



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

12^e ACTUALISATION DU PROGRAMME DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE DU GRAND- DUCHÉ DE LUXEMBOURG POUR LA PERIODE 2011-2014

Luxembourg, 29 avril 2011



TABLE DES MATIERES

<u>I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE</u>	3
<u>II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES</u>	5
II.1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN 2011	5
II.2. PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES : L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL	6
II.3. PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES À MOYEN TERME 2012-2014	6
<u>III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE</u>	8
III.1. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE	8
III.2. OBJECTIF BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME	8
III.3. LA SITUATION BUDGÉTAIRE EN 2009 ET EN 2010	9
III.4. LE BUDGET POUR L'EXERCICE 2011	10
III.5. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2012-2014	12
III.6. LA DETTE PUBLIQUE	15
III.7 ANALYSE DE SENSIBILITÉ	18
III.8 COMPARAISON AVEC LE SOLDE PROGRAMME DE STABILITÉ ANTÉRIEUR	19
<u>V. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES</u>	20
<u>VI. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES</u>	22
<u>VII. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES</u>	24
TABLEAU 1A : PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES	27
TABLEAU 1B : ÉVOLUTION DES PRIX	27
TABLEAU 1C : ÉVOLUTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	28
TABLEAU 1D : BALANCES SECTORIELLES	28
TABLEAU 2 : SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	29
TABLEAU 3 : DÉPENSES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE PAR FONCTION	30
TABLEAU 4 : DETTE PUBLIQUE	30
TABLEAU 5 : ÉVOLUTION CYCLIQUE DES FINANCES PUBLIQUES	31
TABLEAU 6 : DIVERGENCES PAR RAPPORT AU PROGRAMME ANTÉRIEUR	31
TABLEAU 7 : SOUTENABILITÉ À LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES	32
TABLEAU 8 : SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE – HYPOTHÈSES DE BASE	32

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

La présente actualisation du programme de stabilité est établie pour la période 2011-2014. Il couvre ainsi la période restante de la législature du Gouvernement issu des élections législatives du 7 juin 2009. Elle s'inscrit dans un contexte nouveau, à savoir celui du « semestre européen ». En effet, le Conseil européen de juin 2010 a décidé de la mise en place du semestre européen à partir de 2011 comme cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au niveau communautaire. Par cette décision, les Chefs d'Etat et de Gouvernement visent un double objectif :

- Une mise en parallèle des cycles des processus de politiques budgétaires et de politiques structurelles fondamentales, en imposant aux Etats membres de soumettre leurs programmes de réformes nationaux (PNR) et leurs programmes de stabilité et de croissance (PSC) au même moment, à savoir au plus tard fin avril. Cette mise en parallèle doit encourager les Etats membres à développer des stratégies qui prennent en compte les interdépendances des deux processus. Ainsi les politiques structurelles peuvent avoir des effets doubles sur les finances publiques, d'un côté en augmentant les dépenses publiques par le biais du financement du coût à court et moyen termes de politiques structurelles ou en augmentant les recettes futures par le biais d'une augmentation de la croissance potentielle. De même, la stratégie budgétaire arrêtée par les Etats membres dans le cadre de leurs programmes de stabilité et de croissance doit pouvoir s'imposer comme une contrainte budgétaire à la politique structurelle au risque de compromettre sinon toute la stratégie.
- Le renforcement de la gouvernance économique en Europe par le biais d'une meilleure surveillance et coordination des politiques budgétaires au niveau communautaire. Le semestre européen fait ainsi en sorte que la surveillance et la coordination deviennent un exercice ex ante : les Etats membres sont invités à soumettre des programmes de stabilité et de croissance au plus tard pour la fin avril pour que le Conseil Ecofin puisse émettre ses recommandations au plus tard en juin-juillet, laissant ainsi le temps aux Etats membres de prendre en considération ces recommandations dans l'élaboration du projet de budget pour l'année qui suit.

Pour la mise en œuvre du semestre européen, le Luxembourg n'a pas dû prendre de décision ni réglementaire ni législative, mais le calendrier de la procédure budgétaire

annuelle a été adapté, notamment en avançant la déclaration du Premier Ministre sur l'état de la Nation en début avril au lieu de début mai. Cet agencement du calendrier a permis de mieux intégrer l'élaboration du programme de stabilité et de croissance dans la procédure budgétaire annuelle et d'impliquer davantage la Chambre des Députés par le biais des débats parlementaires sur la politique budgétaire et économique du Gouvernement.

Dans la déclaration sur l'état de la Nation d'avril 2011, le Gouvernement a réaffirmé l'objectif de préserver des finances publiques soutenables en rétablissant l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique en 2014 au plus tard.

Après le maintien d'une politique budgétaire anticyclique jusqu'en 2010, en conformité avec les plans de relance européen décidé en décembre 2008, le Gouvernement a pris ses responsabilités au cours de l'année 2010 pour préparer la sortie des politiques budgétaires de relance et le début d'une politique d'assainissement des finances publiques à partir de 2011. Ainsi, le Gouvernement, suite à des discussions avec les partenaires sociaux, s'est accordé sur un paquet de mesures de consolidation portant sur les années 2011 et 2012. En raison du degré élevé d'incertitude concernant l'évolution du cycle économique et partant des recettes publiques, le Gouvernement s'est également accordé sur une « revue à mi-parcours », c'est-à-dire une évaluation de la situation des finances publiques en 2012 avec, en cas de besoin, la spécification de mesures de consolidation budgétaire additionnelles en vue de réaliser l'objectif affiché d'un retour à l'équilibre en 2014 au niveau de l'administration publique.

Un certain nombre de circonstances font en sorte qu'il est d'autant plus indispensable pour le Luxembourg de préserver des finances publiques solides. En effet, des finances publiques solides et soutenables à long terme jouent un rôle important pour la compétitivité générale 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 entre un quart et un tiers de la valeur ajoutée, de l'emploi et des recettes fiscales. En outre, la politique budgétaire est confrontée à une situation de volatilité exceptionnelle 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, avant la crise, la croissance potentielle se situait autour de 4 à 4.5% l'an. Or, après la crise, la croissance potentielle a diminué et s'établit actuellement autour de 2.5 à 3% l'an ce qui, à terme, aura aussi un effet sur l'évolution de l'emploi et partant sur l'évolution des recettes publiques.

La consolidation budgétaire à court et moyen terme contribue à l'objectif de la soutenabilité des finances publiques. Or, en raison de sa démographie et de la structure de son marché du travail, le Luxembourg est confronté à une forte augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement démographique. Afin d'assurer la pérennité du système de sécurité sociale, le Gouvernement s'engage à réformer le système de l'assurance pension. Les traits saillants de la réforme ont été présentés en mars 2011 et font actuellement l'objet de consultations avec les partenaires sociaux.

Finalement, le Gouvernement est soucieux d'éviter une augmentation substantielle de la dette publique et des charges y afférentes. En effet, la crise de la dette souveraine en Europe met en exergue l'importance de la rectitude budgétaire, tandis qu'une trop forte augmentation de la dette publique et des intérêts à payer pour assurer son service rétrécit les marges de manœuvre budgétaires.

II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES

II.1. La situation économique en 2011

Après une croissance réelle de 3.5% en 2010, la croissance économique ralentit légèrement à 3.2% en 2011. Ce tassement de la croissance en 2011 reflète un « effet de base » dû à une forte reprise de la croissance en 2010 après la récession profonde de 2009 et une politique budgétaire moins expansive qu'en 2009 et 2010. En outre, le commerce extérieur contribue moins à la croissance qu'en 2010. Finalement, une variation négative des stocks (déstockage) contribue négativement au taux de croissance en 2011.

Le déstockage et la reprise de l'investissement privé peuvent être interprétés comme des signes encourageants pour la solidité de la reprise économique après la profonde récession de 2009. Toutefois, certains « risques externes » prévalent en 2011 et peuvent avoir une incidence négative sur la croissance : il s'agit en particulier de la crise de la « dette souveraine » en Europe et l'évolution des prix pétroliers.

Le taux d'inflation, après avoir connu un niveau très bas en 2009, a resurgi en 2010 et va continuer à monter en 2011, passant de 2.3% à 3.5% (IPCN). Cette hausse du taux d'inflation s'explique par l'amélioration des conditions cycliques et la progression des prix des produits énergétiques.

Dans un contexte de révision à la hausse des anticipations inflationnistes dans la zone euro et de pression continue sur les marchés pétroliers, à la fois à cause d'une forte demande

internationale et des incertitudes géopolitiques, les perspectives d'inflation pour 2011 restent orientées à la hausse.

Alors que le marché du travail a bien résisté au retournement conjoncturel en 2008, l'écart temporel de la réaction du marché du travail à l'évolution cyclique s'est matérialisé en 2009-2010 quand le taux de chômage est passé à 4.4% en 2010 avec des taux de croissance faibles de l'emploi intérieur en 2009 (1%) et 2010 (1.5%). En 2011, malgré la reprise du marché de travail avec un taux de croissance de l'emploi intérieur de 1.9%, le taux de chômage continue à progresser pour atteindre 5.2%.

