PIB	...	...	0.9	1.8	2.8	3.9
Dettes en mio. €	...	...	9 071	10 722	11 992	12 885
Dettes en % du PIB	...	...	22.0	24.9	26.7	27.2
Variation de la dette brute en mio. €			1 904	1 652	1 269	893

Il convient de souligner que le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique va requérir des mesures de consolidation au niveau de ses trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale. Après ces efforts au niveau de ces trois composantes de l'administration publique, l'administration centrale, sur laquelle se concentrera la majeure partie de l'effort de consolidation budgétaire, continuera à éprouver un déficit budgétaire de l'ordre de 1.200 mio. € en 2014. Ce déficit au niveau de l'administration centrale impliquera alors un besoin de financement brut au niveau de l'administration publique du même ordre de grandeur, c'est-à-dire la dette publique continuera à augmenter au-delà de 2014 même si l'équilibre budgétaire sera rétabli en 2014 au niveau de l'administration publique.

A noter que le retour à l'équilibre budgétaire nominal en 2014 implique un déficit structurel de 0,5% du PIB. L'objectif à moyen terme n'est donc pas atteint et des mesures de consolidation budgétaire de l'ordre de 1% du PIB en termes structurels devront être mises en œuvre à partir de 2015 afin de converger rapidement vers l'objectif à moyen terme.

III.6. La dette publique

La dette de l'administration publique continue à se situer nettement en-deçà de la valeur de référence de 60% du PIB.

En effet, en 2009 la dette de l'administration publique se chiffre à 5.616 mio. €, soit 14,9% du PIB.

Au 31 décembre 2009, l'administration centrale disposait de fonds propres (avoirs des fonds spéciaux, réserve budgétaire et immobilisations financières) de l'ordre de 3.655 mio. €, soit 9.7% du PIB. Ces réserves furent accumulées notamment au cours de la dernière décennie, pendant laquelle la situation budgétaire de l'administration centrale fut généralement excédentaire.

En outre, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. En 2010, la réserve de compensation du fonds de compensation atteint environ 28% du PIB, soit un montant global de 10,8 mia. €.

La dette de l'administration centrale, outre la dette de l'Etat « conventionnelle » comprend également la dette des établissements publics.

Par ailleurs, l'Etat, dans le cadre de contrats de location-vente, a accordé des garanties financières à des promoteurs immobiliers en vue de la construction de certains immeubles présentant un intérêt public (Loi de garantie). Conformément à la décision d'Eurostat sur le traitement statistique des partenariats entre le secteur privé et le secteur public (Communiqué de presse du 11 février 2004), ces transactions sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. Au cours de la période 2008-2011, l'impact de cette décision sur le ratio entre la dette brute et le PIB varie entre 1,5%-1,8% l'an.

Les bons du Trésor émis par l'Etat ne correspondent pas à des fonds récoltés par l'Etat et remboursables. Ils documentent des engagements pluriannuels vis-à-vis d'institutions financières internationales (BERD, FAsD, FIDA, GEF, IDA, MIGA). Ces bons ne portent pas intérêts et ils sont payés au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles. Au 31 décembre 2009, l'encours émis de ces bons se chiffre à 80,2 mio. €. Le paiement des bons du Trésor se fait à partir du Fonds de la dette publique. Selon les échéanciers actuellement connus, la charge d'amortissement des bons du Trésor sera de 15,3 mio. € en 2010, 14,6 mio. € en 2011, 11,8 mio. € en 2012 et 8,9 mio. € en 2013.

Le Gouvernement n'a pas procédé à l'émission d'emprunts nouveaux au cours des exercices budgétaires 1998 à 2005. Il a, au contraire, remboursé la totalité de la dette existante remontant à avant 1998.

Pour chacune des années 2005-2009, le Gouvernement a été autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts en vue du financement d'investissements en infrastructures par le biais du Fonds du rail et du Fonds des routes, pour un montant annuel de 100 mio. € par fonds, soit un total de 1.000 mio. € sur toute la période. Les autorisations des années 2005 à 2008 ont été utilisées chaque fois par le recours à des prêts bancaires contractés sur dix ans, pour un montant total de 800 mio. €. Il s'y est ajouté en 2007, un autre prêt bancaire de 132 mio. € sur vingt ans, aux fins de l'acquisition par l'Etat de l'infrastructure ferroviaire ayant appartenu à Arcelor S.A., qui a fait l'objet d'une loi spécifique. A noter que l'autorisation d'emprunt pour l'exercice 2009 n'a pas encore été utilisée à fin décembre 2009.

La loi budgétaire pour 2006 avait également autorisé le Gouvernement à emprunter un montant de 300 mio. € pour couvrir le déficit budgétaire. Cette autorisation n'a été utilisée qu'en octobre 2008 dans le cadre des mesures de stabilisation du secteur

financier dans le contexte de la crise financière. Ces 300 mio. € ont également été contractés sous forme de prêt bancaire.

Dans le contexte de la crise financière, l'Etat a également procédé en décembre 2008 à l'émission d'un emprunt obligataire grand public de 2 mia. €.

A politique inchangée, la dette publique brute se chiffre à 17.735 mio. € ou 37,4% du PIB en 2014 et les intérêts à payer au titre du service de la dette publique se chiffrent à 488 mio. €, soit 1% du PIB.

