



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

10^e ACTUALISATION DU PROGRAMME DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Luxembourg, le 6 octobre 2008

Table des matières

INTRODUCTION	2
I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	3
II. SITUATION ET EVOLUTION ECONOMIQUES	5
II.1. L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL : PRINCIPALES HYPOTHÈSES	5
II.2. L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE À COURT TERME, 2008-2009	7
II.3. LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES À MOYEN TERME, 2010-2011	10
III. SITUATION BUDGÉTAIRE ET DETTE PUBLIQUE	11
III.1. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET OBJECTIFS À MOYEN TERME	11
III.2. LA SITUATION BUDGÉTAIRE EN 2007 ET 2008	13
III.3. LE BUDGET POUR L'EXERCICE 2009	15
III.4. LES PRÉVISIONS À MOYEN TERME, 2010-2011	18
III.5. LA DETTE PUBLIQUE.....	19
IV. ANALYSE DE SENSIBILITE ET COMPARAISON AVEC L'ACTUALISATION ANTERIEURE ..	22
IV.1. ANALYSE DE SENSIBILITÉ	22
IV.2. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE STABILITÉ ANTÉRIEUR.....	23
V. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES	25
VI. SOUTENABILITE A LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES	28
VII. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES	31

Liste des tableaux

TABLEAU 1A : PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES	34
TABLEAU 1B : EVOLUTION DES PRIX	35
TABLEAU 1C : EVOLUTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	35
TABLEAU 1D : BALANCES SECTORIELLES	36
TABLEAU 2 : SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	37
TABLEAU 3 : DÉPENSES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE PAR FONCTION	38
TABLEAU 4 : DETTE PUBLIQUE	38
TABLEAU 5 : EVOLUTION CYCLIQUE DES FINANCES PUBLIQUES	39
TABLEAU 6 : DIVERGENCES PAR RAPPORT AU PROGRAMME ANTÉRIEUR	39
TABLEAU 7 : SOUTENABILITÉ À LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES	40
TABLEAU 8 : HYPOTHÈSES DE BASE	41

Introduction

Conformément au règlement CE 1466/97 du Conseil, le Luxembourg a présenté début 1999 son premier programme de stabilité et de croissance au Conseil et à la Commission européenne. Le présent document constitue la dixième actualisation de ce programme, couvrant la période 2008 – 2011.

Cette actualisation du programme de stabilité et de croissance a été préparée en concomitance avec l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2009. Le projet de budget a été déposé à la Chambre des Députés le 1^{er} octobre 2008 et il fera l'objet d'un vote définitif vers la mi-décembre 2008. Il est disponible sur le site Internet de l'Inspection générale des Finances, à l'adresse <http://www.igf.etat.lu/pb2009.pdf>. La présente actualisation prend également en compte les données du programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période 2008-2012.

La dixième actualisation du programme de stabilité a été approuvée par le Gouvernement en Conseil en date du 3 octobre 2008 et communiquée à la Chambre des Députés. Elle est disponible sur le site internet du Ministère des Finances, à l'adresse <http://www.mf.public.lu/>.

La Chambre des Députés a également reçu communication de l'avis du Conseil sur l'actualisation antérieure du programme de stabilité et de croissance.

I. Orientations générales et objectifs de la politique budgétaire

Le projet de budget pour l'exercice 2009 et la 10^e actualisation du programme de stabilité 2008-2011 ont été élaborés dans un contexte économique caractérisé par une forte volatilité et un degré élevé d'incertitude.

Or, malgré le ralentissement conjoncturel en Europe et au Luxembourg et la persistance de la crise financière, les finances publiques luxembourgeoises resteront solides.

En effet, il est prévu qu'en 2008 l'administration publique dégagera une capacité de financement de 2,3% du PIB. Par ailleurs, le projet de budget pour l'exercice 2009 prévoit un surplus budgétaire de l'administration publique de 1,1% du PIB. Ainsi, le Luxembourg continuera à respecter son objectif budgétaire à moyen terme en 2008 et 2009.

Le programme de stabilité prévoit que des surplus budgétaires de l'ordre de 1% du PIB en moyenne seront maintenus en 2010 et 2011. Or, compte tenu du degré particulièrement élevé d'incertitude en relation avec l'évolution économique et financière futures et du fait que des élections législatives auront lieu en juin 2009, la prévision de finances publiques pour la période 2010-2011 est basée sur l'hypothèse d'une politique budgétaire inchangée et d'une normalisation graduelle du contexte macroéconomique.

La mise en œuvre des mesures de consolidation budgétaire décidées en avril 2006 par le Comité de coordination tripartite et l'amélioration rapide de la conjoncture ont permis de rétablir l'équilibre budgétaire plus rapidement qu'anticipé et ont dégagé de nouvelles marges de manœuvre pour la politique budgétaire.

L'existence de ces marges de manœuvre a permis au Gouvernement de réduire la pression fiscale sur les ménages et les entreprises, d'utiliser l'instrument de la politique budgétaire pour agir sur la demande intérieure afin d'atténuer les fluctuations cycliques et d'adopter une série de mesures ciblées avec pour objectif de d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages à faible revenu disponible dans un environnement d'inflation élevée.

Dans le contexte de la crise financière, le Gouvernement a mené fin septembre une action concertée avec les gouvernements belge, français et néerlandais pour soutenir les banques Dexia et Fortis. A cette fin, le Gouvernement accordera un prêt convertible à Dexia et Fortis pour un montant total de 2,876 mia. € (7,6% du PIB).

Cette intervention du Gouvernement dont l'impact sur la dette publique est significatif (elle passera de 7% du PIB en 2007 à 13,9% du PIB à fin 2008), est devenue nécessaire afin de garantir la stabilité du système financier luxembourgeois. Il convient de relever que cette intervention de l'Etat revêt un caractère temporaire et qu'a priori elle n'aura pas d'impact

négalif ni sur la viabilité à long terme des finances publiques, ni à court terme sur le solde budgétaire.

Le projet de budget pour l'exercice 2009 et la 10^e actualisation du programme de stabilité sont cohérents avec le Plan national pour l'innovation et le plein emploi élaboré dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et les prévisions de finances publiques à court et moyen terme prennent en compte l'impact budgétaire des mesures présentées dans le programme national de réforme pour le nouveau cycle triennal 2008-2010.

Dans ce contexte, on peut rappeler que le Conseil européen du 4 mars 2008 n'a pas formulé des recommandations spécifiques à l'égard du Luxembourg, mais s'est limité à identifier des 'points à surveiller', dont notamment la nécessité d'adopter des mesures pour réformer et assurer la viabilité à long terme du système de pension.

Malgré le contexte économique incertain et l'existence de nombreux risques baissiers, le Gouvernement réaffirme son engagement pour le respect des objectifs du Pacte de Stabilité et de Croissance. Il est prêt à prendre toutes les mesures nécessaires, notamment de façon discrétionnaire au niveau des dépenses publiques, afin d'éviter une détérioration substantielle de la capacité de financement de l'Etat et de s'écarter par rapport aux objectifs susmentionnés.

II. Situation et évolution économiques

II.1. L'environnement économique international : principales hypothèses

Depuis le début du troisième trimestre 2008, le contexte économique et financier international s'est graduellement détérioré et des risques supplémentaires sur la croissance se sont matérialisés. La crise des 'subprimes' aux Etats-Unis s'est propagée aux marchés financiers et les marchés des crédits sont désormais durement touchés. La crise financière apparaît désormais plus durable et plus importante qu'initialement envisagée et l'Europe n'est pas épargnée par cette crise financière..

La situation économique et les perspectives conjoncturelles à court et moyen terme sont donc de ce fait particulièrement incertaines. Dans ce contexte, le scénario macroéconomique retenu pour l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2009 et pour la présente actualisation du programme de stabilité est sujet à de nombreux risques. Ceux-ci sont surtout orientés à la baisse, mais des risques haussiers ne sont toutefois pas tout à fait à exclure. Ce scénario est donc basé sur des informations disponibles au moment de l'élaboration du projet de budget et du programme de stabilité.

Au second trimestre 2008, le PIB de l'espace euro a diminué de 0,2% et selon les prévisions intérimaires de la Commission européenne de septembre, la croissance sur toute l'année est estimée à 1,3%, soit une révision à la baisse de 0,4 points de pourcent par rapport à la prévision de printemps.

Le profil relativement plat de la croissance au second trimestre 2008 implique que l'acquis de croissance en début de l'année 2009 sera très faible, ce qui entraîne également une révision à la baisse de la croissance pour l'année 2009. Selon ses projections de septembre, la BCE s'attend désormais à une croissance économique se situant entre 0,6% et 1,8% pour l'espace euro en 2009.

A noter que l'économie allemande fait preuve d'une bonne résistance dans ce contexte difficile. Pour l'année 2008, la Commission européenne estime que la croissance économique atteindra 1,8%. Ceci est d'autant plus important que l'Allemagne est le principal partenaire économique et commercial du Luxembourg.

Conformément à l'évolution des prévisions à court et moyen terme, les hypothèses de croissance sous-jacentes au scénario macroéconomique du programme de stabilité ont été adaptées, c'est-à-dire révisées à la baisse par rapport à la prévision élaborée par le Statec en juin 2008. En effet, la croissance économique dans l'Union européenne est estimée à 1,4% en 2008

et 1,2% en 2009. Le scénario macroéconomique est basé sur l'hypothèse que les effets négatifs liés à la crise financière et au choc inflationniste s'estomperont graduellement au courant de l'année 2009 et qu'à partir de 2010, l'espace euro renouera avec une croissance économique plus robuste qui s'approchera de la croissance potentielle.

L'inflation dans l'espace euro a persisté à un niveau très élevé au cours du premier semestre 2008. Depuis août, l'inflation ralentit : en effet, le taux d'inflation s'élevait à 3,8% en glissement annuel, contre 4% le mois précédent.

Pour l'année 2008, la Commission européenne s'attend désormais à un taux d'inflation de 3,6% dans l'espace euro, soit une révision à la hausse de 0,5 points de pourcentage par rapport à la prévision de printemps.