II.2. Prévisions macroéconomiques : l'environnement international

Conformément aux hypothèses externes communes de la Commission européenne pour les programmes de stabilité et de croissance, le programme de stabilité luxembourgeois se base sur une hypothèse de croissance économique de la zone euro de 1.8% en 2011 et 1.7% en 2012. Il est supposé qu'en fin de période, 2013-2014, la zone euro atteindra le haut d'un cycle avec des taux de croissance de 2.1% en 2013 et 2.3% en 2014.

En outre, le programme de stabilité est établi en faisant l'hypothèse d'un maintien de conditions normales sur les marchés financiers internationaux, qui poursuivront une trajectoire positive en conformité avec l'hypothèse de haut du cycle en fin de période.

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, les hypothèses techniques suivantes sont adoptées : le prix du pétrole est fixé à USD 113.9 pour un baril de la qualité « Brent » et le taux de change à EUR 1 = USD 1.39 au cours de la période 2012-2014.

Il est par ailleurs prévu que les taux d'intérêt à court terme vont remonter graduellement au cours de la période 2012-2014 pour atteindre 2.4% en 2014 (à partir de 1.5% en 2011). Les taux d'intérêt à long terme vont aussi augmenter graduellement (de 3.8% en 2011 à 4.9% en 2014).

II.3. Prévisions macroéconomiques à moyen terme 2012-2014

L'économie luxembourgeoise a connu une sortie de la récession en 2009 avec un taux de croissance relativement fort en 2010 (3.5%) et un léger ralentissement en 2011 (3.2%).

Pour la période 2012-2014, le programme de stabilité est basé sur un scénario qui prévoit que l'économie luxembourgeoise, à l'instar de l'économie de la zone euro, va atteindre le haut d'un cycle en fin de période. Par conséquent, le taux de croissance augmente progressivement au cours de la période considérée, passant de 3.5% en 2012 à 3.7% en 2013 pour atteindre 4% en 2014. Avec une moyenne de 3.5% sur la période, le taux de

croissance est supérieur au taux de croissance moyen historique de la zone euro et de l'Union européenne, mais inférieur au taux de croissance à long terme de l'économie luxembourgeoise.

Les facteurs contribuant à la croissance à moyen terme sont la demande intérieure (consommation privée et consommation des administrations publiques), ainsi que les exportations nettes. L'investissement évolue à un rythme moins dynamique que sa moyenne de long terme.

Après l'accélération de l'inflation en 2011, l'évolution du niveau général des prix (IPCN) commence à baisser à partir de 2012 (2.3%) pour se stabiliser en 2013 et 2014 à 1.7-1.8%, soit un taux d'inflation inférieur au taux de 2 % considéré par la BCE comme objectif de stabilité des prix et que le Luxembourg a dépassé systématiquement au cours des années avant la crise. Cette projection reste toutefois conditionnelle au niveau admis des prix pétroliers. Or ces derniers sont supposés constants au cours de la période 2012-2014.

La trajectoire de l'inflation à moyen terme implique que les prochaines tranches indiciaires viennent à échéance en mai 2012 et en septembre 2013.

L'emploi intérieur évolue à un taux de croissance \geq de 2% l'an au cours de la période 2012-2014 et en parallèle, le taux de chômage diminue graduellement de 5.3% en 2011 à 4.7% en 2014. Notons que le taux de chômage de 4.7% en 2014 est nettement supérieur à la moyenne historique de la période 1990-2009 qui s'établit à 3.3%. Notons également que le taux de chômage ne commence à diminuer qu'à partir d'un taux de croissance supérieur à 3.5%, soulignant que le chômage au Luxembourg comporte une importante composante structurelle.

Les prévisions macroéconomiques à moyen terme sont élaborées sous l'hypothèse que la crise économique et financière n'implique pas de choc additionnel spécifique négatif au niveau du secteur financier luxembourgeois. En revanche, le taux de croissance moyen, admis pour la valeur ajoutée du secteur financier sur la période de prévision, est inférieur à la moitié du taux historique observé sur les 20 années précédentes (hors impact de la crise 2008-2009).

Les prévisions tiennent implicitement compte des effets de « rémanence » de la crise, c'est-à-dire que la croissance potentielle de la zone euro et internationale a diminué suite à la crise économique et financière. Ceci se traduit aussi par une baisse de la croissance potentielle du Luxembourg qui s'établit à 2.6% sur la période, soit un niveau inférieur à son niveau de pré-crise (>4%).

III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE

III.1. Orientations générales de la politique budgétaire

L'année 2010 a été caractérisée par le maintien d'une politique budgétaire anticyclique, entamée en 2008-2009, afin d'apporter une réponse politique à la crise économique et financière. Simultanément, pour préparer la phase de consolidation budgétaire, le Gouvernement a mené au cours de l'année 2010 des consultations avec les partenaires sociaux afin de dégager un consensus autour des objectifs et des mesures à poursuivre en matière de consolidation budgétaire.

Le Gouvernement continue à mettre en œuvre une politique budgétaire prudente. L'objectif affiché de cette politique est le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique en 2014 au plus tard. A cette fin, le Gouvernement approuve en 2010 un paquet de mesures d'assainissement des finances publiques pour les années 2011 et 2012 et prévoit une « revue à mi-parcours » de la politique budgétaire en 2012. Compte tenu du degré élevé d'incertitude lié au cycle économique et de l'importante volatilité des recettes publiques, la revue à mi-parcours consiste en une évaluation de la situation des finances publiques et, en cas de besoin, en la spécification de mesures de consolidation budgétaire additionnelles en vue de réaliser l'objectif d'un retour à l'équilibre budgétaire en 2014.

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 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.

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 un solde budgétaire ambitieux afin de préfinancer ces engagements budgétaires futurs.

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.

III.3. La situation budgétaire en 2009 et en 2010

Au 1^{er} avril 2011, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne un déficit de l'administration publique de -0.9% du PIB en 2009 et de -1.7% du PIB en 2010.

La crise économique et financière a impliqué une détérioration cumulée du solde de financement de l'administration publique de 4.7% du PIB ou 1,882 millions d'euros, à partir d'un excédant de 3% du PIB en 2008.

Cette détérioration s'explique à la fois par l'évolution des recettes publiques et des dépenses publiques.

En effet, le ratio entre les recettes publiques et le PIB est passé de 39.8% en 2008 à 39.5% en 2010, soit une diminution de 0.3%. Or, en même temps le ratio entre les dépenses publiques et le PIB est passé de 36.9% en 2008 à 41.2% en 2010, soit une augmentation 4.3%.

Alors que le ratio entre les recettes publiques et le PIB avait augmenté entre 2008 et 2009, notamment à cause du décalage temporel qui existe entre le cycle économique et l'évolution de certaines recettes, la crise économique a commencé à se répercuter au niveau des recettes à partir de l'exercice 2010 avec une diminution du ratio de -0.8% du PIB.

Toutes les grandes catégories de recettes publiques connaissent une baisse : le ratio entre les impôts indirects et le PIB passe de 11.7% en 2009 à 11.4% en 2010, le ratio entre les impôts directs et le PIB passe de 13.8% à 13.3% et le ratio entre les cotisations sociales et le PIB passe de 12.0% à 11.4%.

A noter toutefois qu'en niveau, les recettes publiques sont plus élevées que les prévisions en début d'année 2010 lors de l'actualisation précédente du programme de stabilité. Ceci est surtout lié à l'amélioration des conditions économiques générales qui s'est notamment traduite par une révision à la hausse du taux de croissance en volume de 1% (de 2.5% à 3.5%) et du taux de croissance en valeur de 5.4% (de 3.9% à 9.3%).

Alors que le ratio entre les dépenses publiques et le PIB a connu une augmentation de 4.9% entre 2008 et 2009, notamment par le jeu des stabilisateurs automatiques impliquant une hausse des transferts sociaux, le ratio a connu une baisse de 0.8% entre 2009 et 2010. Il s'agit d'une baisse moins forte que celle des recettes publiques et à partir d'un niveau plus élevé, ce qui explique le besoin de financement accru. La baisse du ratio entre les dépenses publiques et le PIB est essentiellement la résultante de deux effets : d'un côté un recul des transferts sociaux passant de 20.6% en 2009 à 19.8% en 2010 et, d'un autre côté, d'une augmentation de l'investissement public, passant de 3.7% en 2009 à 4.1% en 2010. Alors que l'évolution des transferts sociaux reflète une situation du marché de travail moins négative que prévu avec un rôle décroissant des stabilisateurs automatiques en 2010, l'évolution de l'investissement public reflète l'effort du Gouvernement à maintenir une politique anticyclique au cours de l'année 2010 dont l'objectif vise à la fois de soutenir l'activité économique et de contribuer au potentiel de croissance.

Ainsi, l'amélioration du solde de financement de l'année 2010 par rapport au budget pour l'exercice 2010 qui prévoyait un déficit de -4.4% du PIB et par rapport au programme de stabilité de janvier 2010 qui prévoyait un déficit de -3.9%, ainsi que par rapport à la notification d'octobre 2010 qui prévoyait un déficit de -2.1% s'explique surtout par l'amélioration conjoncturelle non-anticipée en 2010. Ainsi, l'année 2010 est caractérisée notamment par un taux de croissance réel et nominal plus élevé que prévu dans le programme de stabilité antérieur et une évolution plus dynamique de l'emploi intérieur. En matière de finances publiques, cette amélioration des conditions macroéconomiques a surtout eu un impact positif sur le niveau des recettes publiques et un moindre effet sur les dépenses publiques, par le biais notamment d'une croissance moins importante des transferts sociaux liées à la situation du marché de travail.

