



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

**16^e ACTUALISATION DU
PROGRAMME DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
POUR LA PERIODE 2015-2019**

Luxembourg, le 30 avril 2015

TABLE DES MATIERES

<u>I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE</u>	3
<u>II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES</u>	9
II.1. L'ENVIRONNEMENT MACRO-ÉCONOMIQUE AU NIVEAU EUROPÉEN	9
II.2. LA SITUATION ÉCONOMIQUE AU LUXEMBOURG AU COURT ET MOYEN TERME	9
<u>III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE</u>	12
III.1. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE	12
III.3. LA SITUATION BUDGÉTAIRE EN 2014 ET EN 2015	17
III.4. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2016-2019	24
III.6. ANALYSE DE SENSIBILITÉ	31
III.7. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE STABILITE ANTERIEUR	35
<u>IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES</u>	37
<u>V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES</u>	39
<u>VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES</u>	44
<u>ANNEXE STATISTIQUE</u>	49

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

La 16^e actualisation du programme de stabilité (PSC) est établie pour la période 2015-2019. Cette actualisation s'inscrit dans un contexte macroéconomique de la zone euro caractérisé par une reprise économique soutenue à court terme, i.e. une croissance réelle du PIB de 1,4% en 2015 et 2,0% en 2016, et un certain fléchissement de la croissance à moyen terme avec une stabilisation autour de 1,3% au cours de la période 2017-2019. Cette trajectoire présuppose entre autres que la crise financière et la crise de la dette souveraine dans la zone euro ont été maîtrisées. Néanmoins, l'expérience de la crise continuera à peser sur le fonctionnement des économies et en particulier sur le fonctionnement des marchés financiers dont les effets sur la croissance économique à long-terme restent incertains à ce stade.

En tant que petite économie ouverte, le Luxembourg connaît un profil de croissance économique fortement influencé par celui de la zone euro : à court terme une reprise économique soutenue avec une croissance réelle du PIB de 3,8% en 2015, 3,6% en 2016, à moyen terme, une croissance autour de 3% en moyenne au cours de 2017-2019. Une telle trajectoire de la croissance économique se trouve bien en-deçà des moyennes historiques avant la crise de 4,5-5% : la crise a continué à réduire le potentiel de croissance de l'économie, qui s'élève aujourd'hui à 2,5%. Quant à la composition de la croissance économique, les exportations du secteur financier sont susceptibles de rester le « moteur » de la croissance de l'économie luxembourgeoise. Même si le secteur financier s'est avéré être très résilient face à la crise, des ajustements structurels ont eu lieu au cours des dernières années de manière à ce que la contribution du secteur à la croissance économique et à l'emploi sera quelque peu atténuée. En outre, la prévision n'incorpore pas d'ajustements supplémentaires au-delà de ceux observés jusqu'ici. Ainsi, l'extension de l'échange d'information automatique à partir de 2017 n'est pas considérée comme ayant des incidences négatives sur l'activité du secteur. Néanmoins, les réformes de l'architecture financière internationale, qui ont été entreprises depuis la crise et qui continuent à être prises, auront davantage de conséquences pour l'évolution de l'industrie financière à l'échelle globale et partant pour le secteur financier luxembourgeois qui devra par conséquent continuer à s'adapter à ce nouvel environnement. En outre, la présente actualisation du PSC est construite à partir d'une hypothèse d'absence d'impact des discussions BEPS sur l'activité économique à Luxembourg, a fortiori sur les finances publiques.

La situation des finances publiques a été impactée par la crise économique et financière : aussi bien l'effet négatif de la conjoncture comme le financement d'une politique de relance dans les années 2009 et 2010 ont pesé sur les finances publiques. Depuis 2011, la politique budgétaire a consisté à rétablir la situation des finances publiques : aussi bien des plans de consolidation successifs (2011, 2013, 2014) tout comme de meilleures conditions macroéconomiques ont contribué à une amélioration progressive de la situation des finances publiques en particulier au cours des années 2012-2014.

Ainsi, en 2014, le solde budgétaire de l'administration publique est estimé à un surplus de 289 millions euros, soit 0,6% du PIB. Le solde structurel se chiffre à +1,8% du PIB. Ainsi, il est prévu que le Luxembourg respectera en 2014 son objectif budgétaire à moyen-terme d'un solde structurel de +0,5% du PIB.

Cette situation budgétaire en 2014 a permis au Luxembourg d'entamer la période à partir de 2015 dans une position plutôt favorable pour affronter les défis qui se posent à court terme à partir de 2015.

En effet, cette période est caractérisée par l'entrée en vigueur d'un changement de régime en matière d'imposition du commerce électronique dont l'impact négatif sur les recettes publiques est estimé en 2015 à 618 millions ou 1,2% du PIB¹. Par conséquent, dans un scénario à politique inchangée, sans mesures de compensation pour la perte de ces recettes, le Luxembourg risquerait de ne plus respecter les règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance à partir de 2015.

C'est pourquoi, le Gouvernement s'était fixé deux objectifs budgétaires principaux dans son programme gouvernemental en décembre 2013 pour la période 2013-2018: i) le retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un surplus de 0,5% du PIB en 2018 au plus tard par rapport à un scénario à politique inchangée, et ii) une stabilisation de la dette publique brute bien en-dessous de 30% du PIB. Afin de réaliser le dernier objectif, le Gouvernement vise en particulier à réduire le déficit de l'administration centrale dans des proportions suffisamment ambitieuses.

Pour réaliser ces objectifs budgétaires, le Gouvernement, au cours de 2014, a élaboré une stratégie de consolidation qui vise à assurer que la situation des finances publiques reste saine à court et moyen terme, notamment à la lumière des incertitudes pesant sur les perspectives de croissance et des engagements implicites très élevés auxquels les finances publiques seront confrontées à long terme à cause du coût du vieillissement de la population.

La stratégie à moyen terme se base en particulier sur les éléments suivants :

- Un effort de consolidation sur la période de programmation de 1.005 millions euros structurels ou 1,7% du PIB sur la période 2015-2019² qui permette de réaliser les principaux objectifs budgétaires fixés par le gouvernement à moyen terme ;

¹ Ceci correspond à la perte budgétaire. La perte économique s'élève à 750 millions euros ou 1.4% du PIB.

² Le gouvernement fixe prioritairement ses objectifs sur la période de programmation de son mandat politique, i.e 2014-2018, c'est pourquoi aussi bien les objectifs budgétaires que les mesures budgétaires discrétionnaires sont définis par rapport à un horizon de 2018. Quant à la période post-2018, la trajectoire des finances publiques est construite sur une hypothèse de politique inchangée, i.e. toutes les mesures décidées avant 2019 restent en vigueur avec leurs impacts budgétaires respectifs.

- Un effort de consolidation équilibré entre les recettes et les dépenses, avec un impact plus important des mesures portant sur les recettes en début de période et un impact plus important des mesures portant sur les dépenses en fin de période.
- Une consultation des partenaires sociaux qui a abouti à des ajustements du paquet initial³.
- Une nouvelle méthode d'identification de mesures : en effet, le Gouvernement, dès son entrée en fonction, a mis en place en début 2014, pour la première fois à Luxembourg, un processus de révision générale des dépenses portant sur les trois sous-secteurs de l'administration publique. Ce processus a permis d'identifier 258 mesures dans le cadre du «Zukunftspak », qui constitue avec un paquet de mesures spécifique portant sur la TVA l'ensemble des mesures discrétionnaires que le Gouvernement compte mettre en œuvre dans sa stratégie budgétaire à moyen terme.
- La trajectoire des finances publiques présentée dans la présente actualisation se base sur l'hypothèse d'une mise en œuvre complète de ces mesures y compris avec leurs effets budgétaires escomptés et selon le calendrier initialement prévu. Toute déviation dans la mise en œuvre représente donc un risque pour la réalisation de la stratégie à moyen terme des finances publiques⁴.
- une révision de l'architecture et de la procédure budgétaires :
 - en matière de cadre budgétaire, avec la loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques, le Gouvernement a transposé un certain nombre d'obligations émanant de la révision de la gouvernance économique européenne en droit national, i.e. l'introduction d'un cadre budgétaire pluriannuel avec des règles budgétaires visant à renforcer l'encadrement du budget ou encore la création d'un conseil national des finances publiques sont autant de nouveaux éléments du cadre budgétaire à Luxembourg qui pourront contribuer à une meilleure gestion budgétaire ;
 - en matière d'architecture et de procédure budgétaires, le Gouvernement, conformément à son programme gouvernemental, compte également réformer la procédure budgétaire, en introduisant un système budgétaire par programmes, en créant un cadre pour l'évaluation et l'audit tout comme un système amélioré de la

³ Pour plus d'information sur ces consultations : <http://www.ces.public.lu/fr/actualites/2015/03/semestre-europeen/note-cadrage-gouvernement-sur-psc.pdf>

⁴ Ce point est développé un peu plus dans l'analyse de sensibilité.

gestion des grands projets d'infrastructure : ces éléments seront mis en œuvre dans une seconde étape après la loi du 12 juillet 2014.

Par conséquent, la présente actualisation présente une trajectoire qui assure que :

- la détérioration de la situation des finances publiques en 2015 dans un scénario à politique inchangé soit limitée grâce un ajustement prévu à hauteur de 512 millions ou 1% du PIB euros qui passe à 1.005 millions euros ou 1,7% du PIB en 2019⁵;
- un respect des règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance sur toute la période de programmation, ce qui permet au Gouvernement de réaliser un de ses objectifs en matière de politique budgétaire à moyen terme⁶;

En 2015, la dette publique se chiffre à 11,7 milliards d'euros, soit 23,9% du PIB. Elle augmentera à 24,2% du PIB en 2017 ou 12,9 milliards d'euros, pour ensuite décroître en terme de PIB à 23,8% (13,7 milliards euros) essentiellement sous l'effet de la politique discrétionnaire du Gouvernement. Le principale « driver » de la dette publique brute étant le déficit nominal au niveau de l'administration centrale, la trajectoire des finances publiques contenue dans le PSC se base sur une réduction suffisamment ambitieuse de ce déficit en vue d'une stabilisation de la dette publique brute par rapport au PIB, ce qui correspond au second objectif du Gouvernement en matière de politique budgétaire à moyen terme.

En outre, dans ce contexte, il est utile de rappeler que le Gouvernement s'inscrit dans la continuité de la décision prise par l'ancien Gouvernement d'avril 2013, qui avait alors annoncé sa décision de principe de céder à court ou moyen terme sa participation dans la banque BGL BNP Paribas si les conditions auxquelles une éventuelle cession puisse être réalisée sont acceptables pour le Gouvernement. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'Etat luxembourgeois détient des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales qui sont valorisées à environ 10% du PIB, et il convient aussi de rappeler que les excédents de la sécurité sociale sont transférés à une réserve de compensation dont l'encours se chiffre actuellement à 13,5 milliards euros ou 28,5% du PIB et qui ne peut pas être utilisée pour financer le déficit de l'administration centrale.

Quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques, la réforme du système de pension entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 contribue à la viabilité des finances publiques en réduisant significativement les dépenses publiques liées au vieillissement démographique et partant les passifs implicites par rapport à un scénario de politique inchangée. Dans ce contexte, il est à noter que la

⁵ Il s'agit des impacts budgétaires ex-ante sans effets indirects, cf infra.

⁶ Pour les besoins de cette actualisation, la méthodologie MODUX du Statec est utilisée pour l'estimation de la croissance potentielle nécessaire au calcul du solde structurel.

présente actualisation contient également une actualisation des projections à long terme des dépenses liées au vieillissement de la population. Ces projections sont actualisées tous les trois ans dans le cadre de comités spécialisés appartenant à la filière du Conseil Ecofin. Le Conseil Ecofin prévoit d'entériner ces projections en mai prochain. La dernière actualisation en date avait eu lieu en 2012 dans le cadre de la 13^{ième} actualisation du PSC. Alors que cette dernière actualisation comprenait pour la première fois une prise en compte des effets positifs sur la soutenabilité à long terme des finances publiques de la réforme du système de pension qui allait entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2013, la présente actualisation ne comporte aucun nouvel élément en termes de mesures mais ne prend en compte qu'une révision des hypothèses à long terme de l'évolution du Luxembourg d'ici 2060. La principale actualisation consiste à une révision substantielle à la hausse par Eurostat des projections de l'emploi intérieure sur la période considérée, ce qui, toute chose égale par ailleurs, allège le poids des dépenses liées au vieillissement dans la richesse nationale par rapport au PIB d'ici 2060 de 5,2% par an.

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

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

- i) la 16^{ième} actualisation du PSC ne contient aucune demande par le Gouvernement pour l'utilisation des clauses de flexibilité au titre de la communication de la Commission européenne datant du 13 janvier 2015⁷.
- ii) La 16^{ième} actualisation du PSC représente le « plan national budgétaire à moyen terme » au titre du règlement 473/2013.

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-12-FR-F1-1.PDF>

Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, 2015-2019

FINANCES PUBLIQUES <small>selon SEC10</small>	2014			2015			2016			2017			2018			2019		
	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %
RECETTES TOTALES	21,034	44,4	+4,6	21,706	44,4	+3,2	22,745	44,7	+4,8	23,662	44,5	+4,0	24,671	44,5	+4,3	25,580	44,4	+3,7
dont:																		
<i>Impôts sur la production et les importations (i. indirects)</i>	6,402	13,5	+7,2	6,139	12,5	-4,1	6,283	12,3	+2,3	6,377	12,0	+1,5	6,531	11,8	+2,4	6,616	11,5	+1,3
dont : <i>TVA e-commerce</i>	1,077	2,3	+0,4	0,458	0,9	-57,4	0,335	0,7	-27,0	0,207	0,4	-38,2	0,180	0,3	-13,1	0,046	0,1	-74,6
<i>Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)</i>	6,831	14,4	+3,4	7,467	15,3	+9,3	7,904	15,5	+5,9	8,345	15,7	+5,6	8,786	15,9	+5,3	9,190	16,0	+4,6
<i>Cotisations sociales</i>	5,823	12,3	+4,4	6,072	12,4	+4,3	6,364	12,5	+4,8	6,645	12,5	+4,4	6,939	12,5	+4,4	7,227	12,6	+4,2
DEPENSES TOTALES	20,745	43,8	+5,2	21,682	44,3	+4,5	22,414	44,0	+3,4	23,315	43,9	+4,0	24,169	43,6	+3,7	25,131	43,7	+4,0
dont:																		
<i>Investissement public</i>	1,798	3,8	+12,4	2,003	4,1	+11,4	2,068	4,1	+3,2	2,308	4,3	+11,6	2,382	4,3	+3,2	2,548	4,4	+7,0
<i>Prestations sociales</i>	10,014	21,2	+4,8	10,483	21,4	+4,7	10,898	21,4	+4,0	11,334	21,3	+4,0	11,829	21,3	+4,4	12,355	21,5	+4,5
<i>Consommation intermédiaire</i>	1,751	3,7	+3,6	1,918	3,9	+9,5	1,940	3,8	+1,2	1,981	3,7	+2,1	2,026	3,7	+2,3	2,076	3,6	+2,5
<i>Rémunération des salariés</i>	3,955	8,4	+5,9	4,176	8,5	+5,6	4,288	8,4	+2,7	4,431	8,3	+3,3	4,606	8,3	+3,9	4,774	8,3	+3,6
SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	0,289	0,6		0,025	0,1		0,332	0,7		0,347	0,7		0,502	0,9		0,449	0,8	
<i>Solde de l'administration centrale</i>	-0,502	-1,1		-0,710	-1,5		-0,563	-1,1		-0,511	-1,0		-0,342	-0,6		-0,364	-0,6	
<i>Solde des administrations locales</i>	0,097	0,2		-0,078	-0,2		-0,011	0,0		-0,025	0,0		-0,027	0,0		-0,011	0,0	
<i>Solde de la Sécurité sociale</i>	0,695	1,5		0,813	1,7		0,906	1,8		0,883	1,7		0,870	1,6		0,824	1,4	
SOLDE STRUCTUREL*	1,8			0,7			0,9			0,5			0,6			0,3		
DETTE PUBLIQUE BRUTE	10,920	23,1		11,718	23,9		12,334	24,2		12,891	24,2		13,283	24,0		13,701	23,8	
INDICATEURS MACROECONOMIQUES	2014			2015			2016			2017			2018			2019		
CROISSANCE																		
PIB réel (en %)		3,0			3,8			3,6			3,3			3,0			2,8	
PIB nominal (en %)		4,5			3,4			4,0			4,5			4,2			3,9	
PIB nominal (niveau, en mia euros)		47,330			48,932			50,886			53,166			55,418			57,567	
EVOLUTION DES PRIX																		
Inflation IPCN (en %)		0,6			0,3			1,1			1,3			1,5			1,7	
EMPLOI																		
Croissance de l'emploi intérieur (en %)		2,4			2,7			2,3			2,2			1,9			1,8	
Taux de chômage (définition ADEM, en %)		7,1			7,0			7,3			7,4			7,6			7,7	

* méthode de calcul Modux (Statec)

II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES⁸

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

Les prévisions au niveau européen donnent raison d'un optimisme prudent. Au cours de 2015, l'activité économique devrait connaître une reprise modérée dans l'Union européenne et dans la zone euro, avant de s'accélérer de façon plus marquée en 2016. En dépit de quelques signes positifs, les perspectives de croissance en Europe sont encore limitées par un environnement peu propice aux investissements et un taux de chômage élevé dans certains Etats membres et plus particulièrement un chômage de jeunes très élevé.