L'inflation a accéléré sous l'effet d'un double choc exogène négatif au niveau du prix des produits énergétiques et du prix des denrées alimentaires., alors que l'appréciation du taux de change de l'euro a permis d'atténuer ces pressions. Néanmoins, la forte appréciation nominale et effective du taux de change de l'euro ainsi que le degré élevé de volatilité sur les marchés des changes ont généré de nouveaux risques pour la croissance économique.

La forte augmentation de l'inflation s'est répercutée négativement sur la consommation privée et a donc contribué au ralentissement conjoncturel. L'effet de l'inflation sur la consommation privée fut aussi bien direct, par le biais d'un effet négatif sur les indicateurs de confiance des agents économiques.

De fortes tensions inflationnistes persistent dans l'espace euro et pour l'année 2009, la BCE attend un taux d'inflation se situant dans la fourchette 2,3%-2,9%. Néanmoins, avec le reflux de l'activité et la baisse récente du prix du pétrole, ces tensions pourraient diminuer plus rapidement. Par ailleurs, l'inflation sous-jacente évolue à un rythme plus modéré, indiquant qu'il n'y a pas à l'heure actuelle d'effets de second tour généralisés dans l'espace euro.

Le prix du pétrole et le taux de change de l'euro sont des facteurs importants pour l'évolution des prix au Luxembourg. Le programme de stabilité est basé sur l'hypothèse exogène d'un prix du pétrole qui se situera à 95,5 USD/baril au cours de la période 2009-2011 et d'un taux de change de l'euro vis-à-vis du dollar américain de 1,45.

Il convient de rappeler que la prévision macroéconomique à court et moyen terme est élaborée dans un contexte économique général caractérisé par un degré d'incertitude particulièrement élevé. Ceci est encore davantage le cas pour les prévisions à moyen terme, 2010-2011.

Pour l'économie luxembourgeoise, le scénario macroéconomique présenté ci-dessous est notamment basé sur l'hypothèse que la crise financière et le choc inflationniste sont de nature conjoncturelle dont les effets se dissiperont graduellement au cours de l'année 2009. Ceci implique qu'il n'y aura pas d'effet négatif à long terme au niveau de la croissance potentielle.

A noter également que les principales hypothèses de base sous-jacentes à la présente actualisation du programme de stabilité sont susceptibles de diverger des hypothèses 'communes' de la Commission européenne. Ceci étant donné que le programme de stabilité fut élaboré en concomitance avec le projet de budget pour l'exercice 2009 et que le dépôt du projet de budget à la Chambre des Députés a précédé la publication des prévisions d'automne de la Commission européenne.

II.2. L'environnement économique à court terme, 2008-2009

En 2007, la croissance du PIB s'est élevée à 5,2%, soit une croissance moins élevée que prévue dans le programme de stabilité antérieur (6%), mais supérieure à la croissance potentielle.

La croissance en 2007 a été soutenue par une demande intérieure et une demande extérieure robustes. Il y a aussi lieu de relever le dynamisme exceptionnel de l'investissement (+11,8%).

Malgré une activité économique croissant au-delà de son potentiel, l'inflation (IPCN) a décéléré de 2,7% en 2006 à 2,3% en 2007. Or, sous l'impact du double choc inflationniste au niveau de prix énergétiques et alimentaires, l'inflation a accéléré à partir d'octobre et dépasse 3% depuis novembre 2007.

En même temps, le taux de chômage a diminué de 4,8% en 2006 à 4,2% en 2007 et l'emploi intérieur a continué à fortement augmenter (+4,3%, soit une création nette de 16.400 emplois).

L'activité dans le secteur financier a entamé un ralentissement dès la fin 2006. Ce ralentissement a été précipité par les turbulences financières dans le sillage de la crise des 'subprimes' aux Etats-Unis, lesquelles se sont répercutées négativement sur l'activité du secteur financier à partir du second semestre 2007. Or, en raison de la faible exposition des institutions luxembourgeoises à ce type de risque, l'effet négatif direct fut contenu et moins sévère que dans d'autres centres financiers. Néanmoins, le secteur luxembourgeois n'échappera pas aux effets indirects qui se matérialiseront davantage à moyen terme et seront d'autant plus sévères que la crise sera prolongée. Ainsi, fin septembre le Gouvernement, dans une action concertée avec les gouvernements belge, français et néerlandais a dû intervenir pour recapitaliser les banques Dexia et Fortis suite à une forte chute de la valeur boursière des deux sociétés qui avait donné

lieu à une crise de confiance. L'intervention rapide des pouvoirs publics a permis de rétablir la confiance sur le marché et d'éviter des effets de contagion vers l'économie réelle.

Par conséquent, le ralentissement de l'économie mondiale, par les conséquences de la crise financière internationale et la hausse des prix de l'énergie et des matières premières agricoles induit une révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2008 et 2009.

La croissance économique en 2008 est désormais estimée à 2,5%, soit le taux de croissance le plus faible depuis 2003.

Les chocs exogènes auxquels est soumise l'économie luxembourgeoise affectent aussi bien la demande intérieure que la demande extérieure.

Le choc inflationniste et la crise financière se répercutent négativement sur la confiance des consommateurs, quoique le revenu disponible réel par tête ait continué à augmenter en 2007 et 2008 (de l'ordre de 0,9% en 2007 et 0,5% en 2008 selon les estimations du Statec). Il est prévu que la consommation privée ralentira, marginalement dans un premier temps (de 2% en 2007 à 1,8% en 2008) et ensuite plus fortement en 2009 (à 1,5%).

La détérioration à court et moyen terme des perspectives de croissance ainsi que le renchérissement du crédit ont un effet négatif sur l'investissement, y compris l'investissement immobilier. L'investissement a connu une évolution exceptionnellement dynamique en 2007 (+11,8%), mais ralentira à 2% en 2008 et diminuera en 2009 (-3,3%).

La composante interne de la demande sera néanmoins stabilisée par la consommation publique qui évoluera de 2,6% en 2007 à 4,2% en 2008 et 2009.

En parallèle, la contribution à la croissance de la composante externe de la demande diminue sous l'effet d'une croissance internationale moins favorable et d'une détérioration des termes de l'échange résultant notamment de l'appréciation du taux de change effectif de l'euro depuis la fin de l'année 2006 et de la hausse des prix énergétiques. Ceci, implique pour l'année 2008 un ralentissement des exportations de biens et services – y compris des services financiers – et une augmentation des importations.

A noter que malgré des taux de croissance économique comparables en 2008 et 2009, la composition de la croissance est assez différente d'une année à l'autre. En effet, en 2008 l'impulsion sur la croissance provient essentiellement de la demande intérieure et la contribution de la demande extérieure est relativement faible. Bien que le ralentissement conjoncturel et l'inflation élevée se répercutent négativement sur la demande intérieure, l'emploi et le pouvoir d'achat des consommateurs font preuve de résistance, avec des finances

publiques saines. Or, à moyen terme les fluctuations conjoncturelles auront des ramifications en aval sur l'emploi et le pouvoir d'achat et l'investissement diminuera. Concomitamment, le rétablissement graduel d'un calme relatif sur les marchés financiers et un ralentissement de l'inflation sont susceptibles de se répercuter favorablement sur la demande extérieure. Par conséquent, en 2009 l'impulsion sur la croissance proviendra essentiellement de la demande extérieure (en l'occurrence l'exportation de services financiers) tandis que la contribution de la demande intérieure sera plus modérée.

Dans ce contexte, il convient de préciser que le projet de budget pour l'exercice 2009 inclut une série de mesures pour maintenir le pouvoir d'achat des ménages, notamment des ménages à faible revenu (et donc à propension marginale à consommer élevée). L'effet de ces mesures sur le pouvoir d'achat des ménages et la consommation privée n'est pas pris en compte dans ce scénario. Elles représentent donc un potentiel facteur haussier sur la croissance en 2009.

Par analogie à l'évolution de l'inflation dans l'espace euro, le taux d'inflation (IPCN et IPCH) a atteint un maximum relatif en juillet 2008 et depuis le mois d'août, l'inflation est entrée en phase de ralentissement. Néanmoins, l'inflation sera très élevée en moyenne annuelle, de l'ordre de 3,7% pour l'IPCN et 4,6% pour l'IPCH. Le repli des prix pétroliers et l'existence d'effets de base favorables impliquent que l'inflation ralentira significativement en 2009, mais l'inflation persistera à un niveau supérieur à l'objectif de stabilité des prix défini par la BCE. En effet, il est prévu que l'IPCN atteindra 2,4% en 2009, tandis que l'IPCH atteindra 2,9%. Malgré le repli de l'inflation globale, les perspectives d'inflation restent orientées à la hausse à moyen terme: l'inflation sous-jacente passe de 2,4% en 2008 à 2,6% en 2009, impliquant l'existence de tensions inflationnistes significatives qui ne sont pas liées à l'évolution des prix énergétiques ou alimentaires.

En matière de dynamique d'inflation, il convient de relever que le Gouvernement a décrété un gel des prix administrés pour les années 2008 et 2009, conformément aux termes de référence de l'Eurogroupe du 11 février 2008 sur l'inflation. Par ailleurs, la modulation du système d'indexation automatique des salaires a eu comme effet que le paiement effectif de la tranche indiciaire échue le 1^{er} juin 2008 sera reporté au 1^{er} mars 2009. Selon les estimations du Statec, la modulation de l'indexation automatique réduit l'inflation de 0,2 points de pourcent l'an. L'accord tripartite de mai 2006 prévoit que la modulation de l'indexation automatique sera maintenue en 2009.