III.4. Le budget pour l'exercice 2011

Le 5 octobre 2010, le Gouvernement a présenté le projet de budget pour l'exercice 2011 à la Chambre des Députés. Ce projet de budget a prévu un déficit de -1.2% du PIB ou -520 millions d'euros au niveau de l'administration publique et de -3.4% ou -1,400 millions d'euros au niveau de l'administration centrale.

La 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance présente un déficit de 1.0% du PIB ou -437 millions d'euros au niveau de l'administration publique et un déficit de 2.5% du PIB ou -1,123 millions euros au niveau de l'administration centrale.

Cette amélioration du solde budgétaire par rapport au projet de budget pour l'exercice 2011 est essentiellement imputable aux facteurs suivants:

- Un effet de base positif lié à une révision à la baisse du déficit public pour 2010 ;

- Une révision du scénario macroéconomique pour 2011 par rapport aux prévisions pour 2011 retenues dans le cadre des travaux préparatoires pour le projet de budget ayant un impact positif sur la situation des finances publiques en 2011 (révision à la hausse de la croissance économique de 3% à 3.2% et du taux de croissance de l'emploi de 1.1% à 1.5%) ;
- Une révision à la hausse de certaines recettes publiques sur base de l'évolution au cours du premier trimestre de 2011.

A noter qu'alors que le besoin de financement de l'administration centrale diminue de 0.9% du PIB par rapport au budget pour l'exercice 2011, le solde de l'administration publique ne connaît qu'une amélioration sensiblement inférieure, à savoir 0.2% du PIB. Ceci est dû à une révision du solde du secteur de la sécurité sociale lié au traitement statistique des revenus de la propriété du Fonds de compensation qui gère les réserves du régime d'assurance pension. Suite à cette révision statistique, le solde de financement de la sécurité sociale est ramené de 2.1% du PIB prévu dans le budget pour l'exercice 2011 à 1.4% du PIB dans le programme de stabilité.

L'évolution de la situation des finances publiques en 2011 est d'un côté tributaire de l'amélioration des conditions macroéconomiques telles que décrites précédemment et de la politique budgétaire menée par le Gouvernement avec l'objectif de rétablir l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique en 2014 au plus tard.

A cette fin, le Gouvernement a adopté un paquet de mesures de consolidation budgétaire :

Mesures de consolidation budgétaire et leur effet sur le solde de financement de l'administration publique en 2011		
	<i>en mio. €</i>	<i>en % du PIB</i>
Dépenses		
1) Frais de fonctionnement de l'administration centrale	34	0.1
2) Réaménagement des modalités d'intervention de l'état en faveur des étudiants	33	0.1
3) Ajustement des pensions à l'évolution générale du niveau de vie	37	0.1
4) Transferts en capitaux, y compris subventions en capital aux entreprises	17	0.05
5) Dépenses d'investissement	361	0.8
Total	482	1.1
Recettes		
1) Relèvement du taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu	27	0.1
2) Relèvement de l'impôt de solidarité	66	0.2
3) Introduction d'un prélèvement de crise	73	0.2
Total	166	0.4
Effet global sur le solde de financement de l'administration publique	648	1.5

Pour l'exercice 2011, l'effet global du paquet de mesures se chiffre à 648 millions d'euros ou 1.5% du PIB par rapport un scénario à politique inchangée. L'effort de consolidation budgétaire se répartit entre les dépenses publiques à raison de 75% et les recettes publiques à raison de 25%.

Par ailleurs, le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont accordés sur un report du mécanisme de l'indexation automatique des salaires entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 septembre 2011, c'est-à-dire que l'application de toute tranche indiciaire venant à échéance au cours de cette période est reportée au 1^{er} octobre 2011.

III.5. La situation budgétaire de l'administration publique en 2012-2014

Le Gouvernement a approuvé un paquet de mesures de consolidation portant sur les exercices budgétaires 2011 et 2012. Une revue à mi-parcours de la situation des finances publiques est prévue pour l'année 2012. En cas de besoin, c'est-à-dire si le Gouvernement estime que la convergence vers l'objectif d'un solde budgétaire équilibré en 2014 progresse à un rythme insuffisant, des mesures supplémentaires de consolidation budgétaire seront spécifiées lors de cette revue à mi-parcours.

Les mesures de consolidation budgétaire approuvées en 2010 continuent à produire des effets en 2012 :

Mesures de consolidation budgétaire et leur effet sur le solde de financement de l'administration publique en 2012		
	<i>en mio. €</i>	<i>en % du PIB</i>
Dépenses		
1) Frais de fonctionnement de l'administration centrale	34	0.1
2) Réaménagement des modalités d'intervention de l'état en faveur des étudiants	33	0.1
3) Ajustement des pensions à l'évolution générale du niveau de vie	4	0.0
4) Transferts en capitaux, y compris subventions en capital aux entreprises	17	0.05
5) Dépenses d'investissement	392	0.8
Total	480	1.0
Recettes		
1) Relèvement du taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu	39	0.1
2) Relèvement de l'impôt de solidarité	69	0.1
3) Introduction d'un prélèvement de crise	90	0.2
Total	198	0.4
Effet global sur le solde de financement de l'administration publique	678	1.4

Malgré la mise en œuvre de ces mesures de consolidation, il est prévu que le déficit de l'administration publique passe de 1% du PIB en 2011 à 1.5% du PIB en 2012. La diminution du ratio entre les recettes publiques et le PIB passe de 39.7% en 2011 à 39.5% en 2012 reflète le fait que certaines catégories d'impôts – notamment les impôts directs prélevés sur les bénéficiaires des entreprises – réagissent avec un certain écart temporel à l'évolution de la conjoncture. Malgré la mise en œuvre de mesures visant à contrôler l'évolution des dépenses publiques, le ratio entre les dépenses publiques et le PIB augmente de 40.7% en 2011 à 40.9% en 2012 en raison notamment de la progression des dépenses de rémunération des agents publics et des transferts sociaux.

A noter que dans la déclaration du Premier Ministre sur l'état de la Nation d'avril 2011, un certain nombre de mesures ayant un impact (positif ou négatif) sur le budget de l'Etat ont été annoncées sans qu'il soit néanmoins possible à ce stade de quantifier leur impact budgétaire ou de spécifier un calendrier pour leur mise en œuvre. Il s'agit notamment de mesures dans les domaines d'action suivants :

- Aides indirectes aux populations vulnérables (par exemple création d'une école pour enfants « à problèmes », mesures en faveur des sans-abri, création de postes du type « streetworkers », structures d'accueil pour les demandeurs d'asile ;
- Promotion de l'efficacité énergétique et de la construction selon des critères écologiques (par exemple appui financier à l'e-mobility, rénovation de bâtiments selon des critères énergétiques, subventions à la construction selon des critères écologiques) ;
- Promotion d'une meilleure réconciliation entre vie professionnelle et vie familiale par le biais de la création de 8,000 placements supplémentaires dans des crèches ou maisons de relais ;
- Réformes dans la fonction publique (par exemple introduction d'une évaluation de la performance, mesures ayant comme effet de maîtriser l'évolution de la masse salariale de l'Etat).

Pour la période postérieure à l'année 2012, le programme de stabilité est basé sur l'hypothèse de « politique inchangée », en attendant la mise en œuvre de la revue à mi-parcours prévue en 2012.

Au niveau des dépenses publiques, cette hypothèse implique que des taux de croissance historiques sur longue période (1990-2010) ont été utilisés comme référence pour la prévision de certains agrégats de la dépense (consommation intermédiaire, subventions ou transferts courants) tandis que pour d'autres catégories, des hypothèses sur les facteurs déterminants l'évolution de la dépense ont été retenues (rémunérations). Pour l'évolution des investissements publics, le programme pluriannuel des dépenses en capital est utilisé comme référence.

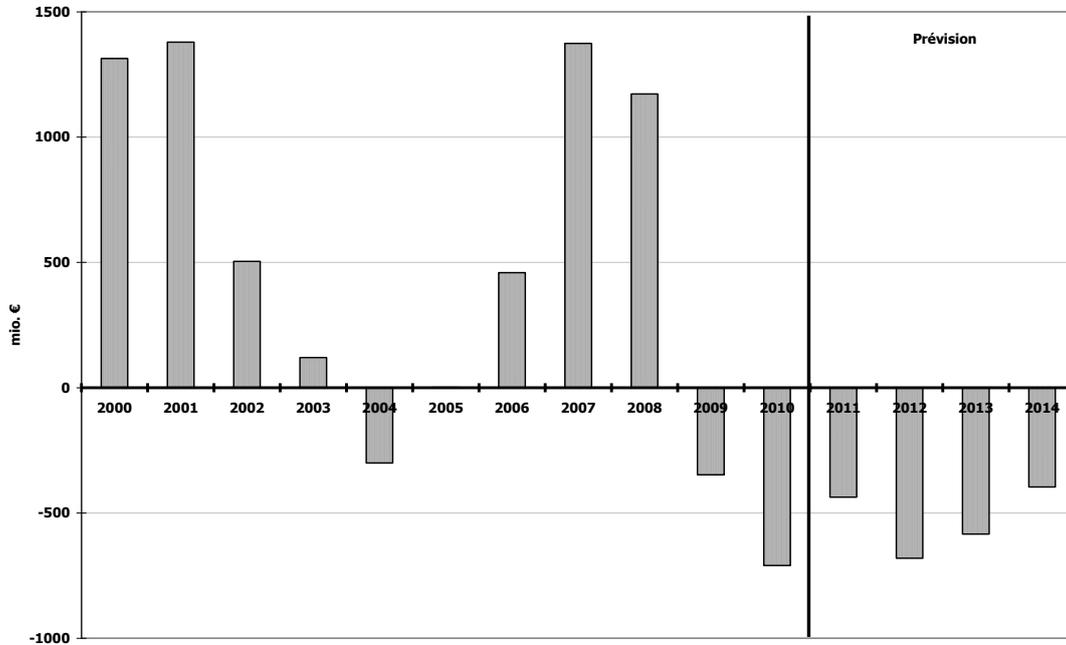
Au niveau des recettes publiques, cette hypothèse technique implique que les lois fiscales en vigueur actuellement, à l'exception de la contribution de crise, restent d'application en 2013 et 2014 et qu'il n'y aura pas de nouveaux impôts ou prélèvements.