La mise en œuvre d'une stratégie de consolidation budgétaire à partir de 2011 et le rétablissement de l'équilibre budgétaire nominal au niveau de l'administration publique en 2014 impliquera une correction vers le bas du besoin de financement cumulé. Ainsi, la dette publique se chiffre à 12.885 mio. € ou 27,2% du PIB en 2014 et le service de la dette y afférent à environ 350 mio. € (0,7% du PIB).

A noter que malgré le rétablissement de l'équilibre nominal au niveau de l'administration publique en 2014, le solde de financement de l'administration centrale restera négatif en 2014 et au-delà, impliquant l'existence d'un besoin de financement brut et donc l'augmentation de la dette de l'administration publique en 2014 et au-delà.

III.7 Analyse de sensibilité

L'analyse de sensibilité est basée sur la simulation d'un choc externe négatif de l'ampleur de -0.5% au niveau du taux de croissance dans la zone euro à partir de 2011 et d'une croissance plus faible des marchés pertinents pour le Luxembourg (-1.4% à partir de 2011 par rapport au scénario central).

Ce choc a un impact négatif significatif sur le taux de croissance au cours de la période de projection. Alors que dans le scénario central, la croissance économique est proche de 3% l'an à partir de 2011, le scénario alternatif implique un taux de croissance de l'ordre de 2% l'an au cours de la période 2011-2014.

Cette baisse de la croissance économique est essentiellement imputable à une réduction de la contribution positive du commerce extérieur à la croissance et à une baisse plus prononcée du niveau d'investissement dû à des perspectives de croissance moins favorables.

Dans le scénario alternatif, la trajectoire de l'inflation n'est guère affectée jusqu'en 2012, mais au-delà de 2013 le taux d'inflation repasse en-dessous de 2% l'an.

L'impact sur le taux de chômage est relativement limité, mais la croissance de l'emploi intérieur est plus faible (+/- 1% au cours de la période 2011-2014).

Tableau III : Administration publique – scénario alternatif (choc négatif de croissance)

	2010	2011	2012	2013	2014
Croissance économique	2.5	2.4	1.7	1.8	2.0
Déflateur de la consommation privée	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0
Evolution de l'emploi intérieur	-0.5	0.9	1.2	1.1	1.0
Taux de chômage	6.9	7.3	7.5	7.2	6.7
Déficit en mio. €	-1 539	-1 309	-1 035	-715	-300
Déficit en % du PIB	-3.9	-3.2	-2.4	-1.6	-0.6
Dette en mio. €	7 166.3	9 151	10 872	12 245	13 230
Dette en % du PIB	18.3	22.2	25.2	27.2	27.9

Pour les finances publiques, l'implication de ce choc négatif au niveau de la croissance de la zone euro est que l'objectif d'un solde budgétaire équilibré de l'administration publique en 2014 ne sera pas réalisé. En effet, en 2014 l'administration publique éprouve un besoin de financement de 0,6% du PIB et l'effet cumulé du choc de croissance sur les finances publiques se traduit par une augmentation de la dette publique de 0,7% du PIB, c'est-à-dire un niveau de dette de 27,9% du PIB dans le scénario alternatif contre une dette publique de 27,2% du PIB dans le scénario central (le scénario compatible avec le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2014).

III.8 Comparaison avec le solde programme de stabilité antérieur

L'évolution de la conjoncture économique a été beaucoup plus défavorable par rapport à ce la 10^{ième} actualisation du programme de stabilité avait prévu. En effet, l'année 2009 a été marquée par une récession économique mondiale, suivant la crise financière entamée en 2008, d'une ampleur sans précédent depuis 1945 et qui ne pouvait être raisonnablement anticipée en octobre 2008, lors de l'élaboration de la 10^{ième} actualisation du programme de stabilité, ni même en janvier 2009 lors de l'élaboration de son addendum. Concrètement, alors que le PIB de l'UE était censée croître de 1.2% en 2009, la croissance économique a été négative, s'établissant à -4% du PIB en 2009.

Par voie de conséquence, le taux de croissance du Luxembourg a été pris dans ce sillage de la récession économique: au lieu d'un taux de croissance prévu de 3% du PIB pour 2009, en ligne avec la tendance baissière estimée pour toute l'UE pour cette année, l'économie a effectivement connu une contraction importante de son niveau de production avec une chute de -3.9% du PIB en 2009.

De même, cet ébranlement de la conjoncture a eu un effet baissier sur les prix : alors que la BCE avait encore tablé sur un taux d'inflation de 2.3-2.9% en 2009 compte tenu de l'existence de pressions inflationnistes fin 2008, l'inflation s'est finalement élevée à un niveau très faible de 0.9% dans la zone euro. Sous le double effet de prix pétroliers moins chers et d'un taux de change de l'euro apprécié par rapport au dollar, le taux d'inflation (IPCN) a été plus bas que prévu à Luxembourg avec 0.4% au lieu de 3.7%.

L'évolution du marché de travail a suivi la même trajectoire de la dégradation par rapport aux prévisions retenues dans la 10^{ième} actualisation : le chômage s'est situé à 6% au lieu de 4.5% fin 2009 et la croissance de l'emploi intérieur a été plus lente que prévue à savoir 1.2% au lieu de 2.7%.