La baisse des prix pétroliers, la dépréciation de l'euro, l'assouplissement quantitatif annoncé par la BCE vont avoir un impact positif sur les taux de croissance et le redressement économique en Europe. En même temps, les incertitudes liés à la situation grecque, ainsi que des risques géopolitiques liés la situation en Ukraine pèsent sur les développements économiques en zone euro et dans l'UE des 28 en général. Des efforts supplémentaires au niveau de réformes structurelles et de la consolidation différenciée des finances publiques restent à faire pour des Etat membres afin d'améliorer la croissance potentielle.

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

Dans le court-terme, les niveaux de croissance au Luxembourg connaissent un redressement par rapport aux niveaux des années de crise. En effet, l'économie luxembourgeoise a connu un accroissement de 3,0% en 2014 et est estimée croître de 3,8%⁹ en 2015 en termes de PIB réel. Cependant, compte tenu des hypothèses internationales, en particulier dans la zone euro (profil de croissance réelle de la zone euro descendant sur le moyen terme : 1,4% en 2015, 2,0% en 2016 et 1,4% en moyenne sur la période 2017-2019), la croissance au Luxembourg connaît un tassement progressif à moyen-terme. Effectivement, le taux de croissance du Luxembourg est anticipé à s'infléchir légèrement à 3,6% en 2016 et 3,3% en 2017 (cf. tableau 1a). En 2018 et 2019 les taux de croissance se voient diminuer davantage à 3,0% du PIB en 2018 et en-dessous de 3% en 2019. Le taux de croissance nominal correspondant atteint 4,0% en 2016, 4,5% en 2017, 4,2% en 2018 et 3,9% en 2019.

⁸ Les prévisions macroéconomiques sous-jacentes à l'actualisation du PSC sont produites par le STATEC.

⁹ La croissance nominale pour 2015 est inférieure à la croissance réelle à cause de l'impact négatif du commerce électronique sur la composante-prix du PIB, ce qui se traduit par un déflateur négatif du PIB, (cf tableau 1b de l'annexe).

Cette tendance amortie à moyen terme peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs :

- une hypothèse sur une reprise économique plus faible de la zone euro ;
- une sortie progressive de la politique monétaire accommodante dans la zone euro, sous l'effet d'une hausse progressive des taux d'intérêt à partir de 2017 ;
- des indices boursiers avec une croissance plus modérée de 3,8% ce qui est en dessous de la croissance moyenne de l'indice boursier de la zone euro (STOXX 50) de 6,5% sur la période 2016-2019.

Ces signes mitigés de reprise sont accompagnés par des développements similaires au niveau du marché de travail :

- En effet, il est prévu que l'économie nationale créera davantage d'emplois, comme elle l'a fait en 2014 (+2,4% par rapport à 2013). Pour 2015 et 2016 la croissance de l'emploi intérieur devrait atteindre des taux relativement élevés de 2,7% et 2,3% respectivement. En fin de période cette tendance positive s'affaîssera, pour atteindre une valeur de 1,8%. Ces tendances positives au niveau du marché de travail sont imputables, notamment à un secteur financier qui continue à se développer. L'introduction de l'échange automatique d'information à partir du 1^{er} janvier 2015, n'a, à ce stade, pas entraîné de chocs négatifs supplémentaires.
- En même temps, les prévisions indiquent une pression au niveau du taux de chômage¹⁰ sur l'intégralité de la période 2015-2019. Alors qu'entre 2014 et 2015, le taux de chômage ne devrait guère varier (7,1% vs 7,0%), il est risqué d'atteindre 7,7% en 2019 (7,4% en 2017) à défaut d'autres mesures en faveur de l'emploi.

L'augmentation du chômage, en dépit d'une croissance relativement forte de l'emploi intérieur, suggère que le marché du travail est caractérisé, au moins partiellement, par une inadéquation entre l'offre et la demande de travail au niveau national¹¹.

Ces développements ont lieu dans un environnement de faible inflation, entraîné, i.a., par la baisse du prix du pétrole et la politique de faible taux d'intérêts de la Banque Centrale Européenne (BCE)

¹⁰ Définition ADEM

¹¹ La trajectoire du chômage ne prend pas en compte les effets positifs si les objectifs annoncés entre le Gouvernement et l'UEL du 14 janvier 2015 en matière de lutte contre le chômage se réalisent
<http://www.uel.lu/images/stories/Documents/AccordentreleGouvernementetUELdu14janvier2015.pdf>

L'inflation, mesurée par l'indice des Prix à la Consommation National (IPCN), s'élevait à 0,6% en 2014 et devrait diminuer d'avantage pour atteindre 0,3% en 2015 avant de reprendre légèrement dans le moyen-terme, i.e. 1,4% en moyenne pour la période 2016-2019¹².

La croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est estimée à 2,5% alors qu'au début des années 2000 elle était encore estimée à 3,5-4%. Cela implique donc que le PSC se base sur un scénario où la croissance réelle converge vers la croissance potentielle en termes de taux de croissance, partant, l'écart de production se fermant largement sur la période, voire devenant positif à la fin.

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

En matière de l'indexation automatique des salaires, l'échéancier des tranches indiciaires pour la période est le suivant : juillet 2016, mai 2018 et novembre 2019.

¹² Le Statec va procéder à une actualisation des prévisions d'inflation à la mi-mai.

III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE

III.1. Orientations générales de la politique budgétaire

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

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

- La diminution de la croissance potentielle s'est renforcée dans le sillage de la crise économique et financière implique une réduction structurelle du taux de croissance des recettes publiques ;
- Le moteur de la croissance économique, i.e. le secteur financier, est exposé à un certain nombre d'ajustements qui représentent des risques sur la croissance économique du pays ;
- Les discussions BEPS font apparaître de nouveaux défis pour la stabilité de l'environnement fiscal à Luxembourg, dont l'impact est difficile à prévoir à ce stade;
- En outre, le degré d'ouverture élevé de l'économie luxembourgeoise et sa spécialisation dans le domaine des services financiers impliquent que les recettes publiques sont sujettes à une très forte volatilité ;
- Les dépenses publiques sont rigides à la baisse et une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance « autonome » et indépendante de l'évolution du cycle économique ;
- Malgré la mise en œuvre d'une importante réforme du système de pension, le vieillissement démographique exercera une forte pression à la hausse sur les dépenses publiques et les passifs implicites qui s'en dégagent restent élevés en valeur absolue et en comparaison internationale.

A côté de ces éléments structurels, les finances publiques luxembourgeoises sont impactées négativement à partir de 2015 par un changement de régime en matière de TVA appliquée aux activités de commerce électronique et une perte de recettes liées à l'échange automatique d'informations¹³. En outre, de nombreuses incertitudes pèsent sur les recettes provenant du commerce électronique pendant la phase de transition entre 2015 et 2019 notamment à cause des règles très flexibles en matière d'utilisation des « guichets uniques » qui s'offrent aux opérateurs et aux Etats membres.

Face à ces défis, à court et moyen terme, le Gouvernement poursuit une stratégie budgétaire qui vise deux principaux objectifs budgétaires tels que retenus dans le programme gouvernemental, i.e. i) le retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% au plus tard en 2018 par rapport à un scénario à politique inchangée et ii) une stabilisation de la dette publique brute bien en-dessous de 30% du PIB. Le Gouvernement entend aussi profiter de l'expérience de la crise en prenant mieux en compte les conditions cycliques pour l'élaboration de la politique budgétaire, i.e. il s'agit surtout de profiter des années de conjoncture plus soutenue pour améliorer la position des finances publiques en évitant une politique budgétaire pro-cyclique,

Plus particulièrement, afin de contrer la perte des recettes liées au commerce électronique, le Gouvernement a mis en place une stratégie de contre-financement avec un impact de 512 millions euros ou 1% du PIB en 2015 et 1005 millions euros ou 1,7% en 2019.

Cette stratégie est la réponse du Gouvernement à un risque de détérioration très importante de la situation des finances publiques dans un scénario à politique inchangée. En effet, sans paquet de mesures, la situation des finances publiques aurait évolué de la manière suivante :

Tableau A : Evolution des finances publiques à politique inchangée

SOLDE NOMINAL	2015		2016		2017		2018		2019	
	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB
1. Administration publique	-465	-1,0%	-388	-0,8%	-510	-1,0%	-394	-0,7%	-479	-0,8%
2. Administration centrale	-1.155	-2,4%	-1.224	-2,4%	-1.286	-2,4%	-1.142	-2,1%	-1.192	-2,1%
3. Administrations locales	-78	-0,2%	-11	0,0%	-25	0,0%	-26	0,0%	-12	0,0%
4. Sécurité sociale	768	1,6%	848	1,7%	801	1,5%	774	1,4%	724	1,3%
5. SOLDE STRUCTUREL		-0,3%		-0,6%		-1,1%		-1,1%		-1,3%
6. DETTE PUBLIQUE	12.075	24,7%	13.299	26,1%	14.585	27,4%	15.726	28,4%	16.918	29,4%

¹³ Perte estimée de 618 millions euros en (il s'agit de la perte budgétaire). La perte économique s'élève à 750 millions euros : cette dernière est calculée en prenant en compte une certaine dynamique en terme de taux de croissance (12,9%) en 2015 dans un scénario à politique inchangée. L'impact est estimé à 0,1% du PIB pour le passage à l'échange automatique en 2015.

Les seules conditions macroéconomiques ne permettent pas d'améliorer la situation des finances publiques.

La politique inchangée n'étant pas une option, la stratégie décidée par le Gouvernement poursuit un certain nombre d'objectifs :

- i) Elle doit permettre au Gouvernement de réaliser ses objectifs budgétaires qu'il s'est fixés à moyen terme pour la fin de son mandat actuel ;
- ii) elle consiste à préserver un niveau d'investissement public élevé que le Gouvernement considère comme important pour le développement de la croissance potentielle de l'économie du Luxembourg. Dans ce contexte, le Gouvernement a également décidé de soutenir activement la stratégie d'investissement élaborée par la Commission européenne en prévoyant un soutien de 80 millions euros ou 0,2% du PIB par le biais de sa banque nationale de développement, i.e. Société National de Crédit et d'Investissement, au cours de la période 2015-2018¹⁴.
- iii) elle contient des mesures spécifiques qui doivent également contribuer de manière positive à la croissance potentielle : dans le domaine de la politique familiale, certaines mesures visent à augmenter le taux d'emploi des femmes ; dans le domaine du marché de travail, certaines autres mesures visent également à lutter contre les trappes à l'inactivité ;
- iv) elle vise aussi à augmenter la qualité des dépenses publiques notamment par l'introduction de davantage de sélectivité sociale dans le cadre de la politique familiale, l'objectif étant d'avoir un meilleur ciblage des familles et ménages les plus défavorisés ;

D'un point de vue méthodologique, la présente actualisation prend en compte des estimations des effets indirects des mesures prises sur les principaux agrégats macroéconomiques et les finances publiques. Ce travail a été fait en étroite collaboration avec le STATEC. Sur base des hypothèses portant sur les multiplicateurs, en moyenne, un « déchet fiscal¹⁵ » entre 15% pour l'ensemble des mesures a été obtenu.

Quant à l'environnement fiscal, la présente actualisation se base sur un scénario à politique inchangée. Toutefois, pour répondre notamment aux développements internationaux en matière de fiscalité surtout concernant les entreprises, le Gouvernement a lancé des travaux préparatoires pour une réforme du système fiscal à Luxembourg dont l'objectif est une mise en œuvre au plus tard pour

¹⁴ Cette opération n'a pas d'impact sur le déficit de l'administration publique.

¹⁵ L'impact du bouclage macroéconomique sur les recettes et les dépenses.

début 2017. Conformément au programme gouvernemental, cette réforme va se baser sur les principes suivants :

- maintenir la compétitivité du Luxembourg : la réforme doit être favorable à la croissance économique ;
- assurer la prévisibilité et la stabilité du système fiscal à la lumière des développements internationaux : il s'agit d'avoir un système transparent ;
- accroître l'équité du système ;
- garantir une neutralité budgétaire.

Finalement, dans ses orientations budgétaires à moyen terme, le Gouvernement n'a pas considéré soumettre une demande d'utilisation des différentes clauses de flexibilité telles que la Commission les a présentées dans sa communication du 13 janvier 2015¹⁶. Pour rappel, la communication a identifié trois types de flexibilité, une première liée aux conditions macroéconomiques, une seconde liée à l'investissement et une troisième liée aux réformes structurelles. Compte tenu des estimations de l'écart de production pour 2015 et 2016, le Luxembourg, suivant les règles d'interprétation de la COM¹⁷, ne serait pas susceptible de pouvoir profiter des deux premiers types de clause de flexibilité, i.e. celles liées aux conditions macroéconomiques et à l'investissement. Quant au troisième type de clause lié aux réformes structurelles, le Gouvernement ne pense pas que les réformes incluses dans le « Zukunftspak » remplissent les conditions d'éligibilité pour l'application de la clause : i) une réforme structurelle doit être majeure, ii) une réforme structurelle doit avoir un impact important sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. Certaines mesures contenues dans le « Zukunftspak » revêtent d'un caractère de réforme structurelle avec des effets sur la croissance potentielle, i.e l'augmentation du taux d'emploi des femmes par exemple contribue ainsi positivement à la croissance potentielle, mais les effets sont trop modérés pour le contexte des clauses de flexibilité. Le Gouvernement réfléchira à l'avenir comment il pourra utiliser d'une manière efficiente ces clauses.

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

¹⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/2015-01-13_communication_sqp_flexibility_guidelines_en.pdf

¹⁷ Pour plus de détails : <http://www.ces.public.lu/fr/actualites/2015/03/semestre-europeen/note-cadrage-gouvernement-sur-psc.pdf>

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.