Sur cette base, il est prévu que le déficit de l'administration publique se résorbe graduellement en 2013 et 2014, passant de 1.5% du PIB en 2012 à 0.8% du PIB en 2014.

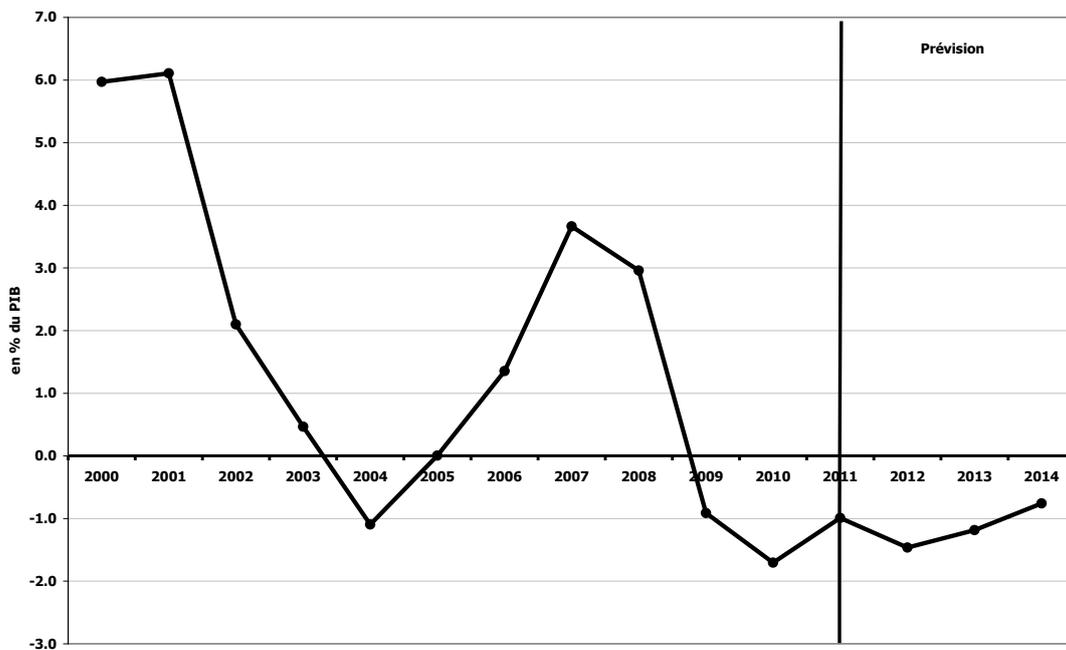
En 2014, le déficit budgétaire de l'administration publique se chiffre à 397 millions d'euros et l'administration centrale éprouve un besoin de financement de 1,227 millions d'euros. Le solde structurel reste également déficitaire (> -1% du PIB).

Graphique 1 : Evolution du solde de financement de l'administration publique, 2000-2014

a. en millions d'euros



b. en pourcent du PIB



Par conséquent, l'objectif affiché du Gouvernement du rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique en 2014 n'est pas réalisé et le solde de financement de l'administration publique ne converge pas à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de +0.5% du PIB endéans l'horizon de prévision du programme de stabilité actuel.

Or, cette conclusion préliminaire est conditionnée par deux considérations importantes : la réalisation du scénario macroéconomique présenté dans ce programme et l'hypothèse de politique inchangée au cours de la période 2013-2014. Ces deux considérations feront l'objet d'un débat politique lors de la revue à mi-parcours de la politique budgétaire en 2012.

III.6. La dette publique

En 2010, la dette publique du Luxembourg se chiffre à 7.661 millions d'euros, soit 18.4% du PIB. Ainsi, la dette de l'administration publique continue à se situer nettement en-deçà de la valeur de référence de 60% du PIB.

La dette de l'administration publique est composée de la dette de l'administration centrale et de la dette des administrations locales. Le sous-secteur de la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. A fin 2010, cette réserve de compensation a atteint 24.4% du PIB, soit un montant global de 10.2 milliards d'euros. La dette de la sécurité sociale est nulle.

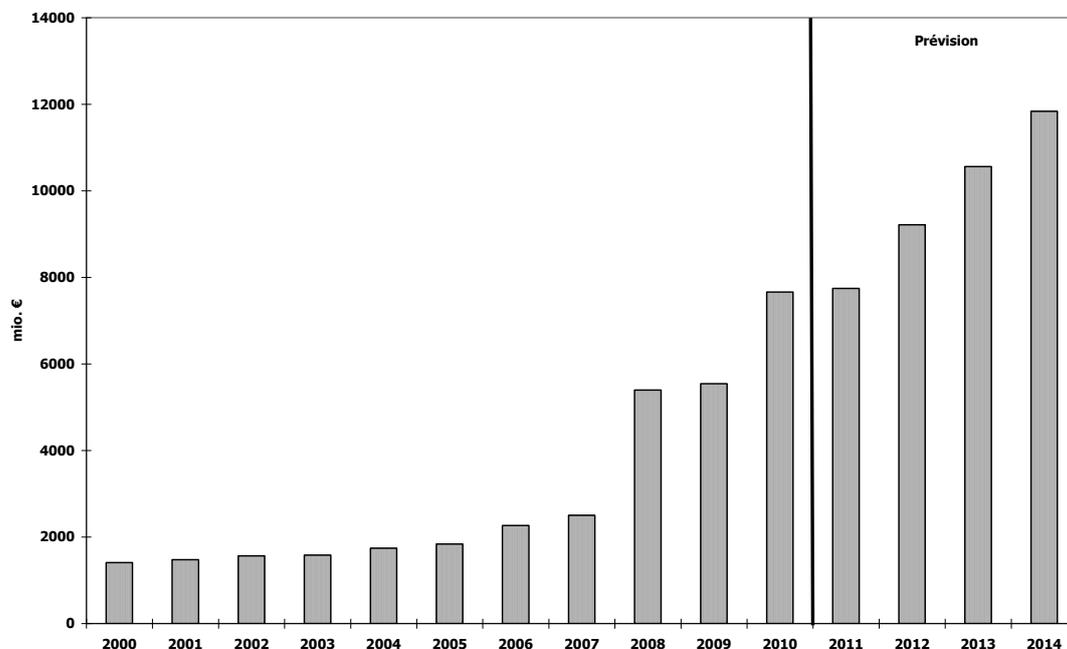
A noter que la dette de l'administration centrale comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l'Etat à des promoteurs immobiliers dans le cadre de contrats de location-vente en vue de la construction de certains immeubles présentant un intérêt public (Loi de garantie). Conformément à la décision d'Eurostat du 11 février 2004 sur le traitement statistique des partenariats entre le secteur privé et le secteur public, ces transactions sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. Au cours de la période 2010-2014, l'impact de cette décision sur le ratio entre la dette brute et le PIB varie entre 1.5%-1.7% 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 2010, l'encours émis de ces bons se chiffre à 66.3 millions d'euros. Le paiement des bons du Trésor se fait à partir du Fonds de la dette publique. Selon les échéanciers actuellement

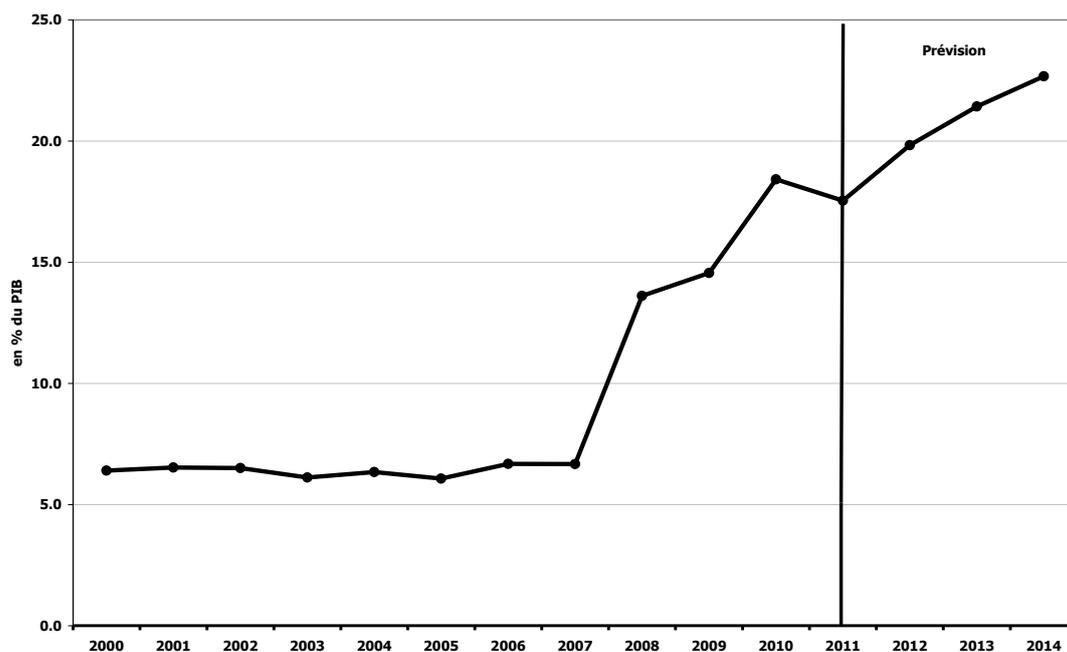
connus, la charge d'amortissement des bons du Trésor sera de 15.0 millions d'euros en 2011, 12.3 millions d'euros en 2012 et 9.5 millions d'euros en 2013.