L'écart des agrégats macroéconomiques par rapport à leur trajectoire anticipée n'est évidemment pas resté sans conséquences au niveau des finances publiques. Ainsi, les besoins de financement éprouvés par l'administration publique en 2009 et 2010 sont plus élevés qu'estimés dans l'addendum à la 10^{ième} actualisation du programme de stabilité. L'écart est relativement peu élevé en 2009 (détérioration non anticipée du solde budgétaire de 0,5% du PIB) et nettement plus importante en 2010 (2,4% du PIB), impliquant aussi une révision à la hausse de la dette publique en 2010 (+1,3% par rapport à l'addendum à la 10^{ième} actualisation du programme de stabilité).

V. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES

Le plan national pour l'innovation et le plein emploi transmis à la Commission européenne en automne 2009 s'inscrit pleinement dans la stratégie de retour à l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme.

Au cours de la période 2005-2008, le solde de financement de l'administration publique était excédentaire. Suite au retournement conjoncturel de 2008-2009 et à la mise en œuvre de mesures exceptionnelles visant à stabiliser l'activité économique et l'emploi, la situation budgétaire de l'administration publique est devenue déficitaire en 2009 (- 1,1 % du PIB). Elle restera déficitaire en 2010 (- 3,9% du PIB). Le Gouvernement a mis à profit la période de croissance économique favorable 2005-2007 pour consolider les finances publiques et affecter aux réserves les excédents budgétaires des années 2005-2008. L'existence de ces réserves a dégagé des marges de manœuvre qui ont permis au Luxembourg de faire face aux conséquences budgétaires du retournement conjoncturel sans alourdir excessivement le fardeau de la dette publique.

En effet, la situation globale des finances publiques luxembourgeoises ne saurait être appréciée correctement à la seule lecture du solde budgétaire ou de la dette publique sans tenir compte de l'existence de réserves au niveau de l'administration centrale (et de la sécurité sociale). Ces réserves ont été constituées pendant les années de bonne conjoncture économique par des excédents budgétaires qui n'ont pas été injectés dans le circuit budgétaire et qui n'ont donc pas été utilisés pour le financement de dépenses courantes.

Le compte général de l'Etat fournit les données essentielles sur les ressources financières de l'Etat. La comptabilité générale de l'Etat établit la relation entre ces ressources et les emplois qui en sont faits, offrant ainsi la possibilité d'établir une situation patrimoniale de l'Etat sous forme d'un bilan financier.

Au 31 décembre 2009, la structure de ce bilan montre la situation suivante :

Ressources (passifs)	
Fonds propres de l'Etat (avoir des fonds spéciaux et réserve budgétaire)	1.298 mio. €
Fonds propres de l'Etat correspondant à des immobilisations financières acquises par dépense budgétaire	2.357 mio. €
Fonds de tiers déposés auprès de l'Etat	602 mio. €
Fonds de tiers empruntés par l'Etat (dette publique brute)	3.513 mio. €
Emplois (actifs)	
Actifs financiers bancaires	2.102 mio. €
Actifs financiers non-bancaires	4.657 mio. €
Solde à financer (dette publique nette)	1.011 mio. €

Ces réserves sont essentiellement portées au crédit des différents fonds spéciaux d'investissement de l'Etat et partant affectées à l'objet particulier pour lequel chacun de ces fonds a été créé par une loi spéciale. En cours d'exercice, l'avoir des fonds spéciaux augmente grâce à des dotations en provenance du budget de l'Etat et diminue lorsque des dépenses sont payées à charge d'un fonds. A fin décembre 2009, les avoirs des fonds spéciaux sont de l'ordre de 2.655 mio. €.

Or, la crise économique réduit les marges de manœuvres budgétaires et épuise les réserves budgétaires de l'Etat. En parallèle, le Luxembourg est confronté à des défis de nature structurelle, tels que la perte de croissance potentielle résultant de la présente crise économique et le vieillissement démographique.

La stratégie de sortie de crise du Gouvernement permettra de préserver des finances publiques saines et d'assurer ainsi la croissance et la prospérité à moyen et long terme.

A cet effet, le programme gouvernemental 2009-2014 met l'accent sur les politiques à mener au niveau des dépenses publiques, tout en insistant sur l'importance de préserver l'équilibre social. Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à mener une politique fiscale prudente, visant à maintenir un cadre fiscal favorable à l'emploi et au pouvoir d'achat des ménages.

En matière de viabilité à long terme des finances publiques, le programme gouvernemental annonce la mise en œuvre d'une réforme du système de pension visant à assurer simultanément la viabilité financière, la viabilité sociale, la viabilité politique et la légitimité du système de pensions. Les propositions du Gouvernement s'inspireront notamment des travaux du groupe d'experts mis en place suite aux discussions au sein du Comité de coordination tripartite en avril 2006 qui a présenté ses conclusions en décembre 2008.

Par ailleurs, le plan national pour l'innovation et le plein emploi met en exergue les réformes mises en œuvre pour renforcer le potentiel de croissance de l'économie. Les

initiatives gouvernementales visent plus particulièrement à stimuler le marché du travail, à améliorer l'environnement fiscal et réglementaire des entreprises et à maintenir un système de protection sociale de haute qualité.

VI. VIABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES

La viabilité financière du système de pension est assurée à moyen terme à cause d'une population en âge de travailler relativement jeune et d'une croissance robuste de l'emploi intérieur à savoir une croissance de 3% annuellement en moyenne au cours des 10 dernières années.