Après la réforme du régime de pension entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmenteront moins fortement à partir de 2020 et l'impact de la réforme réduit de façon significative les passifs implicites liés au vieillissement démographique. Néanmoins, la question du financement à long terme des passifs implicites n'est pas résolue définitivement par la réforme, et par conséquent, dans la détermination de l'objectif à moyen terme, un solde budgétaire ambitieux continue donc à s'imposer afin de préfinancer les engagements budgétaires futurs qui subsistent malgré la réforme.

Ainsi, 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.

Suite à l'entrée en vigueur à la fin 2011 des règles de la nouvelle gouvernance économique, notamment des règles connues sous l'appellation de « six-pack », les objectifs budgétaires à moyen terme seront révisés tous les trois ans.

La dernière révision a eu lieu en 2013 lors de la 14^{ième} actualisation du PSC, où le Luxembourg a décidé de maintenir son objectif budgétaire à moyen terme à un surplus de +0,5% du PIB.

- Dans ce contexte, il est utile de rappeler les raisons pour lesquelles l'objectif budgétaire à moyen terme est maintenu au même niveau : Aux yeux du Conseil de l'UE, l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB tel que fixé avant la réforme n'était pas suffisamment ambitieux, comme le Conseil de l'UE a pu le rappeler dans son avis de juin 2012 sur la 14^{ième} actualisation du PSC. En effet, l'objectif à moyen terme fixé par le Luxembourg se situait en-dessous du minimum nécessaire que la Commission européenne avait établi pour le Luxembourg, à savoir un surplus de 0,75% du PIB en termes structurels;

- La prise en compte de l'impact de la réforme du système de pension a conduit la Commission européenne à réviser à la baisse le minimum nécessaire d'un surplus de 0,75% du PIB à un surplus de 0,5% du PIB.

Pour les besoins de cette 16^{ième} actualisation du PSC, qui porte sur la période 2015-2019, le maintien de l'objectif budgétaire à moyen terme à +0,5% est maintenu sur toute la période, ne préjugant pas de possibles révisions qui devraient avoir lieu normalement lors de la 17^{ième} actualisation du PSC en 2016.

III.3. La situation budgétaire en 2014 et en 2015

Au 1^{er} avril 2015, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne un surplus de l'administration publique de 289 millions d'euros ou +0,6% du PIB pour 2014.

La situation en 2014 a connu une légère détérioration par rapport à la situation en 2013 : ainsi le solde de l'administration publique passe de 388 millions ou 0,9% du PIB en 2013 à 289 millions euros ou 0,6% du PIB en 2014. L'évolution au niveau des différents sous-secteurs se présente de la manière suivante : pour l'administration centrale, une amélioration du déficit de 529 millions euros ou 1,2% du PIB à 502 millions euros ou 1,1% du PIB; pour l'administration locale, une réduction du solde nominal de 210 millions euros ou 0,5% du PIB en 2013 à 97 millions euros ou 0,2% du PIB en 2014 ; pour la sécurité sociale, une légère réduction du solde de la sécurité sociale de 708 millions ou 1,6% du PIB en 2013 à 695 millions euros ou 1,5% du PIB en 2014. Ainsi, on constate qu'une grande partie des variations s'est produite au niveau de l'administration locale pour laquelle le principal facteur est le profil de l'investissement : après certains retards en matière d'investissement en 2013, 2014 a connu un rebond important avec une hausse annuelle de 17% passant de 616 à 723 millions euros.

En outre, en 2014, le Gouvernement a mis en œuvre un certain nombre de mesures portant essentiellement sur la dynamique des dépenses publiques au niveau de l'administration centrale. L'amélioration du solde de l'administration centrale est notamment imputable aux mesures d'économies du côté des dépenses que le Gouvernement a prises dans le cadre du budget 2014 : en effet, le Gouvernement a décidé d'un paquet de mesure à hauteur de 0,4% du PIB dont le détail est résumé dans le tableau suivant.

Tableau B : Répartition de l'effort des mesures de consolidation.

Catégorie de dépense	<i>Répartition de l'effort</i>
Dépenses d'investissements	60%
Dépenses de fonctionnement	21%
Réduction des nouveaux engagements dans la fonction publique	4%
Refonte du système de bourses pour étudiants	15%
Total dépenses	100%

Les recettes totales de l'administration publique en 2014 se chiffrent à 21.034 millions euros (44,4% du PIB), en progression de 4,6% par rapport à l'année antérieure. Malgré les conditions macroéconomiques améliorées en 2014, le taux de croissance des recettes avec 4,6% en 2014 reste en deçà de celui de 2013 (5,2%), surtout à cause d'une évolution moins favorable des impôts courants¹⁸. Les dépenses totales se chiffrent à 20.745 millions euros (43,8% du PIB), en progression de 5,2% par rapport à l'année antérieure.

Pour 2015, la situation des finances publiques est essentiellement caractérisée par les facteurs suivants : i) perte des recettes liées au commerce électronique estimée à 618 millions euros¹⁹ en 2015 (cf encart méthodologique Nr1 pour plus de détails), ii) mise en œuvre d'une stratégie de contre-financement avec un impact de 511 millions euros ou plus de 1% du PIB en 2015 : iii) une amélioration des conditions conjoncturelles à court terme qui a un impact positif sur les recettes publiques. La conjonction de ces facteurs mène à une actualisation des finances publiques pour 2015 qui se base sur les actualisations présentées dans la notification du 1^{er} avril 2015 avec quelques ajustements²⁰.

Encart méthodologique Nr. 1 :

Le régime de TVA applicable au commerce électronique²¹

La directive 2006/112/CE telle que modifiée par la directive 2008/8/CE prévoit en son article 58, qu'à partir du 1er janvier 2015, le lieu des prestations de services fournis par voie électronique à une personne non assujettie est le lieu où cette personne est établie ou à son domicile ou sa résidence habituelle.

Par prestation de service électronique il y a notamment lieu d'entendre la fourniture de produits numériques (musique, vidéo, jeux,..) et les services consistant à assurer ou à soutenir la présence d'entreprises sur un réseau électronique tels un site ou une page internet. Ne font pas partie des prestations de service électronique, les biens pour lesquels la commande et le traitement de la commande se font par voie électronique

L'article 5 de la directive « lieu » 2008/8 comporte les règles de fonctionnement du « Guichet unique » facultatif (MOSS). En ce qui concerne les versements qui doivent être transférés à l'Etat membre de consommation conformément au régime spécial prévu par la directive 2006/112/CE, l'Etat membre d'identification conserve :

- du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2016 : 30% ;
- du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2018 : 15% ;
- à partir du 1er janvier 2019 : 0%.

¹⁸ Les impôts courants comprennent des recettes fiscales d'années d'imposition de crise qui sont susceptibles de générer des recettes moins importantes.

¹⁹ Ce qui correspond à une perte économique de 750 millions euros.

²⁰ Les ajustements sont dus à la prise en compte d'effets de base provenant de la révision à la hausse de 2014 et à une révision à la hausse des conditions économiques à court terme, i.e. 2015 et 2016. L'ensemble de ces ajustement s'élève à 0.4% du PIB ou 200 millions euros dont les éléments principaux sont les suivants : révision à la baisse de certaines catégories de dépenses (masse salariale, investissement, transferts sociaux en espèce), révision à la hausse de certaines catégories de recettes (impôts sur la production, impôts courants et recettes en capital)

²¹ Ceci est un rappel d'informations contenues dans la 15^{ième} actualisation.

En conséquence, si une société qui effectue des prestations de services électroniques à partir du Luxembourg choisit le « guichet unique » luxembourgeois, alors le Luxembourg pourra retenir en 2015 et 2016 30% des recettes de TVA générées dans le présent contexte. Pour les exercices 2017 et 2018, le taux de retenue tombe à 15%. Ce taux tombe à 0% à partir de 2019. A noter que le dernier paiement, lié aux opérations ayant lieu lors du dernier trimestre de l'année 2018, dans le cadre du « guichet unique » se fait le 1er trimestre 2019.

Les recettes budgétaires dépendent donc à partir de l'exercice 2015, du nombre et de l'importance économique des assujettis effectuant des prestations de services électroniques et qui choisissent de s'immatriculer au « guichet unique » luxembourgeois. Dans ce contexte, il importe de relever que cette immatriculation au guichet unique n'est pas définitive, l'assujetti concerné pourra décider de quitter ledit guichet respectivement être forcé à le faire s'il viole les dispositions communautaires applicables en la matière.

Il convient également de préciser que les recettes que le Luxembourg pourra retenir se calculeront non pas sur le taux de TVA applicable au Luxembourg, mais sur les taux de TVA applicables dans les différents Etats membres dans lesquels les assujettis du secteur du commerce électronique effectuent leurs prestations de service.

En tenant compte des explications qui précèdent, le PSC actuel se fonde sur l'hypothèse d'une perte budgétaire cumulée de 5,4 milliards d'euros, dont 618 millions d'euros sont supposés se rapporter à l'exercice 2015.

Ainsi, le solde de l'administration publique connaît une détérioration passant d'un surplus de 289 millions euros ou 0,6% du PIB en 2014 à un surplus de 25 millions euros ou 0,1% du PIB en 2015. L'évolution au niveau des sous-secteurs se présente comme suit : une détérioration du déficit de l'administration centrale passant de 502 millions ou 1,1% du PIB en 2014 à 710 millions euros ou 1,5% du PIB en 2015 ; au niveau de l'administration locale, le solde passe d'un surplus de 97 millions euros ou 0,2% du PIB en 2014 à un déficit de 78 millions euros ou 0,2% du PIB en 2015 ; finalement le surplus de la sécurité sociale s'améliore de 695 millions euros ou 1,5% du PIB à 813 millions euros ou 1,7% du PIB. Les principaux facteurs pour cette évolution sont les suivants :

- pour l'administration centrale : la dégradation est liée à la perte des recettes du commerce électronique qui est compensée par l'ensemble des mesures prises suite au « Zukunftspak » : par conséquent, le taux de croissance des recettes au niveau de l'administration centrale passe de 4,5% en 2014 à 3% en 2015, alors que les dépenses publiques sont estimées évoluer au même niveau entre 2014 et 2015, i.e. 4,3%.
- pour l'administration locale : la détérioration du solde de l'administration publique est surtout liée à la baisse des recettes due à l'impact de la perte des recettes du commerce électronique dont le secteur communal est bénéficiaire par le biais de sa part de 10% dans les recettes de TVA ; par conséquent, les recettes baissent de 1,4% en 2015, alors que les dépenses continuent à progresser, i.e. 5,7%, dont les dépenses d'investissement vont accroître de 11%.

En outre, l'accord salarial dans la fonction publique est contenu dans les prévisions pour 2015 après un report de 2014.

Les mesures prises en 2015 font partie d'une stratégie pluriannuelle portant sur la période 2015-2019, qui a été élaborée par le Gouvernement au cours de 2014. Cette stratégie est mise en œuvre depuis le début de 2015 notamment dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle et la loi sur la mise en œuvre du paquet d'avenir du « Zukunftspak ». La trajectoire des finances publiques est construite à partir d'une hypothèse d'une mise en œuvre complète, selon le calendrier prévu et avec les impacts budgétaires estimés, du paquet.

Un paquet de plus de 258 mesures a été arrêté. Le détail des mesures peut être retrouvé sous le lien suivant²². Pour les besoins de la présente actualisation du PSC, il est proposé de décrire la stratégie à l'aide des tableaux suivants :

- un premier tableau qui résume la stratégie en fonction des principales catégories de recettes et dépenses selon le système européen de comptabilité. Il est important de noter que ce tableau ne comprend que les effets budgétaires cumulés en termes ex-ante²³, i.e. sans prise en compte des effets indirects liés aux multiplicateurs budgétaires (« déchet fiscal »);

²² <http://www.budget.public.lu/>

²³ Pour rappel, les prévisions macroéconomiques et finances publiques de la présente actualisation prennent en compte les effets indirects de la plupart des mesures faisant partie de la stratégie budgétaire à moyen terme. Le déchet fiscal moyen, i.e. la différence entre l'impact ex-ante de la mesure prise individuellement, et l'impact sur le solde nominal, s'élève en moyenne à 15%.

Tableau C : Répartition des mesures selon SEC2010 (impact net²⁴)

(en mio. d'euros)	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses (somme)	-146	-276	-352	-411	-427
<i>Consommation intermédiaire</i>	-13	-33	-36	-39	-40
<i>Formation de capital</i>	-19	-40	-47	-49	-50
<i>Rémunération des salariés</i>	-6	-10	-11	-11	-11
<i>Autres impôts sur la production</i>	0	0	0	0	0
<i>Subventions à payer</i>	-15	-59	-66	-80	-83
<i>Revenus de la propriété</i>	0	0	0	0	0
<i>Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.</i>	0	0	0	0	0
<i>Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature</i>	-13	-40	-56	-66	-68
<i>Prestations sociales en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands</i>	-78	-98	-138	-161	-167
<i>Autres transferts courants</i>	7	14	19	21	22
<i>Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension</i>	0	0	0	0	0
<i>Transferts en capital à payer</i>	-9	-11	-17	-28	-29
<i>Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits</i>	0	0	0	0	0
Recettes (somme)	365	488	568	559	578
<i>Production marchande</i>	5	9	9	9	9
<i>Production pour usage final propre</i>	0	0	0	0	0
<i>Paievements au titre de l'autre production non marchande</i>	0	0	0	0	0
<i>Impôts sur la production et les importations</i>	267	369	443	429	444
<i>Autres subventions sur la production à recevoir</i>	0	0	0	0	0
<i>Revenus de la propriété</i>	1	1	1	1	1
<i>Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.</i>	91	106	111	116	120
<i>Cotisations sociales</i>	0	0	0	0	0
<i>Autres transferts courants</i>	1	3	4	3	4
<i>Transferts en capital à recevoir</i>	0	0	0	0	0
Capacité/besoin de financement (= recettes - dépenses)	512	765	920	970	1005

remarque : estimation de l'impact pour 2019 est faite sur base d'une hypothèse de proportionnalité par rapport à 2018.

- un second tableau qui fournit des détails sur les principales mesures individuelles, i.e. en rappelant aussi bien leur libellé utilisée dans la stratégie du « Zukunftspak » et leur appartenance à la catégorie du SEC. Les impacts budgétaires sont également pris de manière ex-ante²⁵ ;

²⁴ Impact net signifie qu'il comprend les mesures, du côté des dépenses, qui génèrent des dépenses supplémentaires et qui font partie du « Zukunftspak ». Ces mesures ne font pas partie du tableau D.