Le marché du travail a été caractérisé par un dynamisme exceptionnel en 2007, l'emploi total ayant augmenté de 4,5%. En décalage par rapport au rythme de l'activité économique, l'emploi résiste bien aux fluctuations cycliques et ce n'est qu'à partir du second semestre 2008 que l'on observe un ralentissement de la croissance de l'emploi. La bonne capacité de résistance de l'emploi s'explique notamment par un manque structurel de main d'œuvre qualifiée sur le marché du travail luxembourgeois. Par conséquent, les employeurs sont réticents de procéder à

des licenciements lorsque le ralentissement conjoncturel est perçu comme étant limité dans le temps. Pour l'année 2008, le taux de croissance de l'emploi est estimé à 3,7%. En parallèle, le taux de chômage continue à diminuer, de 4,2% en 2007 à 4,0% en 2008. Le ralentissement conjoncturel implique néanmoins qu'à moyen terme, le marché du travail connaîtra une évolution moins dynamique et que le taux de chômage augmentera à nouveau. En effet, il est prévu qu'en 2009 la croissance de l'emploi totale ralentira à 2,7% et que le taux de chômage augmentera à 4,5%. En raison de la structure du chômage – plus de la moitié de personnes concernées par le chômage ont un niveau de formation inférieur et plus d'un tiers sont des chômeurs de longue durée – et de l'existence d'une offre de travail élastique au niveau de la 'Grande Région', l'évolution du chômage est asymétrique en fonction des phases du cycle : le chômage augmente plus rapidement pendant la phase descendante du cycle qu'il ne se résorbe pendant la phase ascendante du cycle.

A noter que le décalage temporel de l'emploi par rapport à l'activité économique implique une évolution amorphe de la productivité du travail au cours de la période 2007-2009.

II.3. Les prévisions macroéconomiques à moyen terme, 2010-2011

La situation économique et les perspectives conjoncturelles à court étant particulièrement incertaines, l'élaboration d'un scénario macroéconomique à moyen terme 2010-2011 est entourée d'une marge d'incertitude des plus élevée.

Au moment de l'élaboration du programme de stabilité, le scénario central est basé sur l'hypothèse que les effets de la crise financière s'estomperont graduellement au cours de l'année 2009 et que les pressions inflationnistes provenant des prix énergétiques et alimentaires s'apaiseront.

Cette hypothèse 'technique' implique que l'économie luxembourgeoise convergera vers sa croissance potentielle en 2010 et 2011.

III. Situation budgétaire et dette publique

III.1. Orientations générales de la politique budgétaire et objectifs à moyen terme

Depuis 2006, le Luxembourg a atteint son objectif budgétaire à moyen terme et la situation budgétaire de l'administration publique est excédentaire.

Suite au ralentissement conjoncturel de 2001-2003, les finances publiques se sont détériorées graduellement et en 2004 et 2005 des déficits publics ont été enregistrés. En avril 2006, le Gouvernement et les partenaires sociaux, réunis au sein du Comité de coordination tripartite, se sont mis d'accord sur une série de mesures visant à améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et à rétablir l'équilibre des finances publiques.

Ces mesures avaient comme objectif primaire de freiner l'évolution des dépenses publiques. Ainsi, il a été décidé de moduler le système de l'indexation automatique des salaires, de désindexer les prestations familiales et d'optimiser les dépenses publiques, notamment en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement courantes et les dépenses d'investissement. Par ailleurs, un certain nombre de mesures ponctuelles au niveau des recettes ont été décidées (p.ex. le relèvement du taux de la contribution dépendance à charge des assurés, relèvement du taux de TVA applicable à certaines prestations de service).

L'adoption des mesures de consolidation budgétaire en avril 2006 a coïncidé avec un regain de dynamisme de l'économie luxembourgeoise dont l'ampleur n'avait pas été anticipée intégralement. En effet, en 2006 la croissance économique a accéléré pour atteindre 6,4%. La situation budgétaire de l'administration publique a également été affectée positivement par un événement exceptionnel (fusion Arcelor-Mittal) dont l'impact total sur le solde budgétaire s'est chiffré à quelque 0,4-0,5% du PIB (dont environ 0,3% du PIB que l'on peut qualifier de ponctuel/temporaire). Par conséquent, l'effet des mesures décidées par le Comité de coordination tripartite fut amplifié par un concours de circonstances économiques favorables et a permis de rétablir l'équilibre budgétaire de l'administration publique dès l'exercice 2006.

La mise en œuvre de ces mesures de consolidation budgétaire et l'exercice d'une discipline accrue en matière de contrôle des dépenses publiques ont permis de rétablir l'équilibre des finances publiques. Cela a aussi eu pour conséquence de dégager des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour assurer le financement des grands engagements financiers de l'Etat et des politiques à mettre en place en faveur de la croissance économique à long terme, sans pour autant augmenter la pression fiscale ou imposer des charges excessives aux générations futures. Parmi ces engagements politiques, il convient de relever plus particulièrement l'équité sociale, la

politique de l'emploi – notamment en vue de diminuer le chômage –, l'éducation et la recherche, le développement d'un service de transports publics plus efficace et la protection de l'environnement.

Or, il apparaît que le ralentissement conjoncturel et la crise financière réduiront les marges de manœuvre budgétaires.

L'exigüité de l'économie luxembourgeoise et son degré d'ouverture élevé impliquent que les finances publiques sont particulièrement sensibles à l'évolution de la conjoncture. L'effet des stabilisateurs automatiques sur le solde budgétaire est donc aussi particulièrement élevé. Par ailleurs, le Gouvernement a réagi à l'accélération de l'inflation par l'introduction de mesures visant à préserver le pouvoir d'achat des ménages à revenu faible.

Ainsi que le démontre le tableau ci-dessous, la situation budgétaire de l'administration publique va donc se détériorer à court terme. Néanmoins, elle restera largement excédentaire et le Luxembourg continuera à respecter son objectif budgétaire à moyen terme sur tout l'horizon de prévision.

	2007	2008	2009	2010	2011
Administration publique	3,2	2,3	1,1	0,8	1,1
Administration centrale	0,8	-0,4	-1,8	-1,7	-1,5
Administrations locales	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0
Sécurité sociale	2,4	2,5	2,7	2,5	2,5

Note : En % du PIB

Il convient à nouveau de relever que les objectifs budgétaires définis par le Gouvernement sont formulés en termes nominaux et non pas en termes structurels. En effet, dans le cas du Luxembourg, le calcul – notamment prévisionnel – de soldes corrigés pour les effets du cycle (et partant de soldes structurels) est entouré d'une marge d'imprécision considérable. La méthode « communautaire » pour l'estimation de l'écart de production fait recours notamment au calcul d'un taux de chômage « naturel » (Nairu). Néanmoins, en raison de la forte présence de travailleurs non-résidents sur le marché du travail luxembourgeois, le concept du Nairu pose problème, dans la mesure où l'offre de travail est fortement élastique. Des méthodes alternatives pour l'estimation de l'écart de production (par exemple par le Statec) aboutissent à des résultats qui divergent sensiblement des estimations de l'écart de production sur base de la méthode « communautaire ». D'où la décision gouvernementale, plus contraignante, de définir les objectifs budgétaires en termes nominaux.

III.2. La situation budgétaire en 2007 et 2008

Le 1^{er} octobre 2008, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne une capacité de financement de 3,2% du PIB en 2007 et de 2,3% du PIB en 2008.

A l'exception des mesures introduites par le biais d'une loi spéciale, la plupart des mesures de consolidation budgétaire ont commencé à produire leurs effets avec l'exécution du budget de l'exercice 2007 : limitation du nombre d'engagements au niveau de l'administration centrale, introduction d'un 'plafond' au niveau des dépenses de 'fonctionnement' de l'administration centrale, désindexation des prestations familiales, report et échelonnement de l'ajustement des rentes et pensions prévu au 1^{er} janvier 2007. Par ailleurs, la modulation du système de l'indexation automatique des salaires introduite par le biais d'une loi spéciale a permis de limiter la progression 'exogène' des agrégats budgétaires liés directement ou indirectement à ce système (p.ex. salaires et traitements, contrats d'experts).

Par conséquent, le ratio entre les dépenses publiques et le PIB a diminué de 38,6% en 2006 à 37,8% en 2007.

Portées par une forte croissance économique de 5,2%, les recettes publiques ont connu une évolution très favorable. Ainsi, le ratio entre les recettes publiques et le PIB a augmenté de 39,9% en 2006 à 41,0% en 2007.

La forte croissance de l'emploi, le dynamisme de la demande intérieure et une bonne performance du secteur financier ont soutenu l'évolution des recettes publiques et le ratio entre les recettes d'impôt et le PIB a augmenté de 25,5% à 26,2%. Par ailleurs, suite à l'évolution favorable de l'emploi, le ratio entre les cotisations sociales et le PIB a augmenté de 10,8% à 11,1%.

Il convient toutefois de relever qu'en 2007, les recettes perçues au titre des droits d'accise ont stagné en termes nominaux. Cette stagnation des recettes fut anticipée et elle reflète les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre des politiques visant à atteindre de meilleurs résultats qualitatifs dans les domaines de la santé et de l'environnement (en l'occurrence respect des obligations dans le cadre du Protocole de Kyoto).

Malgré un ralentissement significatif de la croissance économique de 5,2% en 2007 à 2,5%, la situation budgétaire de l'administration publique reste largement excédentaire en 2008. Néanmoins, la capacité de financement de l'administration publique diminue de 3,2% du PIB en 2007 à 2,3% du PIB en 2008.

La détérioration de la situation budgétaire est concentrée au niveau de l'administration centrale : après un solde excédentaire de 0,8% du PIB en 2007, l'administration centrale enregistre un léger déficit budgétaire de 0,4% du PIB en 2008. En même temps, la bonne résistance du marché de l'emploi au ralentissement conjoncturel implique que l'excédent

budgétaire de la sécurité sociale augmente de 2,4% du PIB en 2007 à 2,5% du PIB en 2008. A noter que le solde de financement des administrations locales reste proche de l'équilibre et positif.

L'évolution des recettes publiques est généralement décalée par rapport à la conjoncture économique. Ainsi, le ralentissement conjoncturel déploie ses effets sur les recettes publiques en plusieurs étapes et les recettes publiques de l'exercice 2008 sont relativement peu touchées, à l'exception de celles qui sont liées plus étroitement à l'évolution du secteur financier (p.ex. taxe d'abonnement). La plupart des effets négatifs se matérialiseront donc à moyen terme (essentiellement en 2009-2010).