Toutefois, à long terme, il existe un défi réel d'assurer la pérennité des finances publiques à cause du coût économique et budgétaire croissant lié au vieillissement de la population.

En effet, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique sont projetées de passer, à politique inchangée, de 19,9% du PIB en 2010 à 38% du PIB en 2060 (selon les projections à long terme développées par l'Inspection générale de la sécurité sociale).

Cet accroissement sera essentiellement imputable à hauteur de 80% à l'évolution des dépenses de pensions (tous secteurs confondus), qui passent de 8,6% du PIB en 2010 à 23,9% du PIB en 2060.

Certes, la position de départ du Luxembourg pour affronter ce défi est relativement favorable (ce qui pourra néanmoins vite changer dans le cas d'un scénario à « politique inchangée »).

Ainsi il peut se prévaloir d'une position budgétaire qui ne s'est pas trop détériorée (en comparaison internationale) suite à la crise économique. De même, l'objectif budgétaire à moyen terme d'excédent structurel se situe à 0.5% du PIB l'an. L'existence d'une réserve du Fonds de compensation qui passe de 28% du PIB en 2010 à plus de 40% en 2020 permettra de faire face partiellement aux défis de financement. Finalement, le pays bénéficie encore d'un niveau relativement faible de dette publique.

Or, indépendamment des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes, toutes les projections à long terme confirment l'hypothèse qu'à l'horizon 2050 ou 2060, la pérennité des finances publiques n'est pas assurée.

Ainsi, le solde de financement de la sécurité sociale deviendra négatif à partir de 2025, ce qui fera diminuer la réserve jusqu'à son épuisement aux alentours de 2035. A partir du moment de l'épuisement de la réserve de compensation, le déficit de la sécurité

sociale sera couvert par l'émission de dette publique, impliquant que le ratio entre la dette publique dépassera la valeur de référence de 60% du PIB vers 2040 (et continuera ensuite à augmenter).

Au-delà du caractère fondamentalement insoutenable de ce scénario, il faut noter par ailleurs qu'il se base sur des hypothèses qui doivent encore être vérifiées à l'avenir (au risque d'une détérioration supplémentaire des chiffres), à savoir : un niveau de croissance potentielle de 4% jusqu'en 2015 qui baissera ensuite à 3% ; un excédent budgétaire structurel jusqu'en 2011 ; un taux de chômage constant à 4.2% ; une augmentation du taux de participation en général et en particulier de celui des travailleurs âgés de 32% à 42% en 2040-2050.

Par ailleurs, le programme gouvernemental de 2009 déclare en la matière :

- Qu'« au niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale » ;
- Qu'« il est impérieux de s'adresser à la viabilité à long terme de nos régimes de sécurité sociale face au vieillissement démographique prévisible, qui engendrera une augmentation des coûts pour les soins de santé, la prise en charge de la dépendance et, surtout, les pensions » et
- Que « la bonne santé actuelle des assises financières du régime devrait permettre une discussion en toute sérénité portant sur le choix des vis de réglage comme sur le couple de rotation à appliquer ».

La déclaration gouvernementale faite par le Premier ministre en juillet 2009 réaffirme dans cet ordre d'idées que :

« Le gouvernement veut à présent s'occuper de ces problèmes. Des problèmes, des risques et des incertitudes liés à l'avenir de nos systèmes d'assurance vieillesse. C'est pourquoi le ministre de la Sécurité sociale, en collaboration avec le ministre des Finances, fera face aux problèmes portant sur le long terme. Ils le feront en collaboration avec les partenaires sociaux, en se basant sur les pistes élaborées par le cycle de réunions tripartites que le ministre de la Sécurité sociale avait convoquées au cours de la dernière législature, pour discuter de cette problématique. Ces travaux doivent être menés à terme au cours de la première moitié de la présente législature.»

En vue de la réforme du système de pension, les principes directeurs retenus par le Gouvernement sont l'équité inter-générationnelle, l'adéquation des ressources et des dépenses, la redistribution solidaire des revenus et le principe de financement du système de pension par répartition avec constitution d'une réserve de compensation.

Ces principes directeurs se traduisent entre autres par les objectifs suivants :

- Relier la durée de la vie active à la longévité ;
- Assurer l'équité entre les revenus disponibles des actifs et pensionnés ;
- Garantir un niveau de pension adéquat ;

- Eviter la pauvreté des bénéficiaires de pension ;
- Pourvoir une gouvernance appropriée et performante.

VII. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES

Le cadre légal des aspects institutionnels des finances publiques est fourni par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

La loi du 8 juin 1999 a procédé à une refonte du système budgétaire et comptable de l'administration centrale en prévoyant notamment le perfectionnement des règles de la comptabilité budgétaire, la possibilité d'accorder à certains services publics une plus grande autonomie financière et en portant la création d'une la Direction du contrôle financier (DCF).

La création de la Direction du contrôle financier a renforcé la coordination et la surveillance de la mission de contrôle des dépenses publiques. Les contrôleurs financiers sont placés dans les différents départements ministériels pour y exercer leur mission de contrôle. Ils exercent leur mission avec une certaine indépendance dans la mesure où ils ne peuvent pas recevoir d'instructions précises relatives à un dossier précis. La mission de contrôle des contrôleurs financiers est une mission ex ante : en l'occurrence, la conformité de la dépense avec l'ensemble des décisions et règles s'y appliquant est vérifiée avant l'engagement de la dépense.