²⁵ un paquet de mesures portant sur la TVA : une hausse de 2% du taux normal et des taux intermédiaires est programmée pour le premier janvier 2015 avec un impact budgétaire sur les recettes de 250 millions euros ou 0.7% du PIB. Le Gouvernement a décidé de privilégier des hausses des impôts indirects plutôt que des impôts directs dans la mesure où de telles hausses sont réputées moins préjudiciables à la croissance économique. Afin d'atténuer le caractère régressif du paquet de mesures, le Gouvernement a décidé de garder les taux super-réduits sur les biens et services de première nécessité et il a introduit un volet « logement » dans le paquet de mesures. Ce dernier volet contribue d'un côté à la progressivité du paquet de mesures et d'un autre côté représente un premier pas dans la direction de sortie de la politique de subventionnement de la demande de logements que le Gouvernement vise à mettre en œuvre afin d'influer sur la dynamique des prix immobiliers à Luxembourg;

Tableau D : Détails des mesures/SEC2010

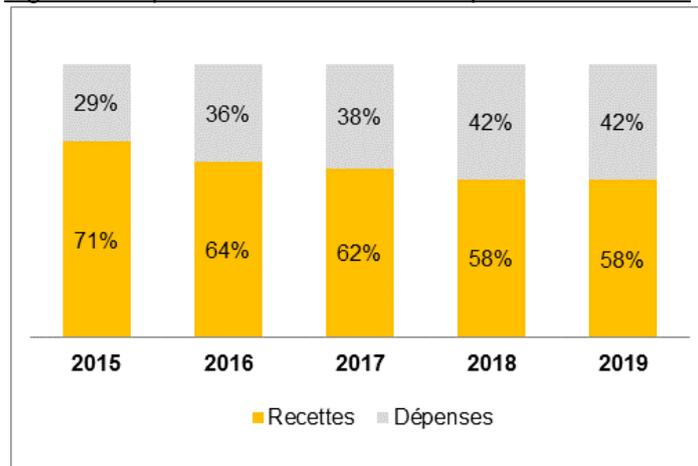
Catégorie SEC	Intitulé mesure	Recette /Dépense	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts sur la production et les importations	TVA	R	250	342	411	430	446
	Renforcement contrôle fiscal	R	5	10	15	15	16
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	Renforcement contrôle fiscal	R	2	5	5	5	5
	Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	R	80	100	105	110	114
Consommation intermédiaire publique	Autres: consommation intermédiaire	D	-10	-27	-27	-29	-30
Investissement (privé)	Investissement: privé (baisse transferts publics)	D	-9	-11	-17	-28	-29
Investissement (public)	Investissement: public de façon directe et indirecte	D	-19	-37	-45	-47	-49
Prestations sociales en espèces	Abolition de l'allocation d'éducation	D	-12	-40	-58	-66	-68
	Marché de travail: réforme des allocations familiales	D	-3	-9	-13	-17	-18
	Marché de travail: abolition de l'allocation de maternité	D	-2	-4	-4	-4	-4
	Marché de travail: chômage partiel - fin mesures temporaires	D	0	0	-12	-12	-12
	Marché de travail: chômage ord. - fin mesures temporaires	D	0	-8	-8	-8	-9
	Marché de travail: réforme de l'aide temporaire au réemploi	D	-6	-12	-18	-30	-31
Prestations sociales en nature	Mesures dans le domaine de l'assurance dépendance	D	-17	-22	-32	-39	-41
	Mesures dans le domaine de l'assurance maladie-maternité	D	-36	-41	-59	-68	-70
Subventions à payer	Aides aux entreprises (divers)	D	-7	-8	-7	-7	-8
	Marché de travail: Dont réforme de la formation professionnelle continue	D	0	-26	-28	-29	-30
	Marché de travail: aide à l'embauche de chômeurs de longue durée	D	0	-9	-9	-9	-9
	Autres: Subventions (non comprises ailleurs)	D	-7	-16	-23	-35	-37

remarque : estimation de l'impact pour 2019 est faite sur base d'une hypothèse de proportionnalité par rapport à 2018.

La stratégie à moyen terme se caractérise par les éléments suivants :

- sur la répartition de l'effort dans le temps : le tableau D montre que le profil reflète la volonté du Gouvernement de procéder à un certain « frontloading », i.e. 76% de l'impact cumulé en fin de période est fait pendant les deux premières années 2015-2016 en profitant, dans une perspective de politique budgétaire contra-cyclique, des conditions macroéconomiques améliorées à court terme ;
- sur la répartition de l'effort entre recettes et dépenses (cf figure 1): alors que l'accent est mis sur l'ajustement par les recettes en début de période, i.e. 71% en 2015, la stratégie s'équilibre au cours de la période avec un impact croissant des mesures portant sur les dépenses, i.e. la part des recettes se réduisant à 57%;
- du côté des recettes, le choix visant les impôts indirects les impôts sur les ménages consiste à privilégier des impôts relativement moins préjudiciables à la croissance économique, même si des effets négatifs peut avoir lieu ;
- le Gouvernement, en privilégiant les transferts sociaux ou les transferts courants par une politique de sélectivité sociale qui vise à cibler les transferts davantage sur les ménages à plus faible revenu a voulu préserver les dépenses d'investissement public dont la contribution à l'ajustement reste petite (moins de 5% de l'effort total);

Figure 1: Répartition de l'effort entre dépenses et recettes



Concernant le respect des règles budgétaires dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance sur la période 2014-2015, il convient de remarquer que²⁶ :

- en 2014 : le solde structurel avec un surplus de 1,8% du PIB est largement au-dessus de l'objectif budgétaire à moyen terme de 0,5% du PIB ; quant à la règle sur les dépenses, le taux de croissance réel des dépenses ajustées de 2,3% est supérieur au taux de référence de 1,1% ; avec une déviation de 238 millions euros ou 0,5% du PIB, il s'agirait d'une déviation significative au titre des règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance ;
- en 2015, le solde structurel passe à 0,7% du PIB, ce qui est compatible avec l'objectif budgétaire à moyen terme ; quant à la règle sur les dépenses, le taux de croissance réel des dépenses ajustées de 2,5% est supérieur au taux de référence de 1,1%. Ceci correspondrait à nouveau une déviation en termes du PIB de 289 millions euros ou 0,6% en an, ce qui serait une déviation significative au titre des règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance ;

Le fait que la situation des finances publiques respecte les règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, grâce notamment à la politique budgétaire discrétionnaire du Gouvernement témoigne de la volonté du Gouvernement à assurer que la situation des finances publiques reste plutôt confortable en 2014 avant l'entrée dans une phase de détérioration qui aura lieu à partir de 2015 à cause d'une perte importante de recettes liées au commerce électronique.

²⁶ Toutefois, tant que la règle sur le solde structurel du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance est respectée, le non-respect de cette seconde règle sur les dépenses n'entraîne pas de conséquences en termes de procédure.

III.4. La situation budgétaire de l'administration publique en 2016-2019

L'évolution à moyen terme des finances publiques à partir de 2016 est caractérisée par un certain nombre de facteurs qui peuvent avoir un impact contraire :

- l'évolution de l'environnement macroéconomique; sur la période, les conditions connaissent une détérioration continue, i.e. le taux de croissance réel passerait de 3,6% en 2016 à 2,8% en 2019 et le taux de croissance de l'emploi intérieur passerait de 2,3% en 2016 à 1,8% en 2019 ; ceci aurait un impact sur les finances publiques, surtout du côté des recettes, i.e. les taux de croissance des recettes au niveau de l'administration publique passeraient ainsi de 4,8% en 2016 à 3,7% en 2019 ; ceci serait également vrai pour les cotisations sociales, qui font partie de l'ensemble des recettes de l'administration publique et qui connaîtraient, sous l'hypothèse de l'emploi intérieur, une dynamique réduite au cours de la période, i.e. le taux de croissance passerait de 4,8% en 2016 à 4,2% en 2019 ;
- l'impact de la politique discrétionnaire de la mise en œuvre de la stratégie du « Zukunftspak » dont l'effet cumulatif est grandissant sur la période (cf tableau supra);
- à côté de la politique discrétionnaire, les hypothèses de base qui ont été utilisées pour la prévision des grandes catégories de recettes et de dépenses. Dans ce contexte, il est utile de mentionner les éléments suivants :
 - du côté des recettes :
 - stabilité fiscale : aucune autre nouvelle mesure discrétionnaire à partir de 2016 : toutefois, toutes les mesures prises en 2015 produisent des effets cumulés sur la période ;
 - les recettes liées au commerce électronique sont sujettes à une phase de transition dont les règles sont décrites dans l'encadré N 1 ; le détail des prévisions se trouve dans le tableau A. Le scénario à moyen terme est notamment construit sur une hypothèse de départ de certains acteurs du guichet unique à partir du 1^{ier} janvier 2016 ;
 - du côté des dépenses :
 - les dépenses de consommation intermédiaire sont supposées croître à une dynamique atténuée : i.e. le taux de croissance moyen en termes nominaux sur la période s'élève à 2% sur la période 2016-2019 ;
 - l'investissement public reflète le niveau d'ambition élevé du Gouvernement : ainsi, les dépenses d'investissement ne contribuent que faiblement dans le

cadre du « Zukunftspak », en moyenne autour de 5% du total ; de même la part de l'investissement public sur la période va passer de 4,1% du PIB en 2016 à 4,4% du PIB en 2019 ;

Tous ces effets combinés impliquent une trajectoire où la part des recettes publiques dans le PIB reste stable cours de la période autour de 44,5% du PIB. Ceci est en ligne avec une élasticité unitaire des recettes totales par rapport au PIB nominal en longue période. Quant aux dépenses publiques, leur part dans le PIB est censée baisser progressivement de 44% du PIB en 2016 à 43,7% du PIB en 2019. Cette évolution est la résultante des hypothèses de base sur les grands agrégats de dépenses publiques et la politique discrétionnaire décidée par le Gouvernement. Il s'agirait également d'un revirement de tendance car le ratio dépenses/PIB se retrouverait sur une pente descendante après avoir crû pendant 15 années passant de 36,4% en 2000 à 44,3% en 2015²⁷.

En termes de résultats, le solde de l'administration publique est projeté s'améliorer à partir de 2016 en passant d'un surplus de 0,1% du PIB ou 25 million euros en 2015 à un surplus de 0,7% ou 332 millions euros en 2016. Cette amélioration se retrouve au niveau des trois sous-secteurs avec toutefois des différences : ainsi, la réduction du déficit au niveau de l'administration centrale est la plus forte avec +0,4% du PIB. A côté de la conjoncture qui reste plutôt soutenue, l'impact du « Zukunftspak » sur les finances publiques contribue fortement à cette amélioration : son impact ex-ante croît de 50% par rapport à 2015 surtout grâce à l'effet cumulatif de la mesure portant sur le paquet TVA et les mesures qui sont prises en matière de prestations sociales²⁸ (cf. tableaux D et E pour plus de détails).

Quant à la période 2017-2019, la situation des finances publiques au niveau de l'administration publique reste plutôt constante avec un solde positif autour de 0,8% du PIB ou 430 millions euros au cours de la période. Toutefois, la composition du solde selon les différents sous-secteurs se modifie : l'administration locale restant à l'équilibre, le déficit de l'administration centrale s'améliore progressivement de 1,0% ou 511 millions euros en 2017 à 0,6% ou 364 millions euros en 2019, alors que le solde de l'administration de la sécurité sociale connaît un léger tassement en passant de 1,7% du PIB ou 883 millions euros en 2017 à 1,4% du PIB ou 824 millions euros en 2019. Ces évolutions sont tributaires de plusieurs facteurs : i) l'impact proportionnellement plus important du « Zukunftspak » sur l'administration centrale que sur les autres sous-secteurs ,ii) les règles budgétaires qui encadrent le secteur de l'administration locale, iii) la légère baisse de la dynamique des recettes de l'administration de la sécurité sociale, sous l'effet de l'évolution des conditions macroéconomiques, alors que les dépenses connaissent une croissance soutenue, i.e. 4,5% en fin

²⁷ Avec une exception sur les années 2010 et 2011.

²⁸ Dont la partie « allocations familiales » a un impact sur le solde de l'administration centrale et non la sécurité sociale.

de période – ceci est notamment dû aux prestations sociales en espèce – pensions- qui croissent à 4,5% par an.

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

- au cours de la période 2016-2019, le solde structurel respecte globalement la principale règle du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, à savoir qu'il se situe à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB – seule en 2019 il se situerait en-dessous de 0,5% avec 0,3%²⁹; ceci correspond bien à un des objectifs que le Gouvernement s'est fixés dans son programme gouvernemental sur le moyen terme ;
- malgré une stabilisation du solde nominal au cours de la période, le solde structurel connaît une baisse, ce qui reflète l'impact des conditions macroéconomiques sur les finances publiques mesuré par l'évolution de l'écart de production. En effet, au cours de la période, cet écart de production se réduit, ce qui a un impact négatif sur le solde structurel. En fin de période, il devient même positif (cf l'encadré suivant pour des détails).
- Quant à la règle sur les dépenses, sur la période 2016-2019, la trajectoire des finances publiques serait en déviation significative tous les ans, car le taux de croissance des dépenses réels ajustés est supérieur au taux de référence de 1,1% de sorte à générer une déviation supérieure de 0,5% du PIB par.

Encart méthodologique Nr. 2 :

Solde structurel et estimations de l'écart de production

Solde structurel et estimations de l'écart de production

L'équation de base pour passer du solde nominal au solde structurel s'écrit de la manière suivante

$$\text{Solde structurel} = \text{solde nominal} - 0,44 \times (\text{écart de production})$$

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

$$\text{Ecart de production} = \frac{(\text{niveau réel du PIB} - \text{niveau potentiel du PIB})}{(\text{niveau potentiel du PIB})}$$

Dans cette formule de l'écart de production, le niveau potentiel représente le niveau de production d'une

²⁹ Compte tenu des incertitudes des estimations et la marges d'interprétation de 0,25% par an, un solde structurel de 0,3% peut globalement être considéré comme respectant la règle de l'OMT.

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

Compte tenu de la volatilité de la croissance économique dans un petit pays comme le Luxembourg et des révisions ex-post des comptes nationaux, l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production sont sujettes à de fortes incertitudes. C'est pourquoi il peut être utile d'avoir recours à plusieurs méthodes pour leur estimation. Le concept même de croissance potentielle pose de redoutables difficultés dans toute économie et encore davantage dans les économies ouvertes qui peuvent, en principe, mobiliser des ressources humaines, financières et technologiques bien au-delà de ses frontières.

Ainsi, pour les besoins de la présente programmation, des simulations sur base de plusieurs méthodes ont été effectuées :

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

Une simulation de la croissance potentielle sur base d'un simple filtre Hodrick-Prescott (HP) , ce qui revient à simuler l'ancienne méthodologie de la Commission européenne

Une simulation de la croissance potentielle sur base de la méthodologie commune développée par la Commission européenne (« output gap working group ») avec un certain nombre de spécificités nationales. La méthodologie de la COM, qui est plus sophistiquée du point de vue technique, a recours à une fonction de production du type Cobb-Douglas utilisant un filtre Kalman pour le calcul de la tendance en matière de productivité totale des facteurs et le NAWRU (le taux de chômage structurel). Les spécificités mises en œuvre dans l'application de cette méthode par le STATEC portent essentiellement sur une offre de travail prenant en compte les travailleurs frontaliers (qui est donc différente de celle de la COM), sur le recours à des données nationales pour le stock de capital et sur un paramétrage adapté à l'économie luxembourgeoise (exemple : part salariale). L'écart de production est obtenu en combinant l'estimation de la croissance potentielle selon cette méthodologie avec la prévision de la croissance réelle du scénario macroéconomique national (COMM-LUX sur les graphiques).