Graphique 2 : Evolution de la dette publique, 2000-2014

a. en millions d'euros



b. en pourcent du PIB



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.

Dans le contexte de la crise financière, l'Etat a procédé en décembre 2008 à l'émission d'un emprunt obligataire grand-public de 2 milliards d'euros. Cet emprunt obligataire vient à échéance le 4 décembre 2013 et le programme de stabilité est basé sur l'hypothèse d'un refinancement intégral de cet emprunt via l'émission d'un nouvel emprunt obligataire d'un montant similaire.

Pour couvrir les besoins de financement de l'administration centrale en 2010 et 2011, l'Etat a émis en mai 2010 un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros venant à échéance le 18 mai 2020.

Pour les besoins de la présente actualisation du programme de stabilité, il est supposé que les besoins de financement de l'administration centrale en 2012-2014 sont couverts pas l'émission d'emprunts nouveaux à hauteur de 1,500 millions d'euros en 2012, 1,300 millions d'euros en 2013 et 1,250 millions d'euros en 2014.

Il convient de relever que la dynamique de la dette publique est déterminée exclusivement par l'évolution du besoin de financement de l'administration centrale (et accessoirement par les besoins de financement des administrations locales dont le recours à l'emprunt est néanmoins strictement réglée par la loi).

L'évolution de la dette publique au cours de la période 2011-2014 prend également en compte l'effet la décision d'Eurostat du 27 janvier 2011 concernant le traitement statistique des opérations de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) et la mise en place à partir de 2013 du Mécanisme Européen de Stabilité (MES).

Sur cette base, la dette consolidée de l'administration publique augmente graduellement de 18.4% du PIB en 2010 à 22.7% du PIB en 2014 (11,836 millions d'euros). Le service de la dette publique passe de 171 millions d'euros en 2010 à 255 millions d'euros en 2014 (0.5% du PIB).

A noter que même si l'équilibre budgétaire nominal au niveau de l'administration publique est rétabli 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 de deux chocs externes au niveau du taux de croissance dans la zone euro à partir de 2011 : un choc négatif de l'ampleur de -0.5% et un choc positif de +0.5%.

Le choc externe 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 s'élève à 3.6% en moyenne sur la période 2011-2014, le scénario alternatif implique un taux de croissance de l'ordre de 3% 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 ce 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).

Au niveau des finances publiques, la conséquence d'un choc de croissance négatif dans la zone euro se répercute essentiellement par une baisse des recettes publiques par rapport au scénario central. Ainsi, suite à la survenance de ce choc théorique, le taux de croissance des recettes en 2011 est ramené à 5.9%, contre 6.5% dans le scénario central alors que le taux de croissance des dépenses publiques est ramené à 4.5%, contre 4.7% dans le scénario central. In fine, le choc de croissance négatif implique des déficits budgétaires de l'administration publique plus élevés que prévu dans le scénario central. Ainsi, le déficit public se chiffre à 1.2% du PIB en 2011 au lieu de 1.0% du PIB dans le scénario central. En raison de la nature cumulative de ce choc, le solde de financement en fin de période (2014) se chiffre à -1.8% du PIB, contre -0.8% du PIB dans le scénario central.

En cas de survenance d'un choc de croissance positif dans la zone euro, la croissance économique au Luxembourg est également plus élevée et le cadre macroéconomique est généralement plus propice à la consolidation budgétaire. Ainsi, le taux de croissance économique se chiffre à 4.2% en moyenne au cours de la période 2011-2014, contre 3.6% dans le scénario central et le taux de croissance de l'emploi se situe à 2.5% en moyenne, contre 2.2% dans le scénario central. A noter que le regain de dynamisme de l'économie est

accompagnée par une inflation en hausse par rapport au scénario central et le taux d'inflation se situe de façon permanente > 2% au cours de la période 2011-2014.

Le choc de croissance positif a des effets positifs sur la situation des finances publiques par l'intermédiaire d'un plus grand dynamisme des recettes publiques. Ainsi, pour 2011 la survenance de ce choc théorique implique une révision à la hausse du taux de croissance des recettes de 6.5% dans le scénario central à 7.2%. Or, l'augmentation de l'inflation par rapport au scénario central atténue cet effet par une augmentation des dépenses publiques étant donné qu'une part importante des dépenses publiques est liée directement ou indirectement à l'évolution du niveau général des prix. Ainsi, en 2011 le taux de croissance des dépenses publiques passe de 4.7% dans le scénario central à 4.8%. L'effet net sur le solde budgétaire de l'administration publique est néanmoins largement positif. Ainsi, le déficit budgétaire en 2011 est révisé à la baisse de 1% du PIB dans le scénario central à 0.8% du PIB et en vertu de la nature cumulative du choc, l'impulsion provenant de la croissance économique est suffisamment forte pour que le solde budgétaire de l'administration publique redevienne positif dès 2014 (+0.3% du PIB, contre -0.8% du PIB dans le scénario central).

III.8 Comparaison avec le solde programme de stabilité antérieur

L'évolution de la conjoncture économique a été beaucoup plus favorable en 2010 par rapport à ce que la 11^{ième} actualisation du programme de stabilité n'avait prévu. En effet, après l'année de crise de 2009, d'une ampleur sans précédent depuis 1945, les perspectives économiques étaient soumises de très grandes incertitudes. Certes, le Luxembourg était sorti de la récession au cours du dernier trimestre de 2009, mais compte tenu des risques persistants, il était difficile d'anticiper en début de l'année 2010 que la reprise allait être aussi forte. En effet, alors que la 11^{ième} actualisation prévoit un taux de croissance de 2.5% pour 2010, le taux de croissance effectif s'est élevé à 3.5%. La correction à la hausse est plus importante encore pour le taux de croissance nominal du PIB : 3.9% dans la 11^e actualisation du programme de stabilité contre 9.3% dans la présente actualisation.

Compte tenu de cet effet de base positif de 2010 sur les années suivantes et compte tenu de la confirmation de la reprise économique dans la zone euro et donc au Luxembourg, la 12^{ième} actualisation comprend une révision des hypothèses de croissance vers la hausse pour toutes les années restantes de la période. Ainsi, c'est surtout en fin de période, où les grandes différences en termes de croissance se manifestent avec un écart de 0.9% du PIB.

La croissance plus forte et la hausse significative des prix pétroliers ont contribué à des taux d'inflation plus élevés en 2010 (2.3% au lieu de 0%) et continuent à y contribuer en 2011 (3.5% au lieu de 2.1%), voire 2012 (2.3% au lieu de 1.8%). Ce n'est qu'en fin de période que les taux d'inflation convergent à nouveau vers un niveau en-dessous de 2% tel que prévu également dans la 11^{ième} actualisation.

Quant au marché du travail, le taux de chômage a suivi une trajectoire indiquée par les prévisions. De même, la date de changement de la tendance du taux de chômage dans le scénario macroéconomique sur la période n'a pas changé entre les deux programmes : c'est toujours l'année 2013. Parallèlement, comme conséquence des meilleures conditions économiques, l'emploi a augmenté en 2010 avec 1.5% alors que les prévisions de la 11^{ème} actualisation avaient prévu un taux de croissance négatif pour l'emploi (-0.5%).

L'écart des agrégats macroéconomiques par rapport à leur trajectoire anticipée n'est évidemment pas resté sans conséquences pour l'évolution des finances publiques (déficit et dette publique). Ainsi, les besoins de financement éprouvés par l'administration publique en 2010 et 2011 sont nettement moins élevés qu'estimés dans la 11^{ème} actualisation du programme de stabilité : pour 2010, le besoin de financement s'élève à 1.7% du PIB au lieu de 3.9% prévu dans le programme antérieur. Pour 2011, le besoin de financement se chiffre à 1% du PIB au lieu de 5% du PIB. Ces écarts sont donc importants. Ils s'expliquent d'un côté par l'amélioration substantielle des conditions macroéconomiques en 2010 et en 2011. D'un autre côté, il convient évidemment de relever l'impact des mesures de consolidation budgétaire sur les soldes de financement de l'administration publique en 2011 et 2012. En total, le besoin de financement cumulé au cours de la période 2010-2014 a été révisé à la baisse de l'ordre de 14.7% du PIB par rapport à la précédente actualisation du programme de stabilité et par conséquent, les prévisions de dette publique ont été révisées à la baisse pour un ordre de grandeur analogue.

V. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES

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 à partir de 2009 (-0.9% du PIB). En outre, elle restera déficitaire en 2010-2012 et, à politique inchangée, au cours de toutes les années restantes de la période couverte par le programme actuel.

Alors que le gouvernement a mis à profit la période de croissance économique favorable 2005-2007 pour consolider les finances publiques et pour mettre les excédents budgétaires des années 2005-2008 en réserve, ce qui a permis de créer des marges de manœuvre budgétaires pour le financement d'une politique anticyclique lors du retournement conjoncturel, il faut néanmoins constater que la persistance, depuis 2009, des déficits au niveau de l'administration publique, et en particulier des déficits plus élevés au niveau de l'administration centrale, a fait en sorte que les réserves au niveau de l'administration centrale ont diminué. Ceci a amené le Gouvernement à faire appel aux marchés financiers

pour la première fois depuis longtemps en mai 2010 à travers un emprunt obligataire pour couvrir ses besoins de financement. Dorénavant le Luxembourg sera obligé de faire appel aux marchés financiers pour financer ses déficits.

Toutefois, l'objectif affiché du Gouvernement de faire revenir le solde budgétaire de l'administration publique à l'équilibre témoigne de sa volonté de garder des finances publiques saines et soutenables à moyen et long terme. Le premier paquet de mesures de consolidation décidées en 2010 pour 2011-2012 ne fait que témoigner de la volonté du Gouvernement à réaliser cet objectif. Un objectif supplémentaire de cette stratégie budgétaire du Gouvernement vise également à assurer que le niveau d'endettement public reste aussi bas que possible et bien en-dessous du plafond fixé par les critères de Maastricht (60% du PIB).

Du côté des dépenses publiques, le Gouvernement continue ses efforts visant à privilégier les dépenses susceptibles d'avoir un impact positif sur la croissance potentielle, en conformité notamment avec les objectifs fixés dans les programmes nationaux de réforme dans le cadre de la stratégie UE2020. Dans cette veine, il s'agit plus particulièrement des actions suivantes :

- Maintien de l'investissement public à un niveau élevé ;
- Développement d'infrastructure favorisant la comptabilité entre vie professionnelle et familiale ; augmentation croissante des budgets pour la R&D et l'innovation ;
- Création et développement de l'Université.

Finalement, le Gouvernement s'est également engagé dans son programme gouvernementale à œuvrer en faveur de davantage de sélectivité sociale au niveau de la dépense publique, dont l'objectif consiste entre autres à ce que la dépense publique puisse mieux contribuer à l'équilibre social.

Du côté des recettes, le Gouvernement, conformément à la déclaration gouvernementale, est soucieux de mener politique fiscale prudente, visant à maintenir un cadre fiscal favorable à l'emploi, à l'investissement et au pouvoir d'achat des ménages au cours de la période. Dans ce contexte, on peut rappeler que le paquet de mesures consolidation du Gouvernement se base davantage sur des mesures touchant aux dépenses publiques qu'aux recettes publiques.

Finalement, 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 la sécurité sociale. Ces réserves ont été constituées pendant les années de croissance économique élevée qui étaient notamment caractérisées par une forte croissance de la masse salariale. Ces réserves, qui s'élèvent aujourd'hui à 24.4% du PIB, doivent être prises en compte pour évaluer la soutenabilité à

long terme des finances publiques. En matière de soutenabilité à long terme des finances publiques, le programme gouvernemental a annoncé 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.

VI. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES

La soutenabilité 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 systèmes de sécurité sociale 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 20% du PIB en 2010 à 38% du PIB en 2060, selon les projections à long terme de l'Inspection générale de la sécurité sociale.

Cet accroissement sera essentiellement imputable à hauteur de 85% 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. Ainsi il peut se prévaloir d'une position budgétaire qui ne s'est pas trop détériorée (en comparaison internationale) suite à la crise économique et d'une dette publique peu élevée. De même, l'objectif budgétaire à moyen terme de +0.5% du PIB l'an, permettra, s'il est atteint, de préfinancer partiellement la future augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement démographique. Par ailleurs, l'existence de la réserve de pension qui passe de 24.4% du PIB en 2010 à plus de 40% en 2020 permettra d'absorber de futurs excédents des dépenses par rapport aux recettes.

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, à savoir : un niveau de croissance potentielle de 4% jusqu'en 2015 qui baissera ensuite à 2.2% ; 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.

Afin d'assurer la soutenabilité à long terme des systèmes de sécurité sociale et des finances publiques, le Gouvernement, dans sa déclaration gouvernementale de 2009, s'est engagé à aborder ces questions au cours de la première moitié de la législature.

Conformément à cet engagement, le Gouvernement a présenté en mars 2011 les principales lignes directrices d'une réforme structurelle du système de l'assurance pension.

Les principes directeurs de la réforme sont les 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 ;
- Éviter la pauvreté des bénéficiaires de pension ;
- Pourvoir une gouvernance appropriée et performante.

La réforme préserve le modèle actuel d'un système de pension par répartition et procède à des ajustements "paramétriques". Ainsi, elle prévoit la réduction du taux de remplacement des retraites et une augmentation de l'âge effectif du départ à la retraite, notamment par le biais de l'introduction dans la formule de calcul des pensions des incitations financières pour prolonger la vie active et décourager ainsi les départs anticipés à la retraite.

La réforme du système de l'assurance pension ne développera ses effets que graduellement, au fur et à mesure que le système réformé s'applique à une part davantage croissante des actifs.

Ainsi, en 2030 l'impact de la réforme réduit les dépenses publiques de pension de 1.6% du PIB par rapport au scénario central. Or, les moindres dépenses par rapport au scénario central se chiffrent à 3.8% du PIB en 2040, 6.2% du PIB en 2050 et 7.3% du PIB en 2060.

VII. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES

Le cadre légal des aspects institutionnels des finances publiques n'a pas changé depuis la dernière actualisation du programme de stabilité. En revanche, un certain nombre d'aménagements ont été effectués en 2011 afin de faciliter la mise en œuvre du nouveau cycle du « semestre européen » au niveau national. En particulier, deux changements informels ont été introduits :

- La mise en place d'un comité de prévision composé de représentants du Ministère des Finances, des Administrations fiscales, du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, du Statec, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale et de la Commission de Surveillance du Secteur financier, dont la mission principale consiste à fournir au Gouvernement des prévisions économiques et financières à moyen terme ;
- La date de la déclaration du Premier Ministre sur l'état de la Nation a été avancée d'un mois, de mai à avril, pour y intégrer les grandes orientations de la politique budgétaire et économiques du Gouvernement et d'y associer la Chambre des Députés par le biais des débats parlementaires.

En amont de la déclaration du Premier Ministre sur l'état de la Nation, le comité de prévision élabore une prévision macroéconomique et budgétaire à moyen terme en adoptant l'hypothèse technique de « politique inchangée ». Cette prévision sert ensuite de base pour l'élaboration du programme de stabilité et de croissance, en tenant comptes des directives politiques issues de la déclaration sur l'état de la Nation, de la transmission par le Commission européenne des « common external assumptions » pour les programmes de stabilité et de croissance (diffusées aux Etats membres en date du 11 avril 2011) et des informations statistiques actualisées (notamment notification des déficits du 1^{er} avril, comptes nationaux et recettes et dépenses de l'administration centrale pour le premier trimestre de l'exercice en cours).

A terme, la réforme de la gouvernance économique en Europe, notamment l'entrée en vigueur de la directive du Conseil et du Parlement européen sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, aura d'importantes implications pour les aspects institutionnels en matière de 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.

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%.

Le processus d'élaboration du projet de budget commence désormais par la déclaration du Premier Ministre sur l'état de la Nation qui présente les grandes orientations de la politique gouvernementale. Elle est suivie par l'envoi de la circulaire budgétaire par le Ministre des Finances 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.

Suite à la présentation des priorités politiques de l'action gouvernementale, au cadrage des priorités budgétaires des départements ministériels avec ces grandes orientations et à l'avis du Conseil Ecofin sur le programme de stabilité et de croissance, le Ministre des Finances entame en juin 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.

Début octobre, le projet de budget est alors présenté à la Chambre des Députés.

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. 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 (SEC95).

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.