La mission de surveillance de la Direction du contrôle financier ne couvre pas les aspects de l'opportunité et de l'efficacité des dépenses publiques. Cette mission est confiée à l'Inspection générale des Finances qui est par ailleurs chargée d'élaborer l'avant-projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Dans le cadre des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire exprimées dans la déclaration gouvernementale de juillet 2009 devant la Chambre des Députés, le gouvernement s'est engagé à « examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques ». Cet objectif fait partie intégrante de la stratégie budgétaire du gouvernement à « réduire durablement la croissance tendancielle des dépenses publiques afin d'éviter la résurgence d'un niveau déficit structurel des finances publiques ».

De par le passé, le programme gouvernemental d'août 2004 prévoyait des adaptations supplémentaires au niveau de la procédure budgétaire : « Etant donné que la procédure annuelle de préparation du budget de l'Etat constitue un facteur essentiel pour pouvoir assurer la maîtrise des finances publiques, le Gouvernement procédera, dès l'exercice budgétaire 2005, à une refonte de la procédure budgétaire actuelle, qui se traduira notamment par le report de l'approbation du projet de budget au niveau

gouvernemental du mois d'août au mois d'octobre. En rapprochant ainsi l'adoption du projet de budget du début de l'exercice auquel il se rapporte, la qualité des prévisions budgétaires pourra encore être améliorée grâce à la possibilité de pouvoir prendre en compte les prévisions économiques des organismes statistiques internationaux et nationaux du second semestre dans le cadre des travaux budgétaires. La suppression de la procédure des amendements budgétaires permettra par ailleurs de concentrer encore davantage les ressources disponibles sur l'analyse exhaustive des demandes de crédits et sur la planification pluriannuelle des investissements de l'Etat ».

La nouvelle procédure budgétaire est d'application depuis l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2005, conformément aux principes énoncés dans le programme gouvernemental d'août 2004.

Par ailleurs, la déclaration gouvernementale d'août 2004 prévoyait que : « Tous les projets d'investissements directs et indirects de l'Etat seront soumis à une analyse et procédure plus détaillées ayant pour objectif de réduire le coût des investissements publics. Une attention plus particulière sera également accordée dès la phase de planification à une évaluation des frais de fonctionnement et d'exploitation des nouvelles infrastructures dans le souci de maintenir l'équilibre du budget des dépenses courantes de l'Etat ».

En avril 2006, une nouvelle procédure en matière de préparation et de présentation des grands projets d'infrastructure fut mise en place. Elle prévoit notamment que tout changement important de programme survenant après le vote d'une loi d'autorisation devra faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés et que tout dépassement de l'enveloppe financière votée entraîne obligatoirement la présentation d'un nouveau projet de loi au cas où ce dépassement s'avère supérieur à 5%.

Pour ce qui est de la procédure budgétaire en elle-même, celle-ci commence chaque année par l'envoi de la circulaire budgétaire par le Ministre ayant le budget dans ses attributions à tous les départements ministériels. La circulaire budgétaire inclut des lignes directrices de nature politique (par exemple stratégie budgétaire et objectifs) et de nature technique (par exemple hypothèses macroéconomiques, plafonds de taux de croissance par catégorie de dépenses publiques) à observer par les départements ministériels dans l'établissement de leurs propositions budgétaires.

En mai, les grandes orientations de la politique gouvernementale sont présentées à la Chambre des Députés par le Premier Ministre dans le cadre de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays.

Suite à la présentation des priorités politiques de l'action gouvernementale et au cadrage des priorités budgétaires des départements ministériels avec ces grandes orientations, le Ministre ayant le budget dans ses attributions entame en août des discussions bilatérales avec les autres membres du Gouvernement et le projet de budget est finalisé au niveau du Conseil de Gouvernement vers la fin du mois de septembre.

Par ailleurs, le Ministre des Finances informe le Conseil de Gouvernement sur les orientations « horizontales » et « spécifiques » arrêtées par l'Eurogroupe dans le contexte de la revue à mi-parcours des politiques budgétaires.

Début octobre, le projet de budget est présenté à la Chambre des Députés. La présentation du projet de budget pour l'exercice 2010 a eu lieu le 29 septembre 2009.

Le projet de budget comprend trois volumes. Outre la loi budgétaire proprement dite (volume I), le volume II présente le programme pluriannuel des dépenses en capital. Pour le projet de budget 2010, le programme pluriannuel couvre la période 2009-2013. Par ailleurs, depuis l'année 2007 le projet de budget est accompagné d'un volume III qui présente de façon détaillée le passage de la « working balance » des différents sous-secteurs de l'administration publique au solde de financement des sous-secteurs établi conformément aux règles et concepts du programme de stabilité.

La présentation du volume III du projet de budget permet d'augmenter la transparence des finances publiques tout en insérant la politique budgétaire nationale dans le cadre plus large de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans l'Union européenne et du Pacte de Stabilité et de Croissance.

Outre la meilleure articulation de la politique budgétaire nationale avec les processus de surveillance européens, l'élaboration concomitante du projet de budget et du programme de stabilité permet également à la Chambre des Députés d'examiner le projet de budget pour l'exercice à venir dans un contexte plus large de la planification budgétaire à moyen et long terme.