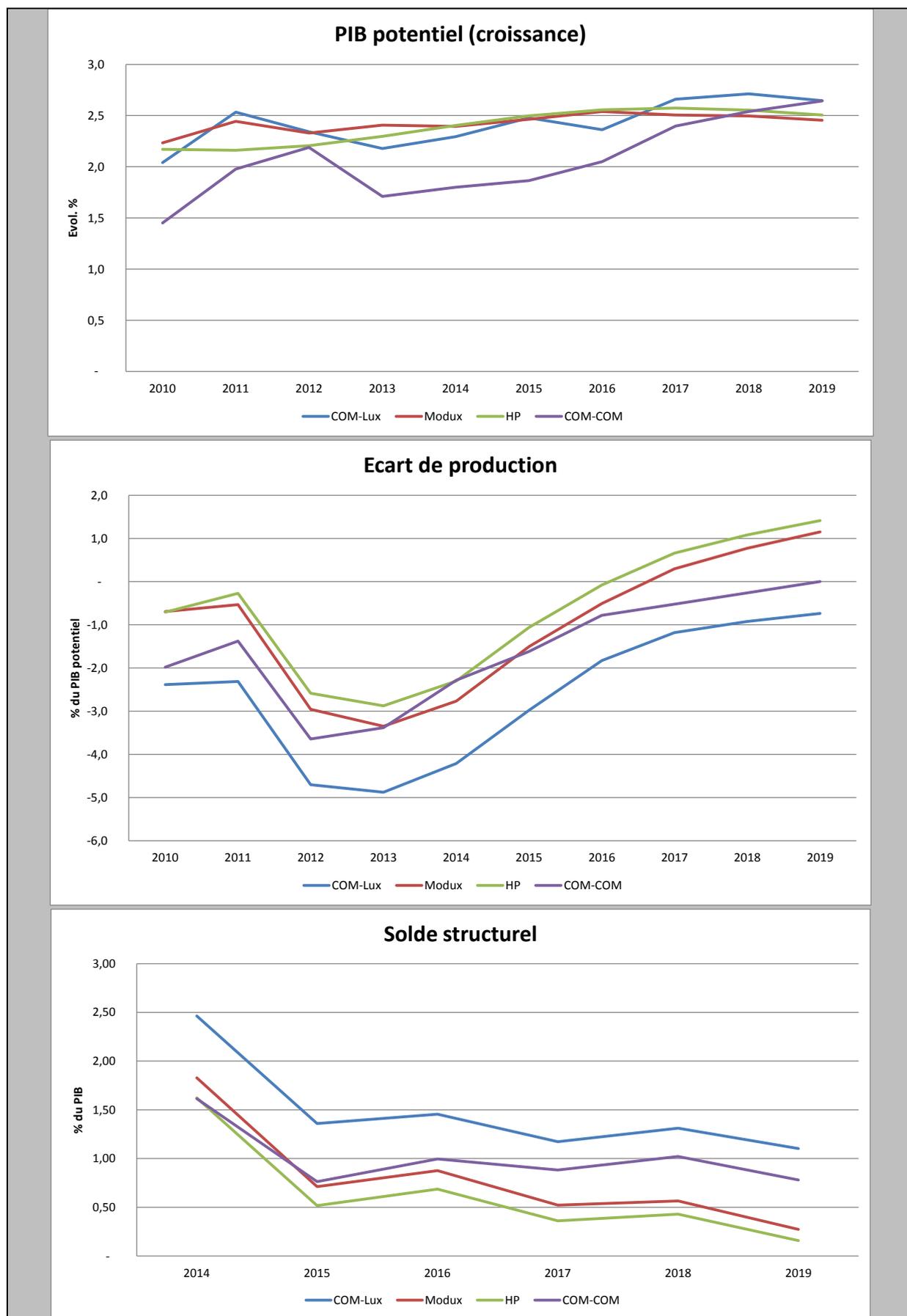
Une simulation de la croissance potentielle sur base de la méthodologie commune développée par la Commission européenne sans les spécificités nationales notamment en termes de données nationales et en présupposant la fermeture de l'écart de production en fin de période comme prévu dans la méthodologie.

En termes de résultats, il y a une divergence notable entre les différentes méthodologies : alors que les deux premières méthodologies (Modux et HP) ferment l'écart de production au cours de la période de programmation en finissant la période avec un écart de production positif. Ceci n'est pas le cas pour les deux versions de la méthodologie commune ; en effet, dans les deux cas, l'écart de production reste négatif au cours de la période, et ne se ferme qu'à la fin que dans un cas (COM-COM).

Cette distinction ne provient pas des taux de croissance de la croissance potentielle au cours de la période qui se situe entre 2.5%-3% mais des niveaux différents du PIB potentiel: en effet, dans les deux simulations se basant sur la méthodologie commune, le PIB potentiel en niveau est plus élevé. Ceci est dû à une croissance plus forte au cours des années de dynamique économique élevée au cours des années 2000 précédant la crise.

En raison des nombreuses variables intervenant dans le calcul des différentes estimations et des différences méthodologiques, il sera important de revoir régulièrement les estimations nationales de la croissance potentielle et de l'écart de production, notamment en diversifiant encore davantage les méthodologies d'estimations.

Pour les besoins de la présente actualisation, la méthodologie Modux du Statec a été retenue.



III.5. La dette publique

Fin 2014, la dette publique brute se chiffrait à 10.9 milliards d'euros, soit 23,1% du PIB. Le Luxembourg fait partie des Etats membres avec les taux d'endettement les plus bas de la zone euro, qui restent nettement inférieurs à la valeur de référence de 60% du PIB.

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

Tableau E: Encours des emprunts

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

De manière générale il est prévu que les déficits récurrents de l'administration centrale sont financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires et/ou des prêts bancaires pour un montant total de 2.781 millions d'euros pour la période 2015-2019. De manière désagrégée, le besoin de financement se présente comme suit : 798 millions en 2015, 616 millions en 2016, 557 millions en 2017, 392 millions en 2018 et 418 millions en 2019³⁰. Dans le scénario repris dans le PSC, il est prévu que l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance dans cette période³¹.

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

En conséquence, la dette consolidée de l'administration publique augmente de 10,9 milliards d'euros en 2014 à 13.7 milliards en 2019. Le pic de l'endettement sera alors atteint en 2016 et 2017 avec 24,2% du PIB pour finalement aboutir à 23,8% du PIB en 2019³². La notation de crédit souveraine

³⁰ Qui comprend les déficits au niveau de l'administration centrale et de l'administration locale.

³¹ Le profil des refinancements sur la période est comme suit : 400 millions en 2016, 132 millions en 2017, 700 millions en 2018 et 200 millions en 2019.

³² Ce profil de la dette est construit sur une hypothèse d'absence d'opérations financières ayant un impact sur la dette et non sur le déficit, comme la recapitalisation de la Banque Centrale du Luxembourg. Ce profil n'inclut pas la consolidation de l'entreprise publique des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL).

AAA permet au Luxembourg de se refinancer à des taux relativement bas impliquant que le coût lié au service de la dette publique (c-à-d. la charge d'intérêts) reste stable autour de 0,4% du PIB.

La stratégie de consolidation que le Gouvernement a mise en place depuis cette année permet de renverser la tendance à la hausse de la dette publique au cours de la période législative. A partir de 2018 le taux d'endettement par rapport au PIB commence à baisser légèrement pour arriver finalement à un ratio dette-sur-PIB de 23,8% fin 2019.

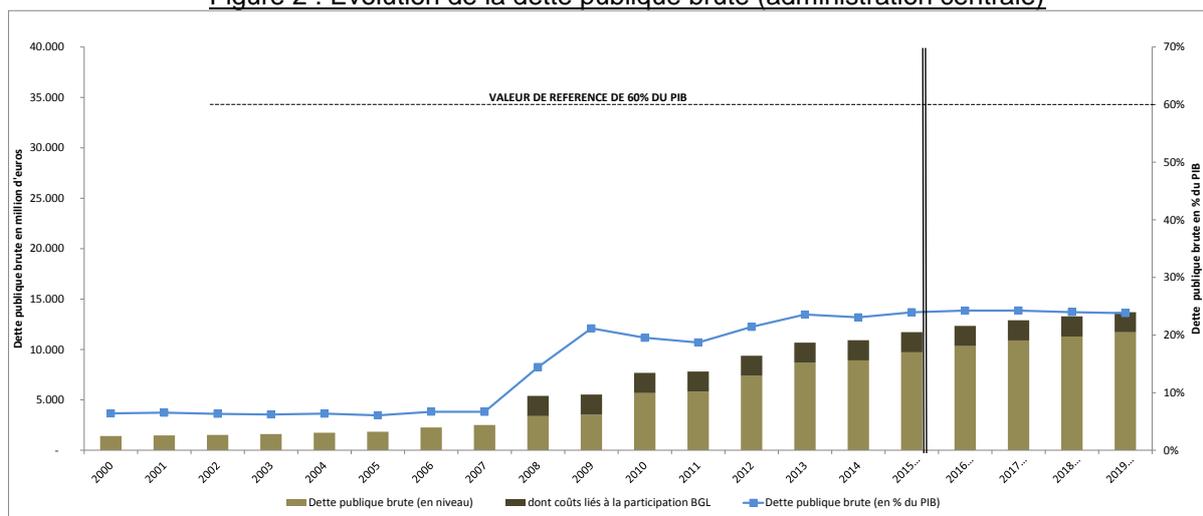
L'endettement de l'administration centrale et des administrations locales constitue le principal facteur de la dette publique. Pour le moment, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2014 afin d'assurer le financement des prestations sociales. Cette réserve a atteint 13.5 milliards d'euros au 31 décembre 2014, soit 28,5% du PIB. Le taux d'endettement de l'administration publique est donc actuellement inférieur à la réserve de pension.

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

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

De même, après la décision d'Eurostat d'imputer les prêts accordés par le Fond européen de stabilité financière (FESF) dans la dette publique des Etats membres, la dette publique brute du Luxembourg augmente d'environ 1% du PIB. Cette décision n'a néanmoins pas d'impact sur le besoin de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

Figure 2 : Evolution de la dette publique brute (administration centrale)



III.6. Analyse de sensibilité

Simulation d'un choc exogène sur la croissance de la zone euro :

L'analyse de sensibilité se base sur un choc négatif, d'une ampleur de 0,5% au niveau du taux de croissance du PIB de la zone euro sur toute la période (2015-2019).

Le taux de croissance du PIB réel au Luxembourg est influencé par celui de la zone euro, le scénario alternatif résultant de ce choc négatif implique que la croissance réelle au Luxembourg diminue en moyenne à la même fréquence i.e. 0,5%. Dans la mesure où l'impact au niveau national est identique, les taux de croissance du PIB réel sont comme suit : +3,4% pour 2015, +2,8% pour 2016, +2,7% pour 2017, +2,5% pour 2018 et +2,4% pour 2019. En termes nominaux ce choc négatif se répercute aussi sur l'intégralité de la période de projection, en passant graduellement d'un impact en termes de croissance du PIB nominal de -0,5% en 2015 jusqu'à -1% en 2019.

Le marché de l'emploi lui aussi est impacté par cette baisse du taux de croissance réelle, en diminuant de 0,2% les deux prochaines années et de 0,3% pour le reste de la période de projection. Sous l'effet de cette croissance plus faible, le taux de chômage réagit avec un an de décalage en augmentant par intervalle de 0,1% par rapport au scénario central pour finir à 8,1% en 2019, comparé à 7,7% dans le cadre du scénario central.

Ce choc au niveau du taux de croissance du PIB de la zone euro se répercute aussi sur les finances publiques et la dette publique brute sur l'intégralité de la période. En ce qui concerne le solde de l'administration publique, l'impact est encore marginal pour la première année, mais prend en ampleur sous l'effet cumulatif d'une année à l'autre. Le solde de l'administration publique se dégrade

graduellement pour devenir négatif en 2019 avec un solde de -139 millions, comparé à +448 millions dans le scénario central. L'impact de cette croissance moindre intervient en 2015 et 2016, mais l'impact majeur se concrétise en 2018 et 2019, plus particulièrement au niveau des recettes publiques qui diminuent de 576 millions en 2018 et de 840 millions en 2019. En cas de choc exogène négatif sur la croissance, le Luxembourg risquerait dès 2019 de tomber dans une situation de déficit avec un solde de l'administration publique de -0,2% du PIB, qui reste désormais encore loin d'un déficit excessif de -3% du PIB.

Au niveau de l'administration centrale ce choc sur la croissance réelle du PIB implique que le déficit de l'administration centrale devient plus important comparé au scénario central. Par analogie, comme le déficit de l'administration centrale est financé à travers la dette publique, cette dernière augmente de 1,3 points de pourcent de PIB sur toute la période pour représenter finalement en 2019 25,5% du PIB, comparé à 23,8% du PIB dans le scénario central. Dans un tel scénario, l'objectif budgétaire d'une stabilisation de la dette publique brute par rapport au PIB ne serait pas rempli car la trajectoire de la dette resterait sur une pente ascendante.

Tableau F : Analyse de sensibilité (choc croissance)

	2015		2016		2017		2018		2019	
	choc	central	choc	central	choc	central	choc	central	choc	central
Principales variables exogènes										
<i>PIB zone Euro</i>	+0,9	+1,4	+1,5	+2,0	+0,8	+1,3	+0,9	+1,4	+0,9	+1,4
<i>PIB réel</i>	+3,4	+3,8	+2,8	+3,2	+2,7	+3,2	+2,5	+3,0	+2,4	+2,8
<i>PIB nominal</i>	+2,8	+3,3	+2,8	+3,4	+3,3	+4,1	+3,2	+4,1	+2,8	+3,8
<i>Emploi total intérieur</i>	+2,5	+2,6	+1,9	+2,1	+1,7	+1,9	+1,5	+1,8	+1,4	+1,7
<i>Taux de chômage</i>	+7,0	+7,0	+7,4	+7,3	+7,6	+7,4	+7,9	+7,6	+8,1	+7,7
Finances Publiques										
Administrations publiques										
<i>Dépenses publiques totales</i>	+21.670	+21.681	+22.378	+22.413	+23.227	+23.315	+24.014	+24.169	+24.879	+25.131
<i>Recettes publiques totales</i>	+21.650	+21.711	+22.570	+22.745	+23.310	+23.662	+24.094	+24.671	+24.740	+25.580
<i>Solde des administrations publiques (en niveau)</i>	-20	+29	+192	+332	+82	+347	+81	+502	-139	+448
<i>Solde des administrations publiques (en % du PIB)</i>	-0,0	+0,1	+0,4	+0,7	+0,2	+0,7	+0,2	+0,9	-0,2	+0,8
Administration centrale										
<i>Solde de l'administration centrale (en niveau)</i>	-760	-710	-702	-563	-775	-511	-762	-341	-951	-364
<i>Solde de l'administration centrale (en % du PIB)</i>	-1,6	-1,5	-1,4	-1,1	-1,5	-1,0	-1,4	-0,6	-1,7	-0,6
Dette publique brute										
<i>Dette publique brut (en niveau)</i>	+12.478	+11.718	+13.036	+12.334	+13.666	+12.891	+14.045	+13.283	+14.652	+13.701
<i>Dette publique brut (en % du PIB)</i>	+25,5	+23,9	+25,6	+24,2	+25,7	+24,2	+25,3	+24,0	+25,5	+23,8

Simulation d'un choc à partir d'une hypothèse d'une mise en œuvre partielle du « Zukunftspak » :

La deuxième analyse de sensibilité ne se base pas sur un choc négatif, mais sur une non-réalisation de certaines mesures retenues pour le « Zukunftspak ». Le scénario est construit sur une hypothèse technique prenant en compte des risques dans la mise en œuvre des mesures du « Zukunftspak ». Les mesures considérées comme non-réalisées sont des mesures qui, dans la réalité, sont ou bien en cours de négociation ou en cours de mise en œuvre où des actes législatifs ou réglementaires doivent encore être pris. Le tableau suivant résume toutes les mesures, en fonction de leurs domaines respectifs, qui sont considérées comme non-réalisées dans le scénario. Le tableau renseigne aussi sur leur impact budgétaire ex-ante sur la période de programmation.