Par conséquent, le ratio entre les recettes publiques et le PIB continue à augmenter et passe de 41% en 2007 à 42% en 2008.

En dépit du ralentissement conjoncturel, les créations nettes d'emploi continuent à un rythme soutenu en 2008. Ainsi, l'augmentation de l'emploi compense largement l'effet négatif sur les recettes résultant de l'adaptation à l'inflation de 6% du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Par ailleurs, l'introduction du bonus pour enfants et la suppression de la modération d'impôt pour enfants s'est répercutée positivement sur les recettes brutes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, quoique la contrepartie de cette hausse des recettes soit une hausse des transferts sociaux en espèces. A noter que l'impact budgétaire cumulé de l'adaptation du barème de l'impôt et de l'introduction du bonus pour enfants se chiffre à environ 1% du PIB.

La bonne résistance du marché du travail au ralentissement conjoncturel a également des implications positives au niveau des cotisations sociales qui augmentent de 11,1% du PIB en 2007 à 11,3% du PIB en 2008.

Au niveau des impôts indirects, les turbulences financières impliquent une diminution par rapport à 2007 du niveau des recettes perçues au titre de la taxe d'abonnement (> 100 mio. €). Par ailleurs, les recettes perçues au titre des droits d'accise stagnent en termes nominaux par rapport à l'exercice antérieur. Or, les impôts perçus au titre de la taxe sur la valeur ajoutée continuent à évoluer sur une trajectoire positive.

Malgré la bonne résistance dans une première phase des recettes publiques au ralentissement conjoncturel, une réduction de la capacité de financement de l'Etat n'a pas pu être évitée, dans la mesure où l'ampleur du ralentissement n'avait pas été intégralement anticipée.

En effet, le budget pour l'année 2008 avait été élaboré sous l'hypothèse d'une croissance économique réelle de 4,5% et d'une croissance nominale de 7,6%. Or, la croissance économique effective en 2008 est nettement inférieure à ces prévisions, de l'ordre de 2,5% en termes réels et 4,4% en termes nominaux.

Par conséquent, les dépenses budgétisées ont évolué à un rythme supérieur à la croissance économique à court terme, poussant à la hausse le ratio entre les dépenses publiques et le PIB. Ainsi, ce ratio passe de 37,8% en 2007 à 39,7% en 2008.

Or, l'intégralité de cette augmentation ne peut pas être expliquée par un 'effet de base' lié à une croissance économique moins élevée qu'anticipée.

Ainsi, l'introduction du bonus pour enfants implique un changement de structure qui se traduit par une augmentation des transferts sociaux en espèces de 13,1% du PIB en 2007 à 13,7% du PIB en 2008. Il convient de rappeler que l'impact budgétaire 'net' résultant de l'introduction du bonus pour enfants est moins élevé, étant donné qu'en parallèle à son introduction, la modération d'impôt pour enfants fut abolie, ce qui génère des recettes fiscales supplémentaires.

La forte augmentation des dépenses au titre de la rémunération des salariés et de la consommation intermédiaire de 10,4% du PIB en 2007 à 11% du PIB en 2008 n'est a priori pas compatible avec la volonté déclarée du Gouvernement d'exercer un contrôle strict sur l'évolution des dépenses courantes. Or, à raison de 0,2% du PIB cette augmentation s'explique par l'acquisition d'équipements militaires dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Par ailleurs, l'augmentation de la part de la rémunération des salariés dans le PIB s'explique essentiellement par des recrutements dans le cadre du développement l'Université du Luxembourg et des centres de recherche publics et elle s'inscrit dès lors dans le contexte de la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne.

Les 'autres dépenses' augmentent de 4,0% du PIB à 4,3% du PIB en raison de dépenses supplémentaires pour atteindre des réductions des émissions de gaz à effet de serre par le recours aux mécanismes de flexibilité prévus dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Finalement, l'investissement public augmente de 3,7% du PIB en 2007 à 4,0% en 2008.

III.3. Le budget pour l'exercice 2009

Le 1^{er} octobre 2008, le Gouvernement a présenté à la Chambre des Députés le projet de budget pour l'exercice 2009.

Le projet de budget pour l'exercice 2009 présente un surplus de l'administration publique de 427 mio. €, soit 1,1% du PIB. L'administration centrale affichera un déficit budgétaire de 1,8% du PIB tandis que les soldes de financement des administrations locales et de la sécurité sociale resteront excédentaires (0,2% du PIB et 2,7% du PIB respectivement).

Le contexte économique qui préside à l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2009 est particulièrement difficile et incertain.

Les incertitudes concernant l'évolution de l'activité économique, la persistance de la crise financière et les éventuelles retombées au niveau de l'emploi et du chômage font peser des risques importants sur l'évolution des recettes publiques.

En même temps, la persistance de l'inflation à un niveau élevé a érodé le pouvoir d'achat des ménages et pèse à la fois sur la demande intérieure et sur la cohésion sociale.

Dans une perspective de plus long terme, il importe de maintenir un cadre 'institutionnel' favorable à l'activité économique et à l'investissement tout en garantissant la viabilité à long terme des finances publiques.

Ainsi, le budget pour l'exercice 2009 a pour vocation d'établir la balance entre la stabilisation à court terme et la stabilité à moyen et long terme.

Du côté des recettes publiques, le budget pour l'exercice 2009 subira l'impact résultant du jeu des stabilisateurs automatiques. Par ailleurs, le budget prévoit des mesures supplémentaires ayant une incidence sur les recettes. Ainsi, la charge fiscale globale sur les ménages et les entreprises sera réduite.

Au niveau des ménages, le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sera adapté de 9%. En 2008, le barème avait déjà été adapté de 6%. Or, il convient de relever qu'avant cet ajustement, il n'avait plus été adapté depuis 2002 et que par conséquent, la charge fiscale implicite pesant sur les ménages a augmenté et a donné lieu à des taux d'imposition marginaux élevés dans certains segments de la distribution des revenus imposables, notamment pour les revenus imposables peu élevés. Afin de remédier à cette situation et d'éviter d'éventuelles distorsions résultant de taux marginaux d'imposition élevés dans certains segments de la distribution des revenus, le Gouvernement a donc procédé à une adaptation en deux étapes du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'impact budgétaire de cette mesure est évalué à 342 mio. € (0,9% du PIB) en 2009.

Par ailleurs, le Gouvernement introduira un crédit d'impôt pour salariés, un crédit d'impôt pour pensionnés et un crédit d'impôt monoparental et en parallèle, il supprimera les abattements fiscaux correspondants. Le remplacement des abattements compensatoires par des crédits d'impôts est une mesure qui profite essentiellement aux ménages ayant des revenus imposables peu élevés, dans la mesure que leurs revenus disponibles augmenteront. L'impact budgétaire de ces mesures est estimé à 98 mio. € (0,25% du PIB).

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises dans un contexte international, le tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités est réduit de 22% à 21%. Bien que cette réduction de la fiscalité sur les entreprises entre en vigueur en 2009, elle ne générera des répercussions sur les recettes fiscales qu'à partir de l'exercice budgétaire 2010.

Finalement, le ralentissement de la croissance de l'emploi impliquera une croissance plus modérée des cotisations sociales qui passeront de 11,3% du PIB en 2008 à 11,2% en 2009.

Par conséquent, le ratio entre les recettes publiques et le PIB diminuera de 42% en 2008 à 41,1% en 2009.

En parallèle, le ratio entre les dépenses publiques et le PIB augmentera de 39,7% du PIB en 2008 à 40,1% du PIB en 2009.

Au niveau des dépenses publiques, les priorités définies dans le cadre du budget pour l'exercice 2009 coïncident largement avec les priorités définies par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne.

Ainsi, l'accent est mis sur les domaines d'action suivants :

- Le développement d'infrastructures dans le domaine familial et social, notamment afin de permettre une meilleure réconciliation entre vie professionnelle et vie familiale. A cet effet, le budget pour l'exercice 2009 prévoit l'introduction d'un système de 'chèques services' pour le financement de la garde des enfants. L'impact budgétaire de cette mesure est estimé à 20-25 mio. € (< 0,1% du PIB).
- L'aide au développement du secteur des classes moyennes, notamment par le biais de l'allocation d'une aide publique en faveur de l'investissement.
- Le développement des activités de recherche, avec l'accent principal sur le plan d'action 'Technologies de la santé' qui, en partenariat avec des centres de recherche américains, vise à créer un centre d'excellence dans le domaine de la biologie moléculaire. Au titre du budget pour l'exercice 2009, l'investissement public en matière de R&D passe à 0,51% du PIB.
- Le développement et la modernisation des infrastructures publiques. Il est prévu que l'investissement public augmentera de 4% en 2008 à 4,1% du PIB en 2009.

Afin de cimenter la cohésion sociale et la solidarité, le budget pour l'exercice 2009 prévoit notamment :

- L'augmentation du montant de l'allocation de chauffage et sa transformation en allocation d'inflation, afin d'atténuer l'impact de la hausse des prix sur le niveau de vie des ménages à revenus très faibles.
- L'allocation d'aides au profit du logement social, équivalent à 127,5 mio. € (0,32% du PIB).

- Le renforcement de la coopération au développement, en portant l'aide publique au développement à 0,92% du RNB.

Finalement, dans le domaine des politiques environnementales et du développement durable, le Gouvernement accorde des moyens budgétaires supplémentaires afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, soit par des mesures nationales, soit par le biais des mécanismes de flexibilité dans le cadre du Protocole de Kyoto. En 2009, les dépenses y afférentes se chiffreront à 121,7 mio. € (0,3% du PIB). Le Gouvernement poursuivra par ailleurs sa politique d'amélioration des transports publics tant au niveau du réseau national qu'au niveau des interconnexions transfrontalières.

A noter que l'incidence budgétaire globale des mesures de consolidation budgétaire décidées dans le cadre du Comité de coordination tripartite en avril 2006 et qui continuent à produire leurs effets dans le cadre du budget pour l'exercice 2009 résulte dans une amélioration du solde budgétaire de l'ordre de 300 mio. € (0,75% du PIB).