ANNEXE 1 : Tableaux détaillés conformément au code de conduite sur le format et le contenu des programmes de stabilité

Tableau 1A : Perspectives macroéconomiques

	Code SEC	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		en mia. €	%	%	%	%	%
1. PIB réel	B1*g	29.7	3.5	3.2	3.5	3.7	4.0
2. PIB nominal	B1*g	41.6	9.3	5.0	5.6	6.4	6.5
Sources de la croissance							
3. Dépenses de consommation privée	P.3	11.1	2.0	1.6	3.5	3.2	3.2
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	4.8	2.9	0.5	3.1	1.8	2.2
5. Formation brute de capital fixe	P.51	6.0	2.6	13.7	5.9	5.5	2.9
6. Variation des stocks	P.52 + P.53	...	0.4	0.4	-0.1	0.0	0.0
7. Exportations de biens et services	P.6	55.9	6.3	6.2	6.0	6.9	7.6
8. Importations de biens et services	P.7	48.4	6.8	7.1	6.6	7.3	7.7
Contributions à la croissance du PIB							
9. Demande finale totale		...	1.8	3.4	3.1	2.7	2.2
10. Variation des stocks	P.52 + P.53	...	0.9	-0.4	0.0	0.0	0.0
11. Exportations nettes de biens et services	B.11	...	0.8	0.2	0.4	1.0	1.8

Tableau 1B : Evolution des prix

	Code SEC	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		Niveau	%	%	%	%	%
1. Déflateur du PIB		1.4	5.5	1.8	2.0	2.6	2.4
2. Déflateur de la consommation privée		1.2	1.9	3.2	2.0	2.0	2.2
3. Taux d'inflation (ICPH)		...	2.8	3.6	2.1	1.7	1.8
p.m. Taux d'inflation (ICPN)		...	2.3	3.5	2.3	1.8	1.8
4. Déflateur de la consommation des administrations publiques		1.4	2.7	2.7	3.9	3.2	2.6
5. Déflateur des investissements		1.1	1.3	1.9	1.7	1.7	2.0
6. Déflateur des prix à l'exportation		1.3	8.4	4.9	4.9	4.9	4.6
7. Déflateur des prix à l'importation		1.2	7.5	6.6	5.7	5.4	5.1

Tableau 1C : Evolution sur le marché du travail

	Code SEC	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		Niveau	%	%	%	%	%
1. Emploi intérieur (x 1.000 personnes)		357.2	1.5	1.9	1.9	2.4	2.5
2. Emploi, nombre d'heures travaillées		340.3	1.6	1.4	1.5	1.9	2.1
3. Taux de chômage (définition Eurostat)		...	4.4	5.2	5.3	4.9	4.7
4. Productivité du travail (PIB réel par personne active)		...	1.9	1.2	1.6	1.3	1.5
5. Productivité du travail (PIB réel par heure travaillée)		...	1.9	1.6	2.0	1.7	1.9
6. Rémunération des salariés (en mia. €)	D.1	18.3	3.1	4.1	6.6	5.4	5.1
7. Rémunération par salarié (x 1.000 € par an)		54.5	1.6	2.2	4.6	2.9	2.4

Tableau 1D : Balances sectorielles

	Code SEC	2010	2011	2012	2013	2014
		%	%	%	%	%
1. Solde de financement par rapport au reste du monde	B.9					
<i>dont:</i>						
balance des transactions courantes (biens et services)						
balance des revenus primaires et des transferts						
balance des opérations en capital						
2. Solde de financement du secteur privé	B.9					
3. Solde de financement des administrations publiques	EDP B.9	-1.7	-1.0	-1.5	-1.2	-0.8
4. Ecart statistique						

Tableau 2 : Situation budgétaire de l'administration publique

	Code SEC	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		en mio. €	en % du PIB	en % du PIB	en % du PIB	en % du PIB	en % du PIB
1. Administration publique	S.13	-710	-1.7	-1.0	-1.5	-1.2	-0.8
2. Administration centrale	S.1311	-1 333	-3.2	-2.5	-3.2	-2.7	-2.4
3. [...]	S.1312	...					
4. Administrations locales	S.1313	-6	0.0	0.1	0.2	0.2	0.3
5. Sécurité sociale	S.1314	630	1.5	1.4	1.6	1.3	1.3
6. Recettes totales	TR	16 446	39.5	39.7	39.5	39.3	39.2
7. Dépenses totales	TE	17 156	41.2	40.7	40.9	40.5	39.9
8. Solde de financement	EDP B.9	-710	-1.7	-1.0	-1.5	-1.2	-0.8
9. Charge d'intérêt	EDP D.41	171	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
10. Solde primaire		-539	-1.3	-0.5	-1.0	-0.7	-0.3
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
12. Impôts (12=12a+12b+12c)		10 326	24.8	25.1	24.7	24.6	24.5
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	4 734	11.4	11.4	11.4	11.2	11.1
12b.+12c. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine et impôts sur le capital	D.5+D.91	5 592	13.4	13.6	13.4	13.4	13.4
13. Cotisations sociales	D.61	4 746	11.4	11.4	11.5	11.5	11.4
14. Revenus de la propriété	D.4	568	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4
15. Autres		806	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9
16.=6. Recettes totales	TR	16 446	39.5	39.7	39.5	39.3	39.2
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		15 072	36.2	36.5	36.3	36.1	35.8
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire		4 669	11.2	10.9	11.1	11.1	11.0
17a. Rémunération des salariés	D.1	3 218	7.7	7.7	7.8	7.7	7.6
17b. Consommation intermédiaire	P.2	1 452	3.5	3.3	3.4	3.4	3.4
18. Transferts sociaux (18=18a+18b)		8 188	19.7	19.4	19.5	19.4	19.0
18a. Transferts sociaux en nature	D.6311, D.63121, D63131	2 069	5.0	4.9	5.0	4.9	4.8
18b. Transferts sociaux en espèces	D.62	6 119	14.7	14.5	14.6	14.5	14.2
19.=9. Charges d'intérêt	EDP D.41	171	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
20. Subsidés	D.3	654	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
21. Formation brute de capital fixe	P.51	1 687	4.1	3.9	3.6	3.5	3.2
22. Autres		1 787	4.3	4.4	4.6	4.5	4.6
23.=7. Dépenses totales	TE	17 156	41.2	40.7	40.9	40.5	39.9
p.m. Consommation publique (nominale)		6 731	16.2	15.9	16.1	15.9	15.7

Tableau 3 : Dépenses de l'administration publique par fonction

en % du PIB	Code COFOG	2009	2010	2013
1. Services généraux	1	4.4	4.4	...
2. Défense	2	0.3	0.5	...
3. Ordre et sécurité publics	3	1.0	1.0	...
4. Affaires et services économiques	4	4.8	4.6	...
5. Protection de l'environnement	5	1.1	1.1	...
6. Logement et développement collectif	6	0.8	0.7	...
7. Santé	7	5.0	4.8	...
8. Loisir, culture et cultes	8	1.9	1.7	...
9. Education	9	5.0	4.9	...
10. Protection sociale	10	17.9	17.4	...
11. Dépenses totales	TE	42.2	41.2	40.5

Tableau 4 : Dette publique

en % du PIB	Code SEC	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		en mio. €	%	%	%	%	%
1. Dette brute		7 661	18.4	17.5	19.8	21.4	22.7
2. Variation de la dette brute		2 120	3.9	-0.9	2.3	1.6	1.2
Éléments contribuant à l'évolution de la dette brute							
3. Solde primaire		-539	-1.3	-0.5	-1.0	-0.7	-0.3
4. Charges d'intérêt	EDP D.41	171	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
5. Variation exogène de la dette ("stock-flow adjustment")		...	11.4	-1.0	1.8	1.6	1.8
p.m.: Taux d'intérêt implicite		...	2.2	2.8	2.4	2.2	2.2
Autres variables pertinentes							
6. Actifs financiers liquides		16 379	39.4	...	...	...	...

Tableau 5 : Evolution cyclique des finances publiques

en % du PIB	Code SEC	2010	2011	2012	2013	2014
		%	%	%	%	%
1. Croissance réelle du PIB (%)		3.5	3.2	3.5	3.7	4.0
2. Solde de financement de l'administration publique	EDP B.9	-1.7	-1.0	-1.5	-1.2	-0.8
3. Charges d'intérêt	EDP D.41	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
4. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		2.9	2.7	2.6	2.6	2.5
6. Output gap		-2.6	-2.2	-1.3	-0.2	1.3
7. Composante cyclique du budget		-1.3	-1.1	-0.6	-0.1	0.6
8. Solde de financement corrigé des variations du cycle		-0.4	0.1	-0.8	-1.1	-1.4
9. Solde primaire corrigé des variations du cycle		0.0	0.6	-0.3	-0.6	-0.9
10. Solde structurel		-0.4	0.1	-0.8	-1.1	-1.4

Tableau 6 : Divergences par rapport au programme antérieur

	Code SEC	2010	2011	2012	2013	2014
Croissance réelle du PIB (%)						
11e actualisation		2.5	3.0	2.7	2.9	3.1
12e actualisation		3.5	3.2	3.5	3.7	4.0
<i>Différence</i>		<i>1.0</i>	<i>0.2</i>	<i>0.8</i>	<i>0.8</i>	<i>0.9</i>
Croissance nominale du PIB (%)						
11e actualisation		3.9	5.4	4.3	4.4	5.4
12e actualisation		9.3	5.0	5.6	6.4	6.5
<i>Différence</i>		<i>5.4</i>	<i>-0.4</i>	<i>1.3</i>	<i>2.0</i>	<i>1.1</i>
Solde de financement (en % du PIB)	EDP B.9					
11e actualisation		-3.9	-5.0	-4.6	-4.3	-3.1
12e actualisation		-1.7	-1.0	-1.5	-1.2	-0.8
<i>Différence</i>		<i>2.2</i>	<i>4.0</i>	<i>3.1</i>	<i>3.1</i>	<i>2.3</i>
Dettes publique brute (en % du PIB)						
11e actualisation		18.3	23.9	29.3	34.1	37.4
12e actualisation		18.4	17.5	19.8	21.4	22.7
<i>Différence</i>		<i>0.1</i>	<i>-6.4</i>	<i>-9.5</i>	<i>-12.7</i>	<i>-14.7</i>