Tableau G : Mesures considérées comme non-réalisées dans le « Zukunftspak »

Intitulé mesure	Agrégat économique concerné	Impact budgétaire (mio EUR 1)				
		2015	2016	2017	2018	2019
Mesures dans le domaine de l'assurance maladie-maternité	Prestations sociales en nature, maladie	36	41	59	68	70
Abolition de l'allocation d'éducation	Prestations sociales en espèces, famille	12	40	58	66	68
Mesures dans le domaine de l'assurance dépendance	Prestations sociales en nature, dépendance	17	22	32	39	41
Mesures dans le domaine des prestations familiales / réforme des allocations familiales	Prestations sociales en espèces, famille	3	9	13	17	18
Mesures ciblant le marché du travail, dont:		6	55	74	88	91
-réforme de la formation professionnelle continue	Subventions à payer	0	26	28	29	30
- aide à l'embauche de chômeurs de longue durée	Subventions à payer	0	9	9	9	9
- chômage partiel - fin mesures temporaires	Prestations sociales en espèces, Fonds emploi	0	0	12	12	12
- chômage ord. - fin mesures temporaires	Prestations sociales en espèces, Fonds emploi	0	8	8	8	9
- réforme de l'aide temporaire au réemploi	Prestations sociales en espèces, Fonds emploi	6	12	18	30	31
	Impact total	73	166	235	278	288

Les principales variables exogènes ne sont impactées que marginalement par la non-exécution de ces mesures (cf tableau suivant). La croissance réelle de même que la croissance nominale augmente de 0,1% pendant les deux premières années. En conséquence le marché de l'emploi lui aussi connaît une légère progression de 0,1% en 2016 avec en parallèle une amélioration du taux de chômage de 0,1%.

Ce choc, ou plutôt la non-réalisation de certaines mesures du « Zukunftspak », se répercute majoritairement sur les finances publiques et la dette publique sur l'intégralité de la période. En ce qui concerne le solde de l'administration publique, l'impact négatif intervient dès la première année et gagne en amplitude durant toute la période. Ainsi le solde de l'administration publique se dégrade graduellement à partir de 2015 pour finir avec un solde de 176 millions en 2019, comparé à 448 millions dans le scénario central. Par analogie le solde de l'administration centrale se dégrade aussi, entraînant par conséquent un endettement plus important, puisque le déficit de l'administration centrale est financé à travers la dette publique. Cette dernière augmente alors de 1,1% du PIB jusqu'en 2019, passant de 23,8% du PIB à 24,9% du PIB, ce qui équivaut à 635 millions supplémentaires. A côté de la hausse du niveau de la dette publique brute, le solde de

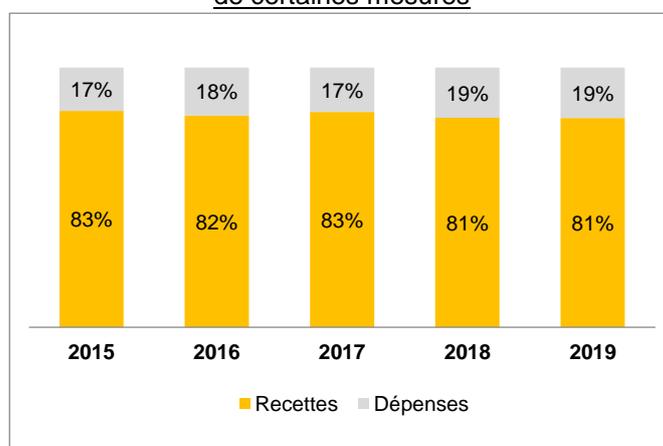
l'administration publique en termes structurels connaît une détérioration telle qu'il ne risque de ne plus être en conformité avec les règles du Pacte de stabilité et de croissance à partir de 2018.

Cette analyse de sensibilité permet de mettre en évidence que l'hypothèse d'une mise en œuvre complète du paquet entier du « Zukunftspak » est nécessaire pour s'assurer que tous les objectifs budgétaires que le gouvernement s'est fixés à moyen terme soient atteints avec une certaine marge de sécurité.

Tableau H : Analyse de sensibilité (mesures non-réalisées)

	2015		2016		2017		2018		2019	
	choc 2	central	choc 2	central	choc 2	central	choc 2	central	choc 2	central
Principales variables exogènes										
<i>PIB réel</i>	+3,9	+3,8	+3,3	+3,2	+3,2	+3,2	+3,0	+3,0	+2,8	+2,8
<i>PIB nominal</i>	+3,4	+3,3	+3,5	+3,4	+4,2	+4,1	+4,2	+4,1	+3,8	+3,8
<i>Emploi total intérieur</i>	+2,6	+2,6	+2,2	+2,1	+1,9	+1,9	+1,8	+1,8	+1,7	+1,7
<i>Taux de chômage</i>	+7,0	+7,0	+7,2	+7,3	+7,4	+7,4	+7,6	+7,6	+7,7	+7,7
Finances Publiques										
Administrations publiques										
<i>Dépenses publiques totales</i>	+21.744	+21.681	+22.565	+22.413	+23.528	+23.315	+24.435	+24.169	+25.369	+25.131
<i>Recettes publiques totales</i>	+21.646	+21.711	+22.682	+22.745	+23.610	+23.662	+24.628	+24.671	+25.546	+25.580
<i>Solde des administrations publiques (en niveau)</i>	-99	+29	+117	+332	+82	+347	+193	+502	+176	+448
<i>Solde des administrations publiques (en % du PIB)</i>	-0,1	+0,1	+0,4	+0,7	+0,3	+0,7	+0,5	+0,9	+0,3	+0,8
<i>Solde structurel (Modux)</i>	+0,5	+0,7	+0,6	+0,9	+0,1	+0,5	+0,2	+0,6	-0,2	+0,3
Administration centrale										
<i>Solde de l'administration centrale (en niveau)</i>	-826	-710	-738	-563	-718	-511	-584	-341	-636	-364
<i>Solde de l'administration centrale (en % du PIB)</i>	-1,7	-1,5	-1,4	-1,1	-1,4	-1,0	-1,1	-0,6	-1,1	-0,6
Dettes publiques brutes										
<i>Dettes publiques brut (en niveau)</i>	+12.544	+11.718	+13.071	+12.334	+13.609	+12.891	+13.868	+13.283	+14.337	+13.701
<i>Dettes publiques brut (en % du PIB)</i>	+25,6	+23,9	+25,7	+24,2	+25,6	+24,2	+25,0	+24,0	+24,9	+23,8

Figure 3: Répartition de l'effort entre dépenses et recettes en prenant en compte la non-réalisation de certaines mesures



III.7. Comparaison avec le programme de stabilité antérieur

L'actualisation entre la 15^{ième} et la 16^{ième} actualisation peut se résumer en deux principaux constats :

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

Quant au court terme :

- pour 2014, le solde de l'administration publique s'améliore de 0,1% du PIB à 0,6% du PIB : cette amélioration ne s'explique que partiellement par les conditions macroéconomiques : en effet la croissance économique (réelle et nominale) a été plus basse que prévue, mais le développement de l'emploi intérieur a été meilleur, i.e. 2,4% au lieu de 1,9%. en outre, les impôts sur la production ont connu une dynamique supérieure (droits d'enregistrement ou TVA). La TVA s'explique par une anticipation de certains achats en 2014 à l'annonce de l'introduction de la hausse de la TVA à partir de 2015 ;
- pour 2015 et 2016, le solde de l'administration publique est révisé à la hausse de 0,6% du PIB pour 2015 et 0,5% du PIB pour 2016 : d'une part, cette amélioration est tributaire d'une révision à la hausse des conditions macroéconomiques, i.e. croissance réelle passe de 3,2% à 3,8% en 2015 et 3,5% à 3,6% en 2016 ; toutefois cette amélioration est quelque peu atténuée par le biais de la révision à la baisse de l'inflation qui se traduit par des taux de croissance nominaux inférieurs, ce qui a un impact sur les bases imposables et sur les dépenses; d'une autre part, les effets de base de 2014 sur 2015 et 2016 jouent également : l'impact positif des recettes publiques dépasse celui des dépenses ; finalement, certaines révisions en matière de finances publiques jouent également : i) révision à la hausse des recettes liées au commerce électronique (une révision à la hausse de +0,2% du PIB pour 2015 et 2016), ii) révision à la baisse de la dynamique des dépenses.

Quant au moyen terme :

- Le solde de l'administration publique se détériore de 0,1% du PIB en 2017 et 0,6% du PIB en 2018. Plusieurs facteurs expliquent cette trajectoire :
- la révision à la baisse des conditions macroéconomiques avec leur impact négatif sur les recettes en particulier : alors que les recettes publiques étaient censées croître de plus de 5,5% en moyenne sur 2017-2018, ce taux de croissance ne s'élève qu'à 4,2% dans la présente actualisation ;

- en matière de dépenses publiques, à côté des effets de base du début de la période, les taux de croissance prévus à moyen terme n'ont guère été modifiés substantiellement ;
- en matière d'ambition de stratégie de consolidation, le profil de l'impact a été revu un peu : impact plus élevé en 2016 et 2017 mais une révision à la baisse de l'impact en 2018 (970 millions euros au lieu de 1040 millions euros) ;

Finalement, sous l'effet de la détérioration relative des conditions macroéconomiques et des finances publiques à moyen terme, la dette publique brute se stabilise à un niveau légèrement plus élevé en fin de période, i.e. 24% du PIB en 2018 au lieu de 22,2% du PIB.

Tableau I: Ecart par rapport à l'actualisation précédente du programme.

	Code SEC	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
Croissance réelle du PIB (%)							
15ème actualisation		3,2	3,2	3,5	3,6	3,7	...
16ème actualisation		3,0	3,8	3,6	3,3	3,0	2,8
Différence		<i>-0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,7</i>	...
Croissance nominale du PIB (%)							
15ème actualisation		6,7	6,0	6,4	5,4	6,3	...
16ème actualisation		4,5	3,4	4,0	4,5	4,2	3,9
Différence		<i>-2,2</i>	<i>-2,6</i>	<i>-2,4</i>	<i>-0,9</i>	<i>-2,1</i>	...
Solde de financement (% du PIB)	EDP B.9						
15ème actualisation		0,1	-0,5	0,2	0,8	1,5	...
16ème actualisation		0,6	0,1	0,7	0,7	0,9	0,8
Différence		<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,6</i>	...
Dette publique brute (% du PIB)							
15ème actualisation		23,3	24,0	23,9	23,5	22,2	...
16ème actualisation		23,1	23,9	24,2	24,2	24,0	23,8
Différence		<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,7</i>	<i>1,8</i>	...

IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES

A partir de 2015, suite à la perte des recettes liées au commerce électronique, la situation des finances publiques va connaître une détérioration structurelle importante. Toutefois, pour faire face à cet impact, le Gouvernement maintient l'objectif de faire revenir le solde budgétaire de l'administration publique sur une trajectoire qui garantit des finances publiques saines et soutenables à moyen et long terme. Cet effort se traduit notamment par la stratégie d'ajustement que le Gouvernement s'est donnée sur la période 2015-2019.

Dans ce contexte, le 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). Ainsi sa stratégie devrait même faire renverser la tendance de la dette sur la période de programmation.

La stratégie d'ajustement témoigne de la volonté du Gouvernement à préserver la qualité des finances publiques :

- la répartition de l'ajustement entre recettes et dépenses est plus ou moins équilibrée à la fin de la période ;
- du côté des recettes, des mesures qui sont le moins préjudiciables à la croissance à moyen et long terme sont prises, i.e. des mesures touchant la consommation ou les ménages ;
- du côté des dépenses, les dépenses considérées comme contributrices à la croissance à moyen et long terme, sont préservées, i.e. la contribution de l'investissement public s'élève à 5% et son niveau en terme du PIB monte de 4,1% du PIB en 2015 à 4,4% du PIB en 2019 ; la contribution la plus forte à l'effort d'ajustement proviendra des catégories de transferts sociaux qui ont connu une forte croissance au cours des dernières années à cause notamment de la crise économique et financière ;

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

- en matière de niveau des dépenses publiques par rapport au PIB, on constate que, malgré l'augmentation de la part des dépenses dans le PIB, notamment depuis l'éclatement de la crise financière et économique depuis 2008, le Luxembourg se situe encore en-dessous de la moyenne européenne : ainsi, la part des dépenses publiques par rapport au PIB s'élevait à 43,8% en 2014 contre 49% en moyenne dans la zone euro³³ ;

³³ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6796761/2-21042015-AP-FR.pdf/7466add3-3a70-4abb-9009-bc986a5d2c0a>

- la même remarque s'applique au niveau des recettes publiques : en 2014, il s'élève à 44,4% du PIB contre 46,6% du PIB en moyenne dans la zone euro ;

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

- la part des dépenses publiques dans le PIB est censée se stabiliser, respectivement décroître légèrement, passant de 44,3% du PIB en 2015 à 43,7% du PIB en 2019 ;
- la part des dépenses liées à la consommation intermédiaire est censée se réduire de 3,9% du PIB en 2015 à 3,6% du PIB en 2019 ;
- la part des dépenses liées à l'investissement public est censée croître de 4,1% du PIB en 2015 à 4,4% du PIB en 2019 ;
- concernant les revenus de la propriété du côté des dépenses, il s'agit de la charge de la dette que les Etats paient sur leur stock de dette brute au Luxembourg les dépenses liées au financement de la dette resteront très bas autour de 0,4% du PIB ;
- en matière de composition des recettes, sous l'effet de la perte des recettes liées au commerce électronique à partir de 2015, la part des impôts indirects est censée décroître, i.e. passant de 12,5% du PIB en 2015 à 11,5% du PIB en 2019, alors que la part des impôts courants s'accroîtrait de 15,3% du PIB en 2015 à 16,0% du PIB en 2016. Ce changement peut être considéré comme une certaine détérioration dans la mesure où le poids des impôts directs, dont la charge fiscale sur les bases macroéconomiques correspondantes est considérée comme plus préjudiciable à la croissance économique à moyen et long terme, est plus grand ;
- en matière de réforme fiscale, le Gouvernement veut, conformément au programme gouvernemental, assurer que la réforme fiscale représente une avancée en matière de qualité des finances publiques, i.e la capacité du système fiscale à soutenir le développement économique du pays à moyen et long terme.

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

V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES

La présente actualisation prend en compte les nouvelles projections en matière de dépenses liées au vieillissement qui ont été réalisées dans le cadre du groupe de travail « Ageing working group » du Comité de politique économique auprès du Conseil ECOFIN. Il y a lieu notamment de souligner que pour le court terme les dépenses liées au vieillissement ont été revues relativement à la hausse de 1,5%, passant de 18,0% du PIB dans la projection de 2012 à 19,5% du PIB dans la présente projection de 2015 (soins de santé +1%, soins de longue durée +0,3%). Pour le long terme la dernière actualisation des projections telle que retenue par la Commission européenne a revu à la hausse le scénario macroéconomique pour le Luxembourg, y compris une augmentation significative de la croissance de l'emploi et donc de la croissance potentielle.

Tableau J : Projections de l'emploi

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Emploi (Labour input growth - Projections 2012)	1,4	0,7	0,2	0,2	0,1	0,1
Emploi (Labour input growth - Projections 2015)	1,7	2,6	1,7	1,3	0,7	0,4
PIB (Real GDP growth - Projections 2012)	3,5	2,0	1,8	1,7	1,7	1,7
PIB (Real GDP growth - Projections 2015)	2,1	3,0	2,9	2,8	2,2	1,9

De ce fait les dépenses de pension exprimées en pourcentage de PIB ont été revues à la baisse par conséquent (effet dénominateur) de quelques 5 points de pourcent à l'horizon 2060 (de 18,6% pour les projections 2012 à 13,4% pour les projections 2015). Par ricochet, les dépenses liées au vieillissement sont projetées diminuer à un rythme moins prononcé atteignant 25,8 du PIB en 2060 (29,7% en 2060 pour les projections 2012). Reste à préciser que dans les deux séries de projections 2012 et 2015 l'impact estimé de la réforme du système de pension de 2012 est déjà considéré et que la situation plus favorable au niveau des dépenses publiques à l'horizon 2060 résulte essentiellement du changement d'hypothèses à la base des projections.