III.4. Les prévisions à moyen terme, 2010-2011

La situation économique et les perspectives conjoncturelles à court étant particulièrement incertaines, l'élaboration de prévisions budgétaires à moyen terme 2010-2011 est entourée d'une marge d'incertitude élevée.

Le scénario macroéconomique est basé sur l'hypothèse que les effets négatifs liés à la crise financière et le choc inflationniste s'estomperont graduellement et que croissance économique convergera graduellement vers la croissance potentielle.

Par ailleurs, il convient de relever que des élections législatives auront lieu en juin 2009 et que la responsabilité de la définition des orientations budgétaires pour l'année 2010 et au-delà incombera au gouvernement issu de ces élections. Par conséquent, les projections budgétaires sont basées sur l'hypothèse d'une politique budgétaire inchangée.

Dans ce scénario – et le malgré le renouement avec une croissance économique plus robuste – la situation budgétaire de l'administration publique continuera à se détériorer. Le solde de financement restera néanmoins excédentaires (+0,8% du PIB) et l'objectif budgétaire à moyen terme continuera à être respecté.

La détérioration de la situation budgétaire en 2010 reflète essentiellement l'effet retardé du ralentissement conjoncturel de 2008-2009 sur les recettes publiques. Ce décalage entre l'activité et les recettes fiscales déploiera ses effets surtout au niveau des impôts directs, suite à la diminution des profits des institutions financières et de l'effet retardé du ralentissement conjoncturel sur l'évolution de l'emploi et du chômage.

A politique inchangée, ces effets retardés s'estomperont graduellement et la situation budgétaire de l'administration publique s'améliorera en 2011, à condition que la croissance économique reste favorable.

III.5. La dette publique

La dette de l'administration publique luxembourgeoise continue à se situer nettement en dessous de la valeur de référence de 60% du PIB prévue à l'article 104 du Traité CE.

En effet, en 2008, le ratio entre la dette brute de l'administration publique et le PIB se situe à 13,9%. Ceci constitue une augmentation importante de la dette publique par rapport au programme de stabilité antérieur qui est toutefois due intégralement au refinancement de l'aide accordée aux banques Dexia et Fortis.

	2007	2008	2009	2010	2011
Dette brute de l'administration publique	7,0	13,9	13,9	14,2	14,3
Administration centrale	4,7	11,7	11,7	12,1	12,3
Administrations locales	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Note : En % du PIB

Par ailleurs, l'administration centrale dispose de fonds propres (avoirs des fonds spéciaux, réserve budgétaire et immobilisations financières) de l'ordre de 3.892 mio. €, soit 10,3% du PIB. Ces réserves furent accumulées notamment au cours de la dernière décennie, pendant laquelle la situation budgétaire de l'administration centrale fut généralement excédentaire.

En outre, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. Fin 2007, cette réserve se chiffre à près de 7,9 mia. € ou 21,7% du PIB. Prenant en compte les fonds propres de l'administration centrale et la réserve de pension de la sécurité sociale, la dette nette de l'administration publique est négative.

La dette de l'administration centrale, outre la dette de l'Etat détaillée ci-après, comprend également la dette des établissements publics.

Le montant des signes monétaires émis par le Trésor sous forme de pièces de monnaie métallique connaît une forte croissance depuis le remplacement de la circulation de pièces en francs belges et luxembourgeois par des pièces en euros. Au 30 août 2008, des pièces en euros

pour un montant de 171,6 mio. € sont en circulation. Il s'y ajoute des signes monétaires en francs non encore remboursés pour un montant de 8,4 mio. €.

Les bons du Trésor émis par l'Etat ne correspondent pas à des fonds récoltés par l'Etat et remboursables. Ils documentent des engagements pluriannuels vis-à-vis d'institutions financières internationales (BERD, FAsD, FIDA, GEF, IDA, MIGA, différents fonds carbone destinés à tenir les engagements de Kyoto). Ces bons ne portent pas intérêts et ils sont payés au fur et à mesure où ils deviennent exigibles. Au 31 août 2008, l'encours émis de ces bons se chiffre à 59,2 mio. €. Le paiement des bons du Trésor se fait à partir du Fonds de la dette publique ou du Fonds « Kyoto ». Selon les échéanciers actuellement connus, la charge d'amortissement des bons du Trésor sera de 8,2 mio. € en 2008, 13,3 mio. € en 2009, 14,9 mio. € en 2010, 14,3 mio. € en 2011. Toutefois, il est prévu d'émettre en 2008 des bons du Trésor portant intérêt pour refinancer l'aide accordée aux banques Dexia et Fortis.

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

Pour chacune des années 2005, 2006, 2007 et 2008, le Gouvernement a été autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts en vue du financement d'investissements en infrastructures par le biais du Fonds du rail et du Fonds des routes, pour un montant annuel de 100 mio. € par fonds, soit un total de 800 mio. €. Les autorisations des années 2005 à 2007 ont été utilisées chaque fois par le recours à des prêts bancaires contractés sur dix ans, pour un montant total de 600 mio. €. Il s'y est ajouté en 2007, un autre prêt bancaire de 132 mio. € sur vingt ans, aux fins de l'acquisition par l'Etat de l'infrastructure ferroviaire ayant appartenu à Arcelor S.A., qui a fait l'objet d'une loi spécifique du 18 décembre 2006. L'autorisation d'emprunt pour 2008 a été utilisée début octobre.

Au 31 août 2008, la dette publique brute (hors établissements publics et Fonds pour la Loi de Garantie) sous forme de prêts bancaires se chiffre dès lors à 732 mio. € (1,9% du PIB). Elle est entièrement libellée en euro.

La loi budgétaire pour 2006 avait également autorisé le Gouvernement à emprunter un montant de 300 mio. € pour couvrir le déficit budgétaire. Cette autorisation n'a été utilisée qu'en octobre 2008. Par ailleurs, il a été présumé qu'une autorisation similaire sera prévue à partir de l'exercice 2010.

Pour les besoins du programme de stabilité et de croissance et conformément au programme pluriannuel des dépenses en capital, il a également été présumé que des autorisations pour des

emprunts au profit du Fonds du rail et du Fonds des routes seront émises en 2008-2011 (100 mio. € par an pour chaque fonds).

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

Par conséquent, la dette de l'administration centrale atteindra 11,7% du PIB en 2008 et 2009. Elle augmentera à 12,1% du PIB en 2010 et 12,3% du PIB en 2011.

Les réserves inscrites au Fonds de la dette publique seront proches de 60 mio. € à fin 2008, après que le service de la dette, en capital et en intérêts, aura été assuré. Pour cet exercice et pour les exercices subséquents, ce service de la dette pourra se limiter au remboursement des bons du Trésor venant à échéance et aux intérêts à payer sur les prêts bancaires contractés. La charge d'intérêts sur ces bons et sur les prêts bancaires contractés, qui est de l'ordre de 33 mio. € en 2008, croitra en conséquence au cours des exercices suivants. Toutefois, cette charge accrue sera compensée par des revenus d'intérêt plus élevés sur les prêts convertibles accordés aux banques Dexia et Fortis.

La dette du secteur communal luxembourgeois reste peu élevée par rapport au PIB (2,2% du PIB en 2008). La dette agrégée des communes et des syndicats de communes se chiffrera ainsi à environ 850 mio. € à fin 2008.

En effet, les communes ne peuvent recourir au crédit que pour financer des dépenses extraordinaires et seulement si aucun autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. La loi limite étroitement les possibilités pour les syndicats de communes de recourir à l'emprunt.

La dette de la sécurité sociale est non existante, étant donné que ce secteur est structurellement excédentaire.

IV. Analyse de sensibilité et comparaison avec l'actualisation antérieure

IV.1. Analyse de sensibilité

Dans le scénario central, la croissance économique dans l'espace euro atteint 1,4% en 2008 et 1,2% en 2009, soit une croissance économique nettement en dessous du taux de croissance potentiel. En 2010 et 2011, il est prévu que l'économie de l'espace euro évoluera proche du rythme de la croissance potentielle.

Dans le scénario alternatif développé ci-dessous, le ralentissement économique dans l'espace euro est plus sévère qu'anticipé dans le scénario central. En effet, ce scénario simule l'impact d'un choc de croissance équivalent à 0,5 points de pourcent en 2008 et 2009 sur les principaux agrégats économiques et budgétaires pour la période 2009-2011. Ce choc implique donc une croissance économique de l'espace euro de 0,9% en 2008 et de 0,7% en 2009

	2009	2010	2011
PIB réel (variation en %)	1,9 (3,0)	3,9 (4,2)	4,5 (4,5)
Emploi intérieur (variation en %)	2,4 (2,7)	1,8 (2,2)	2,4 (2,6)
Taux de chômage	4,6 (4,5)	4,9 (4,7)	4,8 (4,8)
Inflation (IPCN)	2,4 (2,4)	2,6 (2,7)	2,2 (2,4)
Solde de financement de l'administration publique (en % du PIB)	0,9 (1,1)	0,4 (0,8)	0,6 (1,0)

Note : Entre parenthèses, les valeurs correspondantes dans le scénario central.

Suite à la survenance de ce choc négatif, la croissance économique ralentit de 2,5% en 2008 à 1,9% en 2009 (au lieu d'une reprise de la croissance à 3%). La reprise économique ne se matérialisera qu'à partir de 2010 mais la croissance restera en dessous de la croissance potentielle. En 2011, elle renouera avec la croissance potentielle.

Le ralentissement de la croissance économique aura un impact significatif sur le marché du travail. L'emploi total continuera certes à augmenter, mais son taux de croissance ralentira considérablement de 3,7% en 2008 à 2,4% en 2009 et il passera en-dessous de 2% en 2010. Les effets négatifs sur l'emploi persisteront jusqu'en 2011. En parallèle, le taux de chômage augmentera plus rapidement que prévu dans le scénario central. Il passera à 4,6% en 2009 et se situera juste en-dessous de 5% en 2010 avant de diminuer légèrement en 2011.