Tableau 7 : Soutenabilité à long terme des finances publiques

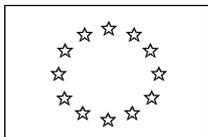
en % du PIB	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Dépenses publiques	...	...	...	...	...	...
<i>Dont: dépenses liées au vieillissement démographique</i>	19.6	20.7	25.7	30.9	35.4	37.6
Pensions	8.9	9.9	14.2	18.4	22.1	23.9
Soins de santé	6.1	6.2	6.5	6.8	7.0	7.0
Assurance-dépendance ("long-term care")	1.4	1.5	1.8	2.4	3.0	3.4
Education	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
Charges d'intérêt	...	...	...	...	...	...
Recettes	...	...	...	...	...	...
<i>Dont: revenus de la propriété</i>	...	...	...	...	...	...
<i>Dont: cotisations sociales</i>	...	...	...	...	...	...
	Hypothèses					
Croissance économique	4.0	2.7	2.1	2.2	2.2	2.0
Emploi	2.1	0.7	0.4	0.5	0.5	0.3
Evolution de la productivité du travail	1.9	2.0	1.7	1.7	1.7	1.7
Taux de participation (hommes, 15-64 ans)	73.6	72.7	71.8	72.5	72.4	72.1
Taux de participation (femmes, 15-64 ans)	60.5	61.1	61.9	62.0	61.7	61.4
Taux de participation total (15-64 ans)	67.1	66.9	66.9	67.3	67.1	66.8
Taux de chômage	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6
Ratio inactifs/actifs (65+ ans/15-64 ans)	35.0	38.0	48.0	56.0	59.0	61.0

Tableau 8 : Scénario macroéconomique – hypothèses de base

	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)	0.8	1.5	2.1	2.2	2.4
Taux d'intérêt à long-terme (moyenne annuelle)	3.6	3.8	4.5	4.8	4.9
Taux de change USD/€ (moyenne annuelle)	1.33	1.39	1.39	1.39	1.39
Taux de change effectif nominal	0.6	-0.1	0.0	0.0	0.0
Croissance économique UE	1.8	1.8	1.7	2.1	2.3
Croissance marchés extérieurs pertinents	8.6	6.2	5.7	6.1	6.6
Prix du pétrole (USD)	79.9	111.6	113.9	113.9	113.9

ANNEXE 2 : Analyse de sensibilité

	2010	2011			2012			2013			2014		
	<i>central</i>	bas	central	haut	bas	central	haut	bas	central	haut	<i>bas</i>	<i>central</i>	<i>haut</i>
Variables exogènes modifiées													
PIB zone euro	1.8	1.3	1.8	2.3	1.2	1.7	2.2	1.6	2.1	2.6	1.8	2.3	2.8
Demande mondiale biens	12.9	5.7	7.3	8.9	5.3	6.4	7.5	5.5	6.7	7.9	6.5	7.8	9.0
Demande mondiale services	4.3	4.3	5.2	6.1	4.2	4.9	5.7	4.7	5.5	6.3	4.6	5.5	6.3
Indice boursier européen	10.4	3.4	7.9	12.5	8.3	12.1	15.9	7.8	10.2	12.6	6.3	7.8	9.2
Principales variables endogènes													
PIB nominal	9.3	4.3	5.0	5.7	4.5	5.6	6.7	5.1	6.4	7.6	5.2	6.5	7.8
PIB réel	3.5	2.6	3.2	3.8	2.8	3.5	4.2	3.1	3.7	4.3	3.5	4.0	4.5
Emploi total intérieur	1.5	1.8	1.9	2.0	1.6	1.9	2.2	2.0	2.4	2.8	2.1	2.5	2.9
Taux de chômage	6.0	6.1	6.0	6.0	6.3	6.1	6.0	5.9	5.7	5.6	5.7	5.6	5.4
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2.3	3.4	3.5	3.6	2.1	2.3	2.5	1.5	1.8	2.1	1.3	1.8	2.2
Coût salarial nominal moyen	1.6	2.0	2.2	2.3	4.4	4.5	4.7	2.6	2.9	3.2	2.0	2.4	2.8
Solde budgétaire de l'administration publique (en % du PIB)	-1.7	-1.2	-1.0	-0.8	-2.0	-1.5	-0.9	-2.0	-1.2	-0.4	-1.8	-0.8	0.3
Recettes publiques	4.6	5.9	6.5	7.2	3.7	4.7	5.6	4.7	5.7	6.7	4.5	5.5	6.5
Dépenses publiques	6.9	4.5	4.7	4.8	5.8	5.9	6.1	4.7	5.0	5.3	4.1	4.4	4.8

ANNEXE 3 : « Common external assumptions »

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE GENERAL
ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS

Brussels, 11 April 2011

Common external assumptions

(Note for the attention of the Economic and Financial Committee)

The newly launched "European Semester" has changed the dates of the reporting cycle for EU economic surveillance, moving it from December to April of each year. At the same time, the Code of Conduct on the content and format of the stability and convergence programmes requires Member States, in particular euro-area Member States and Member States participating in ERM2, to use common assumptions on the main extra-EU variables or, for comparability reasons, to present sensitivity analysis based on the common assumptions for these variables when differences are significant.

In order to adjust to the new assessment cycle in the context of the "European Semester", the Commission is sharing external assumptions at an earlier stage than is normally the case, specifically the external assumptions underlying the provisional storage of the Commission services Spring 2011 forecast (see attachment). This should give Member States the possibility to take the assumptions into account when preparing their stability or convergence programmes and national reform programmes. Please note that the provisional assumptions are confidential. In view of past leaks of the assumptions, distribution is restricted to EFC members only. It is encouraged to limit the distribution within your institution to a minimum.

Furthermore, the uncertainty surrounding the Commission's provisional outlook is particularly high in view of the rapidly unfolding events in the external environment (Japan and MENA region) as well as in some euro-area sovereign-bond markets and their interaction with the real economy. The attached assumptions and outlook may therefore be subject to larger revisions than is usually the case.

**ASSUMPTIONS ON THE EXTERNAL ECONOMIC ENVIRONMENT
UNDERLYING THE PROVISIONAL STORAGE OF THE SPRING 2011 FORECASTS**

VARIABLE	ASSUMPTIONS FOR				
	2010	2011		2012	
(annual averages)			<i>change*</i>		<i>change*</i>
Interest rates (in % p.a.)					
- euro area: short-term (3-months money markets)	0.81	1.63	+0.24	2.57	+0.86
- euro area: long-term (10-year government bonds, Germany)	2.74	3.37	+0.78	3.67	+0.85
- USA: short-term (3-months money markets)	0.34	0.42	-0.07	1.29	+0.46
- USA: long-term (10-year government bonds)	3.20	3.58	+0.71	4.06	+0.76
Exchange rates (“-“: depreciation)					
USD / € (level)	1.33	1.40	0.01	1.41	0.02
Nominal effective exchange rate of the euro area (% change)	-6.7	1.0	+0.8	0.5	+0.5
Nominal effective exchange rate of the EU (% change)	-7.4	2.4	+1.5	0.5	+0.5
Euro exchange rate: (levels)					
Bulgarian lev	1.96	1.96	0.00	1.96	0.00
Czech koruna	25.29	24.47	-0.09	24.51	-0.03
Danish krone	7.45	7.46	0.01	7.46	0.01
Latvian lats	0.71	0.71	0.00	0.71	0.00
Lithuanian litas	3.45	3.45	0.00	3.45	0.00
Hungarian forint	275.35	268.15	-5.28	266.77	-6.66
Polish zloty	3.99	4.00	0.07	4.02	0.09
Romanian leu	4.21	4.14	-0.15	4.11	-0.18
Swedish krona	9.54	8.94	-0.36	8.96	-0.34
UK pound sterling	0.86	0.87	0.01	0.88	0.02

VARIABLE	ASSUMPTIONS FOR				
	2010	2011		2012	
(annual averages)			<i>change*</i>		<i>change*</i>
GDP	(in real terms, % change)				
- World, excluding EU (in PPP terms)	5.6	4.6	+0.1	4.7	+0.1
- USA	2.9	2.8	+0.7	2.6	+0.1
- Japan	3.9	0.5	-0.8	1.5	-0.2
- China	10.3	9.3	+0.1	9.0	+0.1
- EU	1.8	1.8	+0.1	2.0	0.0
World trade	(% change, goods and services)				
EU export markets, extra-EU (volumes)	11.5	7.6	+0.1	7.3	+0.4
World import volumes, excluding EU	13.0	8.3	+0.2	7.9	+0.6
World import prices (in USD)	5.6	10.2	+5.2	3.2	+1.2
Commodity prices					
Oil prices (Brent, level in USD/barrel)	80.2	112.8	+23.9	112.0	+21.2
Oil prices (Brent, level in EUR/barrel)	60.6	80.9	+16.9	80.1	+14.8
Non-oil commodity prices (in USD, % change)	26.0	24.8	+19.9	-3.9	-1.4
Non-oil commodity prices (in EUR, % change)	32.7	18.5	+15.2	-4.6	-2.1