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

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

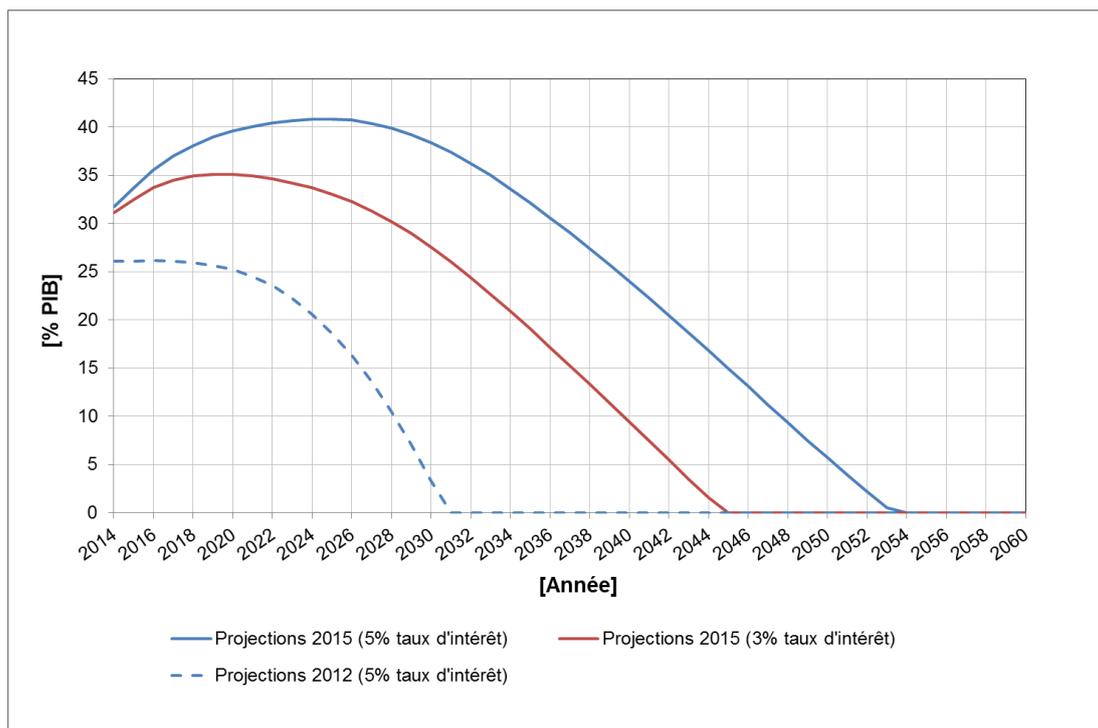
Vu l'incertitude générale de projection à long-terme, et vu l'inertie des dépenses liées au vieillissement et leur impact important sur les dépenses publiques, il faut garder une certaine prudence dans la conception de la stratégie des finances publiques à long terme uniquement sur des scénarios plus optimistes.

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

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

Le régime général dispose de réserves financières de l'ordre de 28.5% du PIB en 2014 (soit 4 fois les prestations annuelles de pensions). A taux de cotisation inchangé, cette réserve sera disponible au cas où les recettes en cotisations seront insuffisantes pour couvrir les dépenses de prestations. Indépendamment du scénario de croissance choisi, la réforme permet d'assurer le financement des prestations sur base des fonds accumulés dans la réserve, même sans augmentation de cotisations, au-delà de l'horizon 2040 avec une hypothèse de rendement moyen de 3% par an de la réserve. Si le rendement s'élève à 5%, le financement est assuré au-delà de 2050 (cf graphique).

Figure 3 : Réserves de pensions.



La réforme prévoit que l'institution de surveillance (IGSS) vérifie tous les cinq ans sur base d'une étude actuarielle, la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme et la trajectoire financière actualisée du régime. En cas de dérapages sensibles de la trajectoire d'équilibre, plusieurs mesures d'alignement des dépenses sont prévues dans le cadre de nouvelles dispositions. La réforme compense une augmentation de l'espérance de vie de trois ans sur la période 2013-2053. En cas de croissance accélérée de la longévité, les paramètres y relatifs pourront être adaptés en conséquence.

Le Gouvernement a décidé d'avancer d'une année la supervision et l'évaluation prévue par la loi. Donc, en 2016 plutôt qu'en 2017, l'IGSS présentera une nouvelle étude sur la position financière du plan à moyen-terme. Le gouvernement envisage la mise en place d'un « Groupe des Pensions » en 2016, en cohérence avec les pratiques d'autres Etats membres. Ce groupe sera composé d'experts des principaux acteurs, et aura pour mission de vérifier tous les 5 ans, sur base de l'avis actuariel établi par l'IGSS, la concordance des dispositions correspondantes à l'évolution observée de l'espérance de vie, et de présenter le cas échéant, des adaptations y relatives. Sur base de ces résultats, d'autres mesures pour la consolidation financière pourraient être discutées avec les partenaires sociaux.

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

- Suppression de la pré-retraite solidarité: le gouvernement prévoit une révision de son système de pré-retraites, notamment à travers la suppression du système de « *pré-retraite solidarité* ».

- Reclassement professionnel: suite notamment au vieillissement de la main d'œuvre, une croissance soutenue du nombre de personnes bénéficiant d'un reclassement externe (personnes à capacité de travail réduite qui ne peuvent exercer le dernier poste occupé et ne peuvent être reclassées dans un poste en adéquation avec leurs capacités à l'intérieur de la même entreprise) est à attendre au cours de la prochaine décennie. En mars 2013, un projet de loi visant à réformer le dispositif du reclassement interne et externe a été déposé à la Chambre des Députés. Les modifications visent notamment une accélération des procédures, une meilleure préservation des droits des personnes en reclassement externe ainsi que la création des conditions nécessaires afin de privilégier le reclassement interne. L'idée étant de soutenir l'effort des entreprises dans l'amélioration des conditions de travail, de favoriser le reclassement interne, c'est-à-dire à l'intérieur des entreprises, au reclassement externe et surtout d'améliorer la réinsertion en emploi des personnes reclassées. Ainsi la réforme contribuera à accroître le taux d'emploi des personnes âgées (48% des personnes en reclassement externe ont plus de 50 ans), de réduire le taux de chômage de longue durée – nombreux demandeurs d'emploi de longue durée étant en reclassement externe – et de rendre le système de reclassement plus efficace et efficient, tout en offrant une protection adéquate aux personnes les plus vulnérables. Le vote à la Chambre des Députés est prévu dans les mois à venir.
- Dans le cadre du développement de la politique nationale de l'emploi en faveur des seniors, un projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique des âges a été déposé à la Chambre des Députés en avril 2014 et se trouve actuellement dans le processus législatif. Ce texte prévoit une obligation pour les employeurs de plus de 150 salariés d'élaborer un plan de gestion des âges qui doit porter sur au moins trois des points suivants: le recrutement des salariés âgés, l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles, l'amélioration des conditions de travail, l'accès à la formation continue ou encore la transmission des savoirs et compétences. Des incitatifs financiers sont prévus pour les entreprises en question, de même que pour celles ne tombant pas sous l'obligation légale mais qui appliquent un plan de gestion des âges sur une base volontaire. Les entreprises de plus de 150 salariés, qui sont déjà couvertes par un tel plan par le biais d'une convention collective ou d'un accord interprofessionnel, ne tombent pas sous l'obligation en question si elles remplissent déjà un certain nombre de conditions.
- Pensions complémentaires: le gouvernement a annoncé des plans d'extension de la couverture des pensions complémentaires à travers une révision de la loi du 8 juin 1999 sur la réglementation des régimes de pensions complémentaires aux professions libérales et indépendantes, ainsi qu'à certaines catégories de salariés non-affiliés à un régime d'entreprises. Le mécanisme à retenir devrait assurer que les principes de base soient les mêmes pour les indépendants, les professions libérales et les salariés concernés.
- Afin d'accroître l'activation des demandeurs d'emploi âgés, le gouvernement a développé différents projets, dont le « Fit4Job - Relancer ma carrière », afin de mieux répondre aux besoins de la

population cible et des entreprises. Ce projet cible les demandeurs d'emplois âgés de plus de 45 ans et essentiellement ceux de longue durée. Dans le cadre du projet, ils sont activés, orientés vers des formations adaptées en cas de besoin et un soutien leur est offert pour la rédaction de leurs CV et lettres de motivation, ainsi que pour la préparation aux entretiens d'embauche.

L'assurance dépendance a été introduite en 1999 comme nouvelle branche de la sécurité sociale et a rencontré un franc succès. Cependant, le bilan sur le fonctionnement et la viabilité financière de l'assurance dépendance établi en 2013 montre que dans les conditions actuelles, l'équilibre financier de l'assurance dépendance est fragile et que sa viabilité financière à long-terme n'est pas assurée. Après la publication de ce rapport le gouvernement décide de réformer l'assurance dépendance avec l'objectif de fournir aux personnes nécessitant l'assistance d'une tierce personne pour les aides et soins un niveau adéquat de prestations, tout en assurant sa viabilité financière.

Selon le budget 2015 de l'assurance dépendance (novembre 2014), la réserve cumulée s'élèvera à 19% des dépenses annuels fin 2015³⁴. Ceci représente le double du minimum légal. A politique inchangée, le déficit de l'assurance dépendance ne devrait pas apparaître avant 2017.

La réforme planifiée, et actuellement en préparation, améliorerait potentiellement le rapport coût-efficacité du système d'assurance dépendance. Un débat de consultation a eu lieu en juillet 2014 à la Chambre des Députés. Une première discussion d'échange a également eu lieu fin 2014 avec les parties prenantes.

Un objectif prioritaire d'une réforme structurelle doit être de freiner l'augmentation des coûts de prestations, tout en maintenant la qualité des soins et en respectant les principes fondamentaux de l'assurance dépendance. Ainsi, il est nécessaire d'évaluer certaines prestations par rapport à leur finalité, leur efficacité et leur volume, et de proposer des adaptations ponctuelles si nécessaire. Il convient de détecter des potentiels d'économies, tout en maintenant le niveau et la qualité des soins, et en respectant les principes fondamentaux de l'assurance dépendance. Parmi les grandes pistes à explorer, il y a notamment la révision de l'évaluation du degré de dépendance, l'évaluation du champ d'intervention dans les activités de soutien, l'alignement renforcé des acteurs, y inclus la planification des structures et l'agrément des activités, et la révision de la méthodologie de détermination des valeurs monétaires; des pistes inscrites d'ores et déjà dans le programme gouvernemental 2013-2018.

Par ailleurs, le bilan susmentionné suggère entre autres de standardiser la procédure de l'évaluation des besoins des demandeurs de l'assurance dépendance, de redéfinir le rôle des aidants informels et de réviser le concept des prestations en espèces avec un renforcement entre le lien de la prestation

³⁴ CNS, Budget de l'Assurance Dépendance - exercice 2015, novembre 2014

et du service qu'elle couvre. Il s'agit également de revoir le financement des prestations et la détermination des valeurs monétaires, en fixant notamment un cadre normatif plus complet qui permet une tarification plus adaptée et de renforcer la coordination entre prestataires de soins de santé et de longue durée.

Par ailleurs la loi du 19 décembre 2014 sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 prévoit notamment le gel de la valeur monétaire³⁵ à son niveau de 2014 pour l'exercice 2015. Combinée aux autres mesures dans le domaine de l'assurance maladie³⁶, le gain escompté des différentes mesures budgétaires dans le cadre du « Zukunftspak » représente 3,5% des dépenses de prestations en nature pour 2018.

Le gouvernement vise également à moderniser les dispositions relatives au Contrôle Médical de la Sécurité Sociale (CMSS) afin de tenir compte des changements intervenus tant au niveau législatif que dans la pratique depuis la création de cette administration. La réforme³⁷ permettra au contrôle médical de mieux cibler les activités de contrôle et de conseil. Ces mesures apporteront, outre certaines adaptations au niveau de la mutualité des employeurs et des prestations en nature, un meilleur suivi pour l'assurance maladie-maternité des cas de maladie de longue durée. La réforme permettra aussi au contrôle médical d'aiguiller l'assuré avec davantage d'efficacité vers le système de prise en charge le mieux adapté à sa situation individuelle. L'instruction en temps utile d'une procédure de reclassement professionnel, de mise en invalidité ou de déclaration d'aptitude au travail évitera également la prise en charge d'une indemnité pécuniaire à long-terme s'étendant parfois jusqu'à la fin du droit de 52 semaines à cause de procédures extrêmement longues.

VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES

³⁵ Mesure n°256 du Budget de nouvelle génération (BNG).

³⁶ Mesure n°255 du Budget de nouvelle génération (BNG).

³⁷ Mesure n°255 du BNG.

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

La principale innovation est incluse dans la loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques³⁸. Cette loi assure la transposition en droit national d'un certain nombre d'obligations découlant des sources suivantes : i) les dispositions du *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)*, ii) les dispositions découlant du « *Six pack* », iii) les dispositions découlant du « *two-pack* ». Les principaux éléments sont les suivants :

- la règle budgétaire disposant que la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante (au TSCG) doit être en équilibre ou en excédent ;
- la fixation d'un objectif à moyen terme (OMT) ainsi qu'une trajectoire d'ajustement y afférent ;
- une règle budgétaire portant sur les dépenses publiques au niveau de l'administration centrale ;
- un cadre budgétaire à moyen terme, crédible et efficace, comprenant une programmation budgétaire à trois ans au moins ;
- un mécanisme de correction déclenché automatiquement en cas de déviation de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement ;
- une procédure budgétaire mise en œuvre si le budget de l'Etat n'est pas approuvé par le Parlement ;
- une procédure contraignante pour imposer à toutes les entités des administrations publiques la communication d'informations.³⁹
- l'instauration d'un « Conseil national des finances publiques », chargé de la vérification du respect de la règle budgétaire et de l'application du mécanisme de correction automatique, de manière indépendante.⁴⁰

³⁸ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2014/0122/a122.pdf#page=2>

³⁹ Concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (garanties, etc.), et les prises de participations dans les sociétés privées et publiques.

Le cycle du semestre européen a également été caractérisé par la volonté du Gouvernement à impliquer davantage les parties prenantes du Luxembourg dans le processus de préparation ex-ante du semestre européen. En particulier, deux réunions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux ont été organisées au niveau national depuis le début de l'année dans le cadre du Conseil Economique et Social (CES): une première réunion le 26 janvier 2015 portant sur les grandes orientations du nouveau cycle du semestre européen et une seconde réunion le 30 mars 2015 portant plus spécifiquement sur l'élaboration des stratégies de programme national de réforme et de PSC. Le détail de ces réunions peut être trouvé sur le site du CES : <http://www.ces.public.lu/fr/semestre-europeen/index.html>.

Ces efforts d'implication ex-ante des partenaires sociaux suivent une évolution de la procédure et de la pratique de la politique budgétaire et des finances publiques où l'implication la Chambre des Députés plus en amont dans la procédure budgétaire annuelle à cause du semestre européen a été renforcé au cours des années récentes: il s'agit notamment de l'organisation de débats d'orientation et l'information régulière par le Ministère des Finances auprès de la Commission des finances et du budget de la Chambre des Députés. Cette implication ex-ante de la Chambre des Députés continuera à être améliorée au cours des prochains cycles.