Au niveau de l'inflation, l'impact à court terme du choc sur la croissance sera négligeable, mais à moyen terme, les tensions inflationnistes sont réduites.

L'impact du choc négatif sur les dépenses publiques est relativement limité. Bien que le chômage augmente marginalement, l'impact sur les dépenses via une hausse des indemnités de chômage n'a pas un impact significatif sur la trajectoire des dépenses. Par contre, le ralentissement de l'emploi implique que par rapport au scénario central, les dépenses de prestations sociales liées directement ou indirectement à l'emploi (p.ex. assurance maladie ou allocations de famille pour les non-résidents) diminuent. Par conséquent, un ralentissement supplémentaire de la croissance économique en 2009-2010 impliquera en fait une réduction du ratio entre les dépenses publiques et le PIB de l'ordre de 0,2-0,4 points de pourcent l'an au cours de la période 2009-2011.

Or, l'effet du choc négatif sera nettement plus prononcé au niveau des recettes publiques. Le ralentissement de l'emploi aura un effet négatif sur les impôts directs et les cotisations sociales. Par ailleurs, dans un environnement économique moins favorable, la profitabilité des entreprises et l'évolution de la valeur des actifs subiront des pressions baissières qui à leur tour déploieront leurs effets sur les recettes fiscales, notamment au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités et la taxe d'abonnement. Finalement, un ralentissement supplémentaire de la croissance aura également un effet négatif sur les impôts sur la consommation, et notamment la taxe sur la valeur ajoutée. L'effet cumulé au niveau des recettes se chiffrera à 0,6-0,7 points de pourcent l'an au cours de la période 2009-2011.

Par conséquent, dans le scénario alternatif, la capacité de financement de l'administration publique passera en dessous du seuil de 1% du PIB en 2009. En vertu du décalage entre l'activité économique et les recettes publiques, la détérioration du solde de financement se poursuivra en 2010 et il s'améliorera légèrement en 2011.

Il convient de relever que malgré l'impact d'un choc négatif hypothétique sur la croissance, le solde de financement de l'administration publique restera excédentaire et le Luxembourg continuera à respecter son objectif budgétaire à moyen terme.

IV.2. Comparaison avec le programme de stabilité antérieur

En octobre 2007, lors de l'élaboration du programme de stabilité antérieur les ramifications pour la croissance économique et le système financier international de ce qu'étaient alors les turbulences financières dans le sillage de la crise américaine des 'subprimes', étaient largement incertaines.

Dans l'intervalle, les implications à court terme sont devenues plus claires, dans la mesure où les risques baissiers sur la croissance associés à ces turbulences se sont matérialisés.

En même temps, un degré élevé d'incertitude persiste sur l'évolution à moyen terme, mais les risques sur la croissance restent clairement orientés à la baisse.

Par ailleurs, l'ampleur du choc inflationniste induit notamment par la forte augmentation du prix du pétrole est un élément exogène qui n'était guère prévisible en octobre 2007. Ceci s'applique également à la forte appréciation du taux de change de l'euro.

La matérialisation d'une série de risques baissiers sur la croissance a donc comme conséquence une révision à la baisse de la croissance économique en 2007-2009. Cette révision à la baisse est particulièrement prononcée pour les années 2008 et 2009, reflétant la forte sensibilité de l'activité au contexte international en vertu du degré élevé d'ouverture de l'économie et de la présence d'une place financière internationale.

Malgré une croissance économique en 2007-2008 plus faible qu'anticipée, le solde de financement de l'administration publique est plus favorable qu'anticipé. L'amélioration non-anticipée de la situation des finances publiques en dépit d'une croissance moins forte reflète le décalage entre l'activité économique et les recettes fiscales.

Le cycle économique est parvenu à maturité au second semestre 2006. Néanmoins, une forte croissance de l'emploi a persisté en 2007 et 2008. Ceci a eu comme conséquence que l'évolution des cotisations sociales et des impôts directs sur le travail est restée dynamique et ne s'est pas écartée de la trajectoire prévue dans un contexte de croissance économique plus robuste.

En 2007, l'évolution de la valeur des actifs fut très dynamique au cours du premier semestre, avant d'arriver à un point d'inflexion avec la crise des '*subprimes*'. Ceci a eu des retombées positives au niveau des impôts indirects, en l'occurrence de la taxe d'abonnement dont les recettes ont largement dépassé la prévision budgétaire.

Pour l'exercice 2009, la divergence entre ce programme de stabilité et le programme de stabilité antérieur est négligeable.

Par contre, le programme de stabilité antérieur avait anticipé un surplus budgétaire plus élevé en 2010 que ce n'est le cas dans la présente actualisation. Cette révision à la baisse est le résultat direct du ralentissement conjoncturel et du décalage susmentionné entre l'activité et les recettes fiscales.

Au niveau de la dette publique, la divergence entre le programme actuel et le programme antérieur est marginale en ce qui concerne l'année 2007, mais de taille en ce qui concerne les années 2008-2010.

Or, la forte augmentation non-anticipée de la dette publique s'explique entièrement par la survenance d'un événement ponctuel et imprévisible, en l'occurrence l'opération de recapitalisation des banques Dexia et Fortis par le Gouvernement suite aux difficultés qui se sont manifestés dans le sillage de la crise financière internationale.

V. Qualité des finances publiques

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

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

Au 31 août 2008, la structure de ce bilan montre la situation suivante :

Ressources (passifs) :

- | | |
|---|--------------|
| • Fonds propres de l'Etat (avoir des fonds spéciaux et réserve budgétaire) | 2.062 mio. € |
| • Fonds propres de l'Etat correspondant à des immobilisations financières acquises par dépense budgétaire | 1.830 mio. € |
| • Fonds de tiers déposés auprès de l'Etat | 517 mio. € |
| • Fonds de tiers empruntés par l'Etat (dette publique brute) | 971 mio. € |

Emplois (actifs) :

- | | |
|---|--------------|
| • Actifs financiers bancaires | 2.759 mio. € |
| • Actifs financiers non-bancaires | 1.830 mio. € |
| • Solde à financer (dette publique nette) | 791 mio. € |

L'Etat dispose, au-delà des fonds qu'il a empruntés, de fonds propres sous forme de réserves. Ces réserves correspondent aux excédents cumulés nets de tous les exercices budgétaires depuis 1944.

Ces réserves sont essentiellement portées au crédit des différents fonds spéciaux d'investissement de l'Etat et partant affectées à l'objet particulier pour lequel chacun de ces fonds a été créé par une loi spéciale. En cours d'exercice, l'avoir des fonds spéciaux augmente grâce à des dotations en provenance du budget de l'Etat et diminue lorsque des dépenses sont

payées à charge d'un fonds. A fin août 2008, les avoirs des fonds spéciaux sont de l'ordre de 2.019 mio. €.

Les fonds spéciaux d'investissement servent à financer les dépenses qui en raison de leur nature ne cadrent que difficilement avec les exigences de l'exercice budgétaire. Ceci concerne essentiellement les dépenses relatives à l'exécution des grands projets d'investissement dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs exercices budgétaires.

Etant donné que les fonds spéciaux ne sont pas soumis à la règle de l'annualité budgétaire et que les avoirs disponibles à la clôture d'un exercice budgétaire peuvent être reportés à un exercice ultérieur, cette technique budgétaire permet la constitution de réserves budgétaires dans l'intérêt notamment du financement des investissements futurs.

Grâce à ces réserves très importantes, le budget est moins sensible aux fluctuations de la conjoncture économique en permettant notamment au Gouvernement de maintenir les dépenses d'investissement de l'Etat à leur niveau élevé, en période de difficultés économiques. Le déficit de l'administration centrale prévu pour les années sous examen pourra donc être couvert par les réserves ainsi constituées.

Le solde des réserves constitue une réserve libre, la réserve budgétaire. A fin août 2008, elle est de l'ordre de 43 mio. €. Cette réserve qui varie en fonction des résultats budgétaires a pour objet d'assurer l'équilibre des comptes de l'Etat dans l'hypothèse notamment d'une diminution des recettes de l'Etat suite à la dégradation de la situation conjoncturelle.

L'existence de cette réserve budgétaire permet donc au Gouvernement de réagir à une éventuelle dégradation des conditions de l'équilibre budgétaire sans devoir recourir aux autres alternatives envisageables, à savoir le recours à l'emprunt et éventuellement l'accentuation de la charge fiscale.

Par ailleurs, au fil du temps des dépenses budgétaires ont servi à l'acquisition d'actifs financiers par l'Etat, sous forme de participations et de prêts. A fin septembre 2008 ces actifs sont comptabilisés dans les livres de l'Etat pour une valeur totale de l'ordre de 1.830 mio. €, nettement inférieure à la valeur de marché. La contrepartie comptable de ces actifs renforce encore les fonds propres de l'Etat.

Le total des fonds propres de l'Etat, des fonds empruntés par l'Etat et des fonds de tiers déposés auprès de l'Etat est placé par l'Etat en des actifs financiers divers, bancaires et non-bancaires, dont le rendement contribue au financement du budget.

La différence entre le total des passifs et des actifs financiers, de l'ordre de 791 mio. € à fin août 2008, constitue un solde à financer. Ce solde correspond à l'avoir du Fonds de la dette et à la dette publique (bons du Trésor et emprunts) non encore provisionnée.

Cette situation nette ne sera pas affectée par la conclusion des opérations d'emprunt et de prêt résultant de l'aide accordée aux banques Dexia et Fortis.

VI. Soutenabilité à long terme des finances publiques

Avec une population en âge de travailler relativement jeune et une croissance robuste de l'emploi – une croissance moyenne de l'ordre de 3% l'an enregistrée au cours des dix dernières années – la viabilité financière du système de pension est assurée à moyen terme.

Le solde de financement de la sécurité sociale est structurellement excédentaire et les surplus budgétaires sont systématiquement affectés à la réserve de financement du système de pension.