Tableau 1A. Perspectives macroéconomiques

	Code SEC	2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		en mia. €	%	%	%	%	%	%	%
1. PIB réel	B1*g	29.5	0.0	-3.9	2.5	3.0	2.7	2.9	3.1
2. PIB nominal	B1*g	39.3	5.0	-4.2	3.9	5.4	4.3	4.4	5.4
Sources de la croissance: variation à prix constants									
3. Dépenses de consommation privée	P.3	10.7	3.9	-0.7	0.2	0.4	0.2	1.0	2.4
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	4.5	3.0	3.4	2.1	1.5	1.8	2.1	2.0
5. Formation brute de capital fixe	P.51	6.9	-0.1	-11.0	6.9	8.8	-3.6	-4.5	-3.0
6. Variation des stocks (en % du PIB)	P.52 + P.53	-	0.7	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
7. Exportations de biens et services	P.6	54.6	1.5	-7.9	5.2	4.8	5.3	5.8	6.2
8. Importations de biens et services	P.7	47.7	3.3	-9.0	5.5	5.2	4.1	4.8	5.7
Contribution à la croissance du PIB									
9. Demande finale totale		-	1.8	-2.3	1.9	2.4	-0.5	-0.3	0.5
10. Variation des stocks	P.52 + P.53	-	0.6	-1.4	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0
11. Exportations nettes de biens et services	B.11	-	-2.3	-0.2	0.8	0.7	3.3	3.2	2.6

Tableau 1B. Evolution des prix

	Code SEC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		%	%	%	%	%	%	%
1. Déflateur du PIB		5.0	-0.3	1.4	2.4	1.6	1.5	2.2
2. Déflateur de la consommation privée		3.7	0.2	1.6	1.7	1.9	2.2	2.5
3. Taux d'inflation (IPCH)		4.1	4.1	0.0	2.1	1.8	...	...
4. Déflateur de la consommation des administrations publiques		3.8	3.8	2.2	1.7	1.4	1.8	2.3
5. Déflateur des investissements		2.0	1.1	1.8	1.2	2.0	2.3	2.5
6. Déflateur des prix à l'exportation (biens et services)		0.9	-4.7	2.0	2.6	1.4	0.9	1.7
7. Déflateur des prix à l'importation (biens et services)		-0.8	-4.4	2.8	2.2	1.7	1.2	1.8

Tableau 1C. Evolution sur le marché du travail

	Code SEC	2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		Niveau	%	%	%	%	%	%	%
1. Emploi intérieur, personnes (en milliers)		348.8	4.7	1.2	-0.5	1.0	1.6	1.6	1.6
2. Emploi, nombre d'heures travaillées		...	4.3	-1.4	-1.5	0.8	1.3	1.4	1.3
3. Taux de chômage BIT (%)		...	4.8	6.0	6.9	7.2	7.3	7.0	6.5
4. Productivité du travail (PIB réel par personne active)		...	-4.5	-4.8	3.1	2.0	1.2	1.3	1.5
5. Productivité du travail (PIB réel par heure travaillée)		...	-4.2	-2.4	4.0	2.3	1.4	1.5	1.7
6. Rémunération des salariés (en mia. €)	D.1	17.4	7.0	0.7	0.8	3.5	3.6	4.5	4.9
7. Rémunération par salarié (1000 € / an)		52.9	2.1	-0.3	1.6	2.7	2.0	2.7	3.1

Tableau 2A. Situation budgétaire de l'administration publique (en % du PIB)