2014 a été caractérisée par la réalisation de la première revue générale des dépenses publiques (cf. section III.4). L'objectif de cette revue est à la fois la réalisation de gains substantiels à l'horizon 2019 pour l'ensemble des dépenses publiques – l'Etat, les communes et la sécurité sociale – mais également l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des politiques publiques. En vue des efforts que le Gouvernement entreprend en matière de réforme budgétaire, des considérations existent d'y inclure la revue des dépenses comme élément intégral. Ceci introduira une flexibilité du côté des dépenses et permettra au Gouvernement de contrôler, voire d'ajuster, les dépenses à tout moment, réduisant les risques économiques éventuels.

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

⁴⁰ <https://www.gouvernement.lu/4222479/27-conseil-finances-publiques>. Le Conseil national des finances publiques se compose des membres suivants:

- deux membres proposés par la Chambre des Députés parmi des personnalités du secteur privé, reconnues pour leur compétence en matière financière et économique;
- un membre proposé par la Cour des comptes;
- un membre proposé par les Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Chambre d'Agriculture;
- un membre proposé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et par la Chambre des Salariés;
- deux membres proposés par le Gouvernement.

- l'institutionnalisation et le renforcement du « comité de prévision », sous la tutelle du Ministre de l'Economie et du Ministre des Finances. Le comité aura, notamment, pour mission d'établir, de préparer et de coordonner les travaux en vue de la rédaction du programme national de réforme (PNR), du programme de stabilité (PSC) ainsi que du projet de plan budgétaire et le cadrage du projet de budget de l'Etat. Entre autres, le comité proposera au Gouvernement un calendrier général des travaux à fournir dans le cadre du semestre européen.
- la recherche d'une approche cohérente et intégrée entre les deux processus en matière de surveillance des politiques budgétaires (programme de stabilité, PSC) et des politiques de réformes structurelles (programme national de réforme, PNR).
- l'étude de la méthodologie à utiliser pour établir le « solde structurel » tel qu'imposé par le « Pacte budgétaire ». Ici, il convient de relever que le solde structurel n'est pas observable mais doit être estimé sur base du solde budgétaire « nominal » (observé/mesuré) et de l'écart de production (« output gap »), où l'écart de production est également non-observable. Ainsi, le passage du solde « nominal » au solde « structurel » est donc tributaire de la méthodologie utilisée pour calculer l'écart de production (cf. encadré Nr. 2, section III.4).

En général, et en tenant compte du programme gouvernemental de 2013, le Gouvernement entend réformer le processus d'établissement et d'exécution du budget, en s'inspirant en partie du rapport de l'OCDE de 2011⁴¹. En l'occurrence, le Gouvernement envisage, à titre indicatif, de considérer les pistes suivantes⁴² :

- l'introduction d'un budget par objectifs : des objectifs seront fixés pour chaque ministère qui permettront aux citoyens de savoir non seulement quelles sont les dépenses prévues, mais également dans quel but les dépenses sont réalisées ;
- une simplification de l'architecture budgétaire par une réduction du nombre d'articles budgétaires ;
- une réforme des règles comptables, afin de renforcer l'efficacité des dépenses publiques ;
- une meilleure prise en compte des dépenses d'exploitation et de fonctionnement futures de toute décision d'investissement en effectuant des analyses systématiques de sensibilité mesurant l'impact sur le budget des déviations par rapport aux hypothèses clefs ;

⁴¹ Working Party of Senior Budget Officials : Budgeting in Luxembourg, Analysis and recommendations, OECD, 2011.

⁴² Liste non prioritaire et liste non-exhaustive.

- l'introduction d'une approche de « *zero base budgeting* » qui intègre la remise en question de chaque dépense et article budgétaire ;
- introduction d'une discipline annuelle consistant en une baisse des dépenses (hors investissements) par Ministère par un certain pourcentage que le Gouvernement fixera chaque année et l'introduction d'une norme de croissance des dépenses inférieure à la croissance des recettes ;
- renforcement significative de l'information financière, l'audit interne et l'évaluation de la dépense ;
- l'analyse des domaines de l'Etat et de son parc immobilier afin d'identifier des pistes pour une utilisation plus efficace et une meilleure valorisation ;
- intégration plus efficace du financement des communes et du secteur conventionné dans le processus budgétaire à travers un « pacte de stabilité interne » entre l'État, les communes, les institutions publiques et le secteur conventionné.

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	Année 2014	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB réel	B1*g	35.786	3,0	3,8	3,6	3,3	3,0	2,8
2. PIB nominal	B1*g	47.330	4,5	3,4	4,0	4,5	4,2	3,9
Composantes du PIB réel								
3. Dépenses de consommation privée	P.3	12.735	3,1	3,7	2,7	2,6	2,4	2,3
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	6.320	3,3	1,9	1,0	2,3	2,7	2,8
5. Formation brute de capital fixe	P.51	7.236	5,4	6,7	-4,7	12,3	3,2	-0,7
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53		-3,5	-3,3	-3,2	-3,1	-3,0	-2,9
7. Exportations de biens et services	P.6	70.980	2,5	5,4	6,9	5,4	5,6	5,8
8. Importations de biens et services	P.7	60.246	2,8	5,9	6,1	6,6	5,9	5,8
Contributions à la croissance du PIB								
9. Demande intérieure finale		-	2,7	3,0	0,1	3,7	2,0	1,1
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,3	0,8	3,4	-0,3	1,0	1,7

Tableau 1b. Evolution des prix

	Code SEC	Année 2014	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		1,32	1,5	-0,4	0,4	1,1	1,2	1,0
2. Déflateur de la consommation privée		1,13	-0,5	0,3	1,2	1,2	1,3	1,5
3a. IPCH		1,2	0,7	-0,4	1,0	1,2	1,4	1,5
3b. IPCN		1,2	0,6	0,3	1,1	1,3	1,5	1,7
4. Déflateur de la consommation publique		1,31	2,6	3,2	1,7	1,2	1,3	1,1
5. Déflateur de l'investissement		1,12	-0,3	-0,9	1,1	0,4	0,8	1,1
6. Déflateur des exportations (biens et services)		1,36	2,1	1,2	1,2	1,3	1,6	1,6
7. Déflateur des importations (biens et services)		1,32	2,0	1,6	1,9	1,6	1,7	1,9

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	Année 2014	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques ¹		396,0	2,4	2,7	2,3	2,2	1,9	1,8
2. Emploi, heures travaillées ²		-	2,8	2,3	2,0	1,9	1,6	1,4
3. Taux de chômage (%) ³		-	6,1	6,0	6,2	6,2	6,4	6,6
4. Productivité du travail, personnes physiques ⁴		-	0,5	0,9	1,1	0,9	0,9	0,9
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵		-	0,1	1,2	1,4	1,3	1,2	1,2
6. Rémunération des salariés	D.1	23,7	4,3	3,8	4,2	4,2	4,4	3,8
7. Rémunération par salarié		63,7	1,9	1,0	1,8	1,9	2,3	2,0

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

²Concept comptes nationaux

³Définition harmonisée, Eurostat

⁴PIB réel par personne active

⁵PIB réel par heure travaillée

Tableau 1d. Balances sectorielles

% of PIB	Code SEC	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
1. Solde de financement par rapport au reste du monde	B.9	-	-	-	-	-	-
<i>dont:</i>							
- Balance des biens et services							
- Balance des revenus primaires et transferts							
- Compte de capital							
2. Solde de financement du secteur privé	B.9						
3. Solde de financement des administrations publiques	EDP B.9	0,6	0,1	0,7	0,7	0,9	0,8
4. Ecart statistique		-	-	-	-	-	-

Tableau 2a. Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	Année 2014	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Solde de financement (EDP B.9) par sous-secteur								
1. Administrations publiques	S.13	289	0,6	0,1	0,7	0,7	0,9	0,8
2. Administration centrale	S.1311	-502	-1,1	-1,5	-1,1	-1,0	-0,6	-0,6
3. Administrations fédérées	S.1312	...	...	...	...	...	...	...
4. Administrations locales	S.1313	97	0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Sécurité sociale	S.1314	695	1,5	1,7	1,8	1,7	1,6	1,4
Administration publique (S13)								
6. Recettes totales	TR	21.034	44,4	44,4	44,7	44,5	44,5	44,4
7. Dépenses totales	TE ¹	20.745	43,8	44,3	44,0	43,9	43,6	43,7
8. Solde de financement	EDP B.9	289	0,6	0,1	0,7	0,7	0,9	0,8
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	171	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
10. Solde primaire ²		460	1,0	0,4	1,0	1,0	1,2	1,1
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires ³		...	...	...	...	...	...	...
Principales composantes des recettes								
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		13.293	28,1	27,9	28,0	27,8	27,7	27,6
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	6.402	13,5	12,5	12,3	12,0	11,8	11,5
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	6.831	14,4	15,3	15,5	15,7	15,9	16,0
12c. Impôts en capital	D.91	60	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13. Cotisations sociales	D.61	5.823	12,3	12,4	12,5	12,5	12,5	12,6
14. Revenus de la propriété	D.4	672	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
15. Autres ⁴		1.246	2,6	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7
16=6. Recettes totales	TR	21.034	44,4	44,4	44,7	44,5	44,5	44,4
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵		19.116	40,4	40,3	40,5	40,3	40,3	40,1
Principales composantes des dépenses								
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire	D.1+P.2	5.706	12,1	12,5	12,2	12,1	12,0	11,9
17a. Rémunération des salariés	D.1	3.955	8,4	8,5	8,4	8,3	8,3	8,3
17b. Consommation intermédiaire	P.2	1.751	3,7	3,9	3,8	3,7	3,7	3,6
18. Prestations sociales (18=18a+18b)		10.014	21,2	21,4	21,4	21,3	21,3	21,5
dont Prestations de chômage ⁶		480	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,0
18a. Prestations sociales en nature	D.6311, D.63121, D.63131	2.448	5,2	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9
18b. Prestations sociales en espèce	D.62	7.566	16,0	16,4	16,5	16,4	16,4	16,5
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	171	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
20. Subventions	D.3	887	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5
21. Formation brute de capital fixe	P.51	1.798	3,8	4,1	4,1	4,3	4,3	4,4
22. Transferts en capital	D.9	411	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
23. Autres ⁷		1.757	3,7	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1
24=7. Dépenses totales	TE ¹	20.745	43,8	44,3	44,0	43,9	43,6	43,7
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3	8465	17,9	18,2	18,0	17,8	17,7	17,8

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

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

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

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

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

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

⁷D.29+D.4 (autre que D.41)+ D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Tableau 2b. Projections à politique inchangée

	Année 2014	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
	Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	21.034	44,4	43,7	43,9	43,6	43,7	43,6
2. Dépenses totales à politique inchangée	20.745	43,8	44,6	44,6	44,6	44,4	44,5
3. Solde de financement (administrations publiques)	289	0,6	-1,0	-0,8	-1,0	-0,7	-0,8
3.a. Solde de financement (administration centrale)	-503	-1,1	-2,4	-2,4	-2,4	-2,1	-2,1
3.b. Solde de financement (administrations locales)	97	0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
3.c. Solde de financement (sécurité sociale)	695	1,5	1,6	1,7	1,5	1,4	1,3

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

	Année 2014	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
	Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	84	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2. Dépenses liées aux prestations de chômage¹	476	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	0	0,0	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	...	...	...	...	...	...	...

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

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

% du PIB	Code COFOG	Année 2013	Année 2019
1. Services publics généraux	1	2,8	
2. Défense	2	0,2	
3. Ordre et sécurité publics	3	1,0	
4. Affaires et services économiques	4	1,4	
5. Protection de l'environnement	5	0,4	
6. Logement et développement collectif	6	0,2	
7. Santé	7	3,8	
8. Loisirs, culture et cultes	8	0,7	
9. Education	9	3,9	
10. Protection sociale	10	2,1	
11. Dépenses totales	TE	16,5	

Tableau 4. Evolution de la dette publique

% du PIB	Code SEC	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
1. Dette brute¹		23,1	23,9	24,2	24,2	24,0	23,8
2. Variation du ratio d'endettement brut		-0,5	0,9	0,3	0,0	-0,3	-0,2
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut							
3. Solde primaire² (administrations publiques)		1,0	0,4	1,0	1,0	1,2	1,1
3.a. Solde primaire (administration centrale)		-1,1	-1,5	-1,1	-1,0	-0,6	-0,6
3.b. Solde primaire (administrations locales)		0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
3.c. Solde primaire (sécurité sociale)		1,5	1,7	1,8	1,7	1,6	1,4
4. Charges d'intérêts³		0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
5. Flux de créances		0,1	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6
p.m.: Taux d'intérêt implicite⁴		1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2

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

²Cf. ligne 10 du tableau 2

³Cf. ligne 9 du tableau 2.

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

Tableau 5. Evolution conjoncturelle et structurelle des finances publiques

% du PIB	Code SEC	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
1. Croissance réelle du PIB (en %)		3,0	3,8	3,6	3,3	3,0	2,8
2. Solde de financement de l'administration publique	EDP B.9	0,6	0,1	0,7	0,7	0,9	0,8
3. Charges d'intérêts	EDP D.41	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
4. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires¹		...	...	...	...	...	...
5. Croissance potentielle du PIB (%) ²		2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
6. Ecart de production		-2,8	-1,5	-0,5	0,3	0,8	1,2
7. Composante cyclique du budget		-1,2	-0,7	-0,2	0,1	0,4	0,5
8. Solde de financement corrigé des effets de cycle (2 - 7)		1,8	0,7	0,9	0,5	0,6	0,3
9. Solde primaire corrigé des effets de cycle (8 + 3)		2,2	1,0	1,2	0,8	0,9	0,5
10. Solde structurel (8 - 4)		1,8	0,7	0,9	0,5	0,6	0,3

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

²méthode de calcul Modux (Statec)

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

	Code SEC	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
Croissance réelle du PIB (%)							
15ème actualisation		3,2	3,2	3,5	3,6	3,7	...
16ème actualisation		3,0	3,8	3,6	3,3	3,0	2,8
Différence		-0,2	0,6	0,1	-0,3	-0,7	...
Croissance nominale du PIB (%)							
15ème actualisation		6,7	6,0	6,4	5,4	6,3	...
16ème actualisation		4,5	3,4	4,0	4,5	4,2	3,9
Différence		-2,2	-2,6	-2,4	-0,9	-2,1	...
Solde de financement (% du PIB)	EDP B.9						
15ème actualisation		0,1	-0,5	0,2	0,8	1,5	...
16ème actualisation		0,6	0,1	0,7	0,7	0,9	0,8
Différence		0,5	0,6	0,5	-0,1	-0,6	...
Dette publique brute (% du PIB)							
15ème actualisation		23,3	24,0	23,9	23,5	22,2	...
16ème actualisation		23,1	23,9	24,2	24,2	24,0	23,8
Différence		-0,2	-0,1	0,3	0,7	1,8	...

Tableau 7. Soutenabilité de long-terme des finances publiques

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

Sources:

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

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

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

Tableau 7a. Passifs contingents

% du PIB	Année 2014	Année 2015
Garanties publiques	9,3	...
<i>dont garanties au secteur financier</i>	4,6	...

Tableau 8. Hypothèses de base

	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	1,2
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	2,0	1,3	1,5	1,6	1,7	2,4
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,32	1,13	1,13	1,13	1,1	1,1
Croissance réelle du PIB zone euro	1,0	1,4	2,0	1,3	1,4	1,4
Croissance réelle du PIB UE	...	...	...	...	...	...
Croissance marchés extérieurs pertinents	2,6	4,8	5,9	3,9	4,0	3,8
Prix du pétrole (Brent, \$/baril)	99,0	48,1	48,1	48,1	48,1	48,1