Le niveau peu élevé de la dette publique et l'existence d'importantes réserves de financement du système de pension (23% du PIB en 2008) font que le Luxembourg présente des caractéristiques de départ assez favorables pour affronter les défis économiques et budgétaires associés au vieillissement démographique. Il n'est resté que le défi d'assurer la pérennité budgétaire à long terme est réel.

En effet, les projections à long terme élaborées en 2005 par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) dans le cadre des travaux du Comité de politique économique de l'Union européenne et de la Commission européenne montrent qu'à politique inchangée, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmentent fortement à partir de 2015/2020 et exercent une pression considérable sur la viabilité à long terme des finances publiques.

Les prévisions reposent sur l'hypothèse d'une croissance potentielle qui ralentit d'un taux à environ 4% actuellement à 3% à partir de 2015 et sur un taux de chômage constant à 4,2%. Suite au processus de vieillissement démographique, la part de la population en âge de travailler diminue de 67% actuellement à 61% en 2040-2050. En parallèle, le ratio des « inactifs » augmente de 21% actuellement à 36% en 2040-2050. Par ailleurs, les projections reposent sur l'hypothèse d'une augmentation du taux de participation en général et plus particulièrement sur une augmentation du taux de participation des travailleurs âgés de 32% actuellement à 42% en 2040-2050.

Sur la période de projection, les dépenses en relation avec le vieillissement de la population (pensions, santé, éducation, chômage) connaissent une forte progression. Ainsi le poids de ces dépenses dans le PIB augmente de 19,5% au cours de la période 2004-2010 à plus de 27% au cours de la période 2040-2050, soit une progression de l'ordre de 8% du PIB. L'essentiel de cet accroissement est lié à l'évolution des pensions (tous régimes confondus – secteur privé et secteur public). En effet, selon ces projections, la part des dépenses de pension dans le PIB augmente de $\geq 7\%$ du PIB d'ici 2040-2050.

Les cotisations sociales connaissent une hausse modérée entre 2006 et 2050. Néanmoins, les réserves de pension continuent à augmenter jusqu'en 2020 pour atteindre environ 40% du PIB. A politique inchangée, le solde de financement de la sécurité sociale devient négatif aux alentours de 2025 et les réserves de pension commencent à s'épuiser graduellement. En effet, en 2035 cette réserve de financement aura disparu et le financement du déficit de la sécurité sociale devra donc alors avoir été au plus tard à ce moment.

En supposant un maintien de l'objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de 0,8% du PIB, les projections à long terme de la Commission européenne prévoient que le ratio d'endettement passe de < 10% du PIB actuellement à > 200% du PIB vers 2050. Par ailleurs, le seuil de 60% du PIB prévu à l'Article 104 du Traité CE est dépassé avant 2030. Il convient de relever que l'objectif budgétaire à moyen terme a déjà été atteint en 2006 et qu'au cours de la période 2008-2011, il est prévu que l'administration publique dégagera une capacité de financement en termes nominaux. Ceci a des conséquences pour l'évolution de la dette publique qui augmente, mais qui augmente moins rapidement que prévu dans ces projections à long terme.

Dans le cadre des travaux du Comité de politique économique sur le vieillissement de la population, l'Inspection générale de la sécurité sociale prépare actuellement les projections à long terme des dépenses pour prestation de pension. Bien que les projections ne soient pas encore validées de la part du « Groupe de travail vieillissement » du Comité de politique économique, les résultats suggèrent que l'évolution des dépenses publiques liées au vieillissement démographique reste comparable à celle observée lors des projections réalisées en 2005 sur la période 2004-2050. Du fait que les hypothèses sur la croissance économique à long terme ont été révisées à la baisse et que la période de projection couvre dorénavant la période 2007-2060, l'impact du coût du vieillissement lié aux dépenses de prestations de pension en termes de PIB sera davantage prononcé en fin de la période de projection.

Les projections montrent que des adaptations devront être envisagées en temps voulu pour assurer la pérennité des finances publiques en général et pour maintenir la viabilité financière du système de sécurité sociale.

Une première adaptation a eu lieu dans le sillage de la loi du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension. Conformément à cette loi, la gestion de la réserve de financement du système de pension est confié à un établissement public dénommé 'Fonds de compensation'. Le Fonds de compensation a pour mission d'optimiser le rendement de la réserve de financement, tout en assurant la sécurité des placements et en minimisant les risques inhérents aux marchés financiers. En juillet 2007, le Fonds de compensation a créé un fonds d'investissement spécialisé chargé d'investir la réserve de compensation conformément à une allocation stratégique arrêtée par règlement grand-ducal. Les premiers fonds ont été investis en

août 2007 et l'allocation stratégique finale devra être atteinte par le Fonds de compensation d'ici 2009.

Par ailleurs, en avril 2006 le comité de coordination tripartite a mis en place un groupe de réflexion auquel il a confié deux missions : (1) élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension, et (2) étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie.

Le groupe de réflexion composé de représentants des employeurs, des employés et de l'Etat, s'est réuni six fois entre novembre 2007 et octobre 2008, et il présentera son analyse et ses conclusions au Gouvernement d'ici la fin 2008.

VII. Aspects institutionnels des finances publiques

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

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

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

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

Le programme gouvernemental d'août 2004 prévoyait des adaptations supplémentaires au niveau de la procédure budgétaire : 'Etant donné que la procédure annuelle de préparation du budget de l'Etat constitue un facteur essentiel pour pouvoir assurer la maîtrise des finances publiques, le Gouvernement procédera, dès l'exercice budgétaire 2005, à une refonte de la procédure budgétaire actuelle, qui se traduira notamment par le report de l'approbation du projet de budget au niveau gouvernemental du mois d'août au mois d'octobre. En rapprochant ainsi l'adoption du projet de budget du début de l'exercice auquel il se rapporte, la qualité des prévisions budgétaires pourra encore être améliorée grâce à la possibilité de pouvoir prendre en compte les prévisions économiques des organismes statistiques internationaux et nationaux du second semestre dans le cadre des travaux budgétaires. La suppression de la procédure des amendements budgétaires permettra par ailleurs de concentrer encore davantage les ressources disponibles sur l'analyse exhaustive des demandes de crédits et sur la planification pluriannuelle des investissements de l'Etat'.

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

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

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

Pour ce qui est de la procédure budgétaire en elle-même, celle-ci commence chaque année par l'envoi de la circulaire budgétaire par le Ministre du Trésor et du Budget à tous les départements ministériels. La circulaire budgétaire inclut des lignes directrices de nature politique (par exemple stratégie budgétaire et objectifs) et de nature technique (par exemple hypothèses macroéconomiques, plafonds de taux de croissance par catégorie de dépenses publiques) à observer par les départements ministériels dans l'établissement de leurs propositions budgétaires. La circulaire budgétaire en vue du projet de budget pour l'exercice 2009 fut diffusée aux départements ministériels le 27 mars 2008.

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

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

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

Début octobre, le projet de budget est présenté à la Chambre des Députés. La présentation du projet de budget pour l'exercice 2009 a eu lieu le 1^{er} octobre 2008.

Le projet de budget comprend trois volumes. Outre la loi budgétaire proprement dite (volume I), le volume II présente le programme pluriannuel des dépenses en capital. Pour le projet de budget 2009, le programme pluriannuel couvre la période 2008-2012. Par ailleurs, depuis l'année 2007 le projet de budget est accompagné d'un volume III qui présente de façon détaillée le passage de la '*working balance*' des différents sous-secteurs de l'administration publique au solde de financement des sous-secteurs établi conformément aux règles et concepts du programme de stabilité.

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

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

ANNEXES:**Tableau 1a : Prévisions macroéconomiques**

	Code SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		en mia. €	%	%	%	%	%
1. PIB réel	B1*g	29.4	5.2	2.5	3.0	4.2	4.5
2. PIB nominal	B1*g	36.3	6.9	4.4	5.0	7.2	7.7
Sources de la croissance: variation à prix constants							
3. Dépenses de consommation privée	P.3	10.2	2.0	1.8	1.5	3.3	3.4
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	4.4	2.6	4.2	4.2	3.6	3.3
5. Formation brute de capital fixe	P.51	6.6	11.8	2.0	-3.3	2.7	3.6
6. Variation des stocks (en % du PIB)	P.52 + P.53	0.5	0.5	0.2	0.1	0.1	0.0
7. Exportations de biens et services	P.6	53.0	4.4	3.6	4.1	5.5	6.3
8. Importations de biens et services	P.7	45.1	3.5	4.1	3.2	5.2	6.1
Contribution à la croissance du PIB							
9. Demande finale totale		...	3.6	1.7	0.4	2.2	2.4
10. Variation des stocks	P.52 + P.53	...	-0.9	0.5	0.0	0.1	0.0
11. Exportations nettes de biens et services	B.11	...	2.5	0.3	2.6	1.9	2.1

Tableau 1b : Evolution des prix

	Code SEC	2007	2008	2009	2010	2011
		%	%	%	%	%
1. Déflateur du PIB		1.7	1.8	1.9	2.9	3.1
2. Déflateur de la consommation privée		2.1	3.8	2.4	2.7	2.4
3. Taux d'inflation (IPCH)		2.7	4.6	2.9	3.1	2.9
4. Déflateur de la consommation des administrations publiques		3.9	1.9	2.0	3.1	2.9
5. Déflateur des investissements		1.3	3.2	2.7	2.2	2.0
6. Déflateur des prix à l'exportation (biens et services)		5.2	-0.5	2.0	4.0	4.6
7. Déflateur des prix à l'importation (biens et services)		6.2	0.0	2.7	4.2	4.6

Tableau 1c : Evolution sur le marché du travail

	Code SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		Niveau	%	%	%	%	%
1. Emploi intérieur, personnes (en milliers)		333.2	4.5	3.7	2.7	2.2	2.6
2. Emploi, nombre d'heures travaillées		...	5.0	3.3	2.5	1.9	2.4
3. Taux de chômage BIT (%)		...	4.2	4.0	4.5	4.7	4.8
4. Productivité du travail (PIB réel par personne active)		...	0.1	-1.1	0.3	2.0	1.9
5. Productivité du travail (PIB réel par heure travaillée)		...	-0.4	-0.7	0.5	2.2	2.1
6. Rémunération des salariés (en mia. €)	D.1	16.2	9.2	6.7	5.9	7.7	6.3
7. Rémunération par salarié (1000 € / an)		51.8	4.3	2.7	2.9	5.3	3.4

Tableau 1d : Balances sectorielles

en % du PIB	Code SEC	2007	2008	2009	2010	2011
1. Solde de financement par rapport au reste du monde	B.9	...	...	...	...	...
<i>dont:</i>						
Balance des transactions courantes (biens et services)		...	...	...	...	...
Balance des revenus primaires et des transferts		...	...	...	...	...
Balance des opérations en capital		...	...	...	...	...
2. Solde de financement du secteur privé	B.9	...	...	...	...	...
3. Solde de financement des administrations publiques	EDP B.9	3.2	2.3	1.1	0.8	1.0
4. Ecart statistique		...	...	...	...	...