en % du PIB	Code SEC	2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		en mio euros	%	%	%	%	%	%	%
Soldes de financement des sous-secteurs									
1. Administration publique	S.13	965	2.5	-1.1	-3.9	-5.0	-4.6	-4.3	-3.1
2. Administration centrale	S.1311	-90	-0.2	-2.9	-5.5	-6.6	-6.3	-5.9	-4.8
3. [...]	S.1312	...	...	...	...	...	...	...	...
4. Administrations locales	S.1313	-5	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.1	0.1	0.3
5. Sécurité sociale	S.1314	1 060	2.7	2.0	1.8	1.8	1.8	1.5	1.4
Administration publique (S. 13)									
6. Recettes totales	TR	15 808	40.2	41.6	39.6	38.3	38.5	39.0	39.5
7. Dépenses totales	TE	14 843	37.7	42.6	43.5	43.2	43.2	43.3	42.6
8. Solde de financement	EDP B.9	965	2.5	-1.1	-3.9	-5.0	-4.6	-4.3	-3.1
9. Charge d'intérêt	EDP D.41	116	0.3	0.6	0.6	0.7	0.9	1.0	1.0
10. Solde primaire		1 081	2.8	-0.5	-3.3	-4.3	-3.7	-3.3	-2.1
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Principales composantes des recettes									
12. Impôts (12=12a+12b+12c)		9 924	25.2	25.7	23.9	22.5	22.9	23.4	24.1
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	4 655	11.8	11.8	11.4	10.8	10.9	10.9	10.9
12b.+12c. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine et impôts sur le capital	D.5+D.91	5 269	13.4	13.9	12.5	11.7	12.0	12.5	13.2
13. Cotisations sociales	D.61	4 298	10.9	12.2	12.0	11.8	11.7	11.6	11.5
14. Revenus de la propriété	D.4	740	1.9	1.4	1.4	1.7	1.7	1.7	1.7
15. Autres		845	2.1	2.3	2.2	2.1	2.2	2.2	2.2
16.=6. Recettes totales	TR	15 807	40.1	41.6	39.5	38.1	38.5	38.9	39.5
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91 D.995)		...	36.1	37.9	35.9	34.3	34.6	35.0	35.6
Principales composantes des dépenses									
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire		4 114	10.4	11.6	12.0	11.8	11.7	11.7	11.6
17a. Rémunération des salariés	D.1	2 812	7.1	7.9	8.2	8.1	8.0	8.0	7.9
17b. Consommation intermédiaire	P.2	1 302	3.3	3.7	3.8	3.7	3.7	3.7	3.7
18. Transferts sociaux (18=18a+18b)		7 108	17.9	20.7	20.7	20.5	20.3	20.3	20.0
18a. Transferts sociaux en nature	D.6311, D.63121, D63131	1 830	4.7	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2
18b. Transferts sociaux en espèces	D.62	5 278	13.4	15.5	15.5	15.3	15.1	15.1	14.8
19.=9. Charges d'intérêt	EDP D.41	116	0.3	0.6	0.6	0.7	0.9	1.0	1.0
20. Subsidés	D.3	584	1.5	1.6	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6
21. Formation brute de capital fixe	P.51	1 408	3.6	3.5	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9
22. Autres		1 627	4.1	4.5	4.7	4.8	4.8	4.7	4.6
23.=7. Dépenses totales	TE	14 843	37.8	42.5	43.6	43.3	43.2	43.2	42.7
p.m. Consommation publique (en termes nominaux)	P.3	5 920	15.0	16.8	17.1	16.8	16.8	16.8	16.7

Tableau 2B. Situation budgétaire de l'administration publique (en mio. €)

	Code SEC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		en mio. €	en mio. €	en mio. €	en mio. €	en mio. €	en mio. €	en mio. €
Soldes de financement des sous-secteurs								
1. Administration publique	S.13	965	-401	-1 539	-2051	-1993	-1946	-1477
2. Administration centrale	S.1311	-90	-1 095	-2 163	-2 707	-2 714	-2 662	-2 290
3. [...]	S.1312							
4. Administrations locales	S.1313	-5	-53	-75	-80	-34	29	149
5. Sécurité sociale	S.1314	1 060	748	698	736	756	687	664
Administration publique								
6. Recettes totales	TR	15 808	15 671	15 512	15 803	16 604	17 536	18 736
7. Dépenses totales	TE	14 843	16 072	17 051	17 855	18 597	19 482	20 213
8. Solde de financement	EDP B.9	965	-401	-1 539	-2 052	-1 993	-1 946	-1 477
9. Charge d'intérêt	EDP D.41	116	229	225	288	368	464	488
10. Solde primaire		1 081	-172	-1 314	-1 764	-1 625	-1 482	-989
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0	0	0	0	0	0	0
Principales composantes des recettes								
12. Impôts (12=12a+12b+12c)		9 924	9 678	9 380	9 323	9 864	10 515	11 398
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	4 655	4 444	4 479	4 478	4 678	4 907	5 161
12b.+12c. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine et impôts sur le capital	D.5+D.91	5 269	5 234	4 901	4 845	5 186	5 608	6 237
13. Cotisations sociales	D.61	4 298	4 598	4 708	4 872	5 042	5 232	5 445
14. Revenus de la propriété	D.4	740	510	556	708	746	785	824
15. Autres		845	885	867	900	952	1 003	1 068
Production marchande	P.11	367	424	372	392	420	451	486
Paiements au titre de l'autre production non-marchande	P.131	324	323	348	363	380	400	422
Autres transferts courants	D.7	61	28	64	49	53	56	60
Transferts en capital à recevoir	D.9	93	110	83	96	99	96	100
16.=6. Recettes totales	TR	15 807	15 671	15 511	15 803	16 604	17 535	18 735
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		14 222	14 276	14 088	14 195	14 906	15 747	16 843
Principales composantes des dépenses								
17. Rémunération des salariés	D.1	2 812	2 996	3 208	3 332	3 451	3 585	3 742
18. Consommation intermédiaire	P.2	1 302	1 404	1 479	1 518	1 588	1 655	1 710
19. Transferts sociaux (19=19a+19b)		7 108	7 815	8 126	8 466	8 755	9 164	9 520
19a. Transferts sociaux en nature	D.6311, D.63121, D63131	1 830	1 964	2 037	2 137	2 244	2 366	2 508
19b. Transferts sociaux en espèces	D.62	5 278	5 851	6 089	6 329	6 511	6 798	7 012
20.=9. Charges d'intérêt	EDP D.41	116	229	225	288	368	464	488
21. Subsidés	D.3	584	616	662	672	687	707	728
22. Formation brute de capital fixe	P.51	1 408	1 315	1 523	1 603	1 687	1 775	1 869
23. Autres		1 511	1 696	1 829	1 976	2 062	2 132	2 158
Autres impôts sur la production	D.29	8	7	7	7	7	7	7
Autres transferts courants	D.7	1 027	1 120	1 199	1 271	1 325	1 368	1 414
Transferts en capital à payer	D.9	488	586	615	708	712	753	736
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	K.2	-12	-17	8	-10	18	4	1
24.=7. Dépenses totales	TE	14 841	16 071	17 052	17 855	18 598	19 482	20 215
p.m. Consommation publique (en termes nominaux)	P.3	5 920	6 326	6 704	6 938	7 239	7 576	7 936