Tableau 2 : Situation budgétaire de l'administration publique

en % du PIB	Code SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		en mio. €	%	%	%	%	%
Solde de financement des sous-secteurs							
1. Administration publique	S.13	1 171.1	3.2	2.3	1.1	0.8	1.0
2. Administration centrale	S.1311	287.8	0.8	-0.4	-1.8	-1.7	-1.5
3. Administrations régionales	S.1312	...	...	...	...	...	...
4. Administrations locales	S.1313	7.3	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0
5. Sécurité sociale	S.1314	876.0	2.4	2.5	2.7	2.5	2.5
Administration publique (S.13)							
6. Recettes totales	TR	14 885.8	41.0	42.0	41.1	40.5	40.3
7. Dépenses totales	TE	13 714.7	37.8	39.7	40.1	39.6	39.4
8. Solde de financement	EDP B.9	1 171.1	3.2	2.3	0.8	1.0	1.2
9. Charge d'intérêt	EDP D.41	93.6	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
10. Solde primaire		1 264.7	3.5	2.6	1.2	1.3	1.5
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Principales composantes des recettes							
12. Impôts (12=12a+12b+12c)		9 503.8	26.2	26.7	25.8	25.5	25.6
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	4 614.9	12.7	12.9	13.0	13.3	13.5
12b.+12c. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine et impôts sur le capital	D.5+D.91	4 888.9	13.5	13.7	12.8	12.2	12.2
13. Cotisations sociales	D.61	4 010.5	11.1	11.3	11.2	11.1	10.9
14. Revenus de la propriété	D.4	596.9	1.6	1.8	2.0	1.9	1.9
15. Autres		774.6	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0
16.=6. Recettes totales	TR	14 885.8	41.0	42.0	41.1	40.5	40.3
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		...	37.3	38.0	37.0	36.5	36.5
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire		3 776.3	10.4	11.0	11.0	10.6	10.2
17a. Rémunération des salariés	D.1	2 665.5	7.3	7.5	7.6	7.4	7.2
17b. Consommation intermédiaire	P.2	1 110.8	3.1	3.4	3.4	3.1	3.0
18. Transferts sociaux (18=18a+18b)		6 495.3	17.9	18.6	18.6	18.1	17.7
18a. Transferts sociaux en nature	D.6311, D.63121, D.63131	1 730.2	4.8	4.8	4.9	4.8	4.8
18b. Transferts sociaux en espèces	D.62	4 765.1	13.1	13.7	13.7	13.3	13.0
19.=9. Charges d'intérêt	EDP D.41	93.6	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
20. Subsidés	D.3	540.8	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4
21. Formation brute de capital fixe	P.51	1 346.8	3.7	4.0	4.1	4.4	4.7
22. Autres		1 461.9	4.0	4.3	4.5	4.8	4.9
23.=7. Dépenses totales	TE	13 714.7	37.8	39.7	40.1	39.6	39.4
p.m. Consommation publique (en termes nominaux)	P.3	5 491.7	15.1	16.1	16.0	15.4	14.9

Tableau 3 : Dépenses de l'administration publique par fonction

en % du PIB	Code COFOG	2007	2010
1. Services généraux	1	4.1	...
2. Défense	2	0.2	...
3. Ordre et sécurité publics	3	0.9	...
4. Affaires et services économiques	4	4.0	...
5. Protection de l'environnement	5	1.0	...
6. Logement et développement collectif	6	0.6	...
7. Santé	7	4.5	...
8. Loisir, culture et cultes	8	1.9	...
9. Education	9	4.6	...
10. Protection sociale	10	15.9	...
11. Dépenses totales	TE	37.8	39.6

Tableau 4 : Dette publique

en % du PIB	Code SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		en mio. €	%	%	%	%	%
1. Dette brute		2 523.6	7.0	13.9	13.9	14.2	14.3
<i>dont:</i>							
Administration centrale		1 689.9	4.7	11.7	11.7	12.1	12.3
Administrations locales		833.7	2.3	2.2	2.2	2.1	2.0
Sécurité sociale		0.0	0				
2. Variation de la dette brute		...	0.4	7.0	-0.1	0.3	0.1
		Éléments contribuant à l'évolution de la dette brute					
3. Solde primaire		1 264.7	3.5	2.6	1.4	1.2	1.4
4. Charges d'intérêt	EDP D.41	93.6	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
5. Variation exogène de la dette ("stock-flow adjustment")		...	4.1	9.5	1.6	2.1	2.1
p.m.: Taux d'intérêt implicite		...	4.2	5.0	2.5	2.7	2.8
		Autres variables pertinentes					
6. Actifs financiers liquides		8 771.5	24.2	...	...	...	...
7. Dette nette		6 248.0	-17.2		...	...	...

Tableau 5 : Evolution cyclique des finances publiques

en % du PIB	Code SEC	2007	2008	2009	2010	2011
		%	%	%	%	%
1. Croissance réelle du PIB (%)		5.2	2.5	3.0	4.2	4.5
2. Solde de financement de l'administration publique	EDP B.9	3.2	2.3	1.1	0.8	1.0
3. Charges d'intérêt	EDP D.41	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
4. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		4.7	4.5	4.3	4.1	4.0
6. Output gap		0.5	-1.3	-2.5	-2.5	-2.0
7. Composante cyclique du budget		0.3	-0.7	-1.2	-1.2	-1.0
8. Solde de financement corrigé des variations du cycle		3.0	2.9	2.3	2.1	2.0
9. Solde primaire corrigé des variations du cycle		3.2	3.2	2.7	2.4	2.3
10. Solde structurel		3.0	2.9	2.3	2.1	2.0

Tableau 6 : Divergences par rapport au programme antérieur

	Code SEC	2007	2008	2009	2010
Croissance du PIB (%)					
9e actualisation		6.0	4.5	5.0	4.0
10e actualisation		5.2	2.5	3.0	4.2
Différence		-0.8	-2.0	-2.0	0.2
Solde de financement (en % du PIB)	EDP B.9				
9e actualisation		1.0	0.8	1.0	1.2
10e actualisation		3.2	2.3	1.1	0.8
Différence		2.2	1.5	0.1	-0.4
Dettes publique brute (en % du PIB)					
9e actualisation		6.9	7.1	7.2	7.0
10e actualisation		7.0	13.9	13.9	14.2
Différence		0.1	6.8	6.7	7.2

Tableau 7 : Soutenabilité à long terme des finances publiques

en % du PIB	2004	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Dépenses publiques	42.5	39.4	...	...	...	...	...
<i>Dont: dépenses liées au vieillissement démographique</i>	19.5	19.4	20.5	21.6	25.0	27.4	27.8
Pensions	10.0	9.8	10.9	11.9	15.0	17.0	17.4
Soins de santé	5.1	5.3	5.4	5.6	5.9	6.2	6.3
Assurance-dépendance ("long-term care")	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.3	1.5
Education	3.3	3.1	2.9	2.8	2.7	2.6	2.4
Autres dépenses liées au vieillissement démographique	...	...	...	...	...	...	...
Indemnités de chômage	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Charges d'intérêt	0.1	0.4	...	...	...	...	...
Recettes totales	41.7	40.3	...	...	...	...	...
<i>Dont: revenus de la propriété</i>	1.1	1.9	...	...	...	...	...
<i>Dont: cotisations sociales</i>	11.4	10.9	...	...	...	...	...
Réserve de compensation des fonds de pension	23.6	31.7	37.4	39.2	17.9	0.0	0.0
Dette brute de l'administration publique	6.4	7.0	15.2	26.6	73.6	150.0	240.0
	Hypothèses						
Evolution de la productivité du travail	1.1	2.3	2.1	2.0	1.7	1.7	1.7
Croissance économique	3.9	4.0	3.2	2.7	3.0	3.0	3.0
Taux de participation (hommes, 15-64 ans)	75.7	75.6	75.4	75.0	74.3	75.1	74.8
Taux de participation (femmes, 15-64 ans)	55.1	58.6	60.1	60.8	61.3	62.0	61.7
Taux de participation total (15-64 ans)	65.5	67.2	67.8	67.9	67.9	68.6	68.3
Taux de chômage	3.8	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2
Ratio inactifs/actifs (65+ ans/15-64 ans)	21.0	21.6	22.8	24.7	31.6	36.7	36.1

Tableau 8 : Hypothèses de base

	2007	2008	2009	2010	2011
Taux d'intérêt à court terme EUR (moyenne annuelle)	4.3	4.2	3.8	4.1	4.0
Taux d'intérêt à long terme EUR (moyenne annuelle)	4.2	4.0	4.0	4.5	4.6
Taux de change USD/€ (moyenne annuelle)	1.37	1.51	1.45	1.45	1.45
Taux de change effectif nominal	-0.3	-1.2	0.1	-0.0	-0.0
Croissance mondiale hors UE					
Croissance économique zone euro	2.6	1.4	1.2	2.1	2.1
Croissance marchés extérieurs pertinents	3.3	2.5	2.2	5.5	5.9
Importations mondiales en volume (hors UE)	...	...	...	...	...
Prix du pétrole (USD)	72.7	107.5	95.5	95.5	95.5