Tableau 5. Evolution cyclique des finances publiques

en % du PIB	Code SEC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		%	%	%	%	%	%	%
1. Croissance réelle du PIB (%)		0.0	-3.9	2.5	3.0	2.7	2.9	3.1
2. Solde de financement de l'administration publique	EDP B.9	2.5	-1.1	-3.9	-5.0	-4.6	-4.3	-3.1
3. Charges d'intérêt	EDP D.41	0.3	0.6	0.6	0.7	0.9	1.0	1.0
4. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		3.0	2.5	2.2	2.1	2.0	1.9	1.8
6. Output gap		3.4	-3.1	-2.9	-2.0	-1.2	-0.2	1.0
7. Composante cyclique du budget		1.7	-1.5	-1.4	-1.0	-0.6	-0.1	0.5
8. Solde de financement corrigé des variations du cycle		0.8	0.4	-2.5	-4.0	-4.0	-4.2	-3.6
9. Solde primaire corrigé des variations du cycle		1.1	1.0	-1.9	-3.3	-3.1	-3.2	-2.6
10. Solde structurel		0.8	0.4	-2.5	-4.0	-4.0	-4.2	-3.6

Tableau 6. Divergences par rapport au programme antérieur

	Code SEC	2008	2009	2010
Croissance du PIB (%)				
10e actualisation-ADD		1.0	-0.9	1.4
11e actualisation		0.0	-2.9	2.5
Différence		-1.0	-2.0	1.1
Solde de financement (en % du PIB)	EDP B.9			
10e actualisation-ADD		2.0	-0.6	-1.5
11e actualisation		2.5	-1.1	-3.9
Différence		0.5	-0.5	-2.4
Dettes publiques brutes (en % du PIB)				
10e actualisation-ADD		14.4	14.9	17.0
11e actualisation		13.5	14.9	18.3
Différence		-0.9	0.0	1.3

Tableau 7. Viabilité à long terme des finances publiques

en % du PIB	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Dépenses publiques	36.2	43.5	...	...	...	...	...	...
<i>Dont: dépenses liées au vieillissement démographique</i>	20.1	19.9	20.0	21.1	26.1	31.3	35.8	38.0
Pensions	8.7	8.6	8.9	9.9	14.2	18.4	22.1	23.9
Soins de santé	5.8	5.9	6.1	6.2	6.5	6.8	7.0	7.0
Assurance-dépendance ("long-term care")	1.4	1.4	1.4	1.5	1.8	2.4	3.0	3.4
Éducation	3.8	3.6	3.2	3.1	3.2	3.3	3.3	3.3
Autres dépenses liées au vieillissement démographique	...	...	...	...	...	...	...	...
Indemnités de chômage	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Charges d'intérêt	0.2	0.6	...	...	...	...	...	...
Recettes totales	39.9	39.6	...	...	...	...	...	...
<i>Dont: revenus de la propriété</i>	1.6	1.4	...	...	...	...	...	...
<i>Dont: cotisations sociales</i>	10.7	12.0	...	...	...	...	...	...
Réserve de compensation des fonds de pension	21.8	28.0	37.5	46.0	39.3	0.0	0.0	0.0
Dette brute de l'administration publique	6.6	18.3	...	...	...	...	...	...
Hypothèses								
Évolution de la productivité du travail	1.7	1.4	1.9	2.0	1.7	1.7	1.7	1.7
Croissance économique potentielle	4.5	5.0	4.0	2.7	2.1	2.2	2.2	2.0
Taux de participation (hommes, 15-64 ans)	74.7	74.4	73.6	72.7	71.8	72.5	72.4	72.1
Taux de participation (femmes, 15-64 ans)	57.9	59.5	60.5	61.1	61.9	62.0	61.7	61.4
Taux de participation total (15-64 ans)	66.4	67.0	67.1	66.9	66.9	67.3	67.1	66.8
Taux de chômage	4.2	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6
Ratio inactifs/actifs (65+ ans/15-64 ans)	20.7	21.1	22.3	24.2	30.8	36.3	37.8	39.1

Tableau 8. Scénario macroéconomique – Hypothèses de base

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'intérêt à court terme EUR (moyenne annuelle)	4.6	1.1	1.0	1.9	3.1	4.6	4.6
Taux d'intérêt à long terme EUR (moyenne annuelle)	4.3	3.8	4.0	4.6	4.9	5.7	5.7
Taux de change USD/€ (moyenne annuelle)	1.47	1.40	1.49	1.49	1.49	1.49	1.49
Taux de change effectif nominal *	-0.9	0.3	-0.5	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0
Croissance économique zone euro	0.6	-4.0	0.7	1.5	1.7	1.7	1.7
Croissance marchés extérieurs pertinents	1.4	-8.6	2.2	4.3	4.2	4.2	4.2
Importations mondiales en volume (hors UE)	...	...	...	...
Prix du pétrole (USD)	98.1	61.7	76.6	76.6	76.6	76.6	76.6

* augmentation = dépréciation de l'euro