

Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

I. EXPOSE DES MOTIFS

1) Introduction

1.1) Approche

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 est à placer dans le contexte européen et national.

Les chapitres 2 et 3 de l'exposé des motifs sont consacrés au contexte européen et au passage du solde administratif du budget de l'Etat au solde de l'Administration centrale d'après le Système Européen des Comptes (SEC). Ces chapitres permettent d'avoir une meilleure compréhension des chiffres et des différents périmètres considérés.

L'exposé des motifs présente ensuite les grandes lignes de la programmation financière pluriannuelle, en partant des données agrégées de l'Administration publique, déclinées par la suite entre les secteurs de l'Administration centrale, des Administrations locales et des Administrations de la sécurité sociale.

Les principales données reprises pour la période 2017-2021 sont enfin comparées aux chapitres 5 et 6 à celles figurant dans la loi du 23 décembre 2016 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 ainsi que dans une perspective internationale.

1.2) Le contexte macroéconomique

Le tableau ci-après résume les principales prévisions macroéconomiques qui ont servi de base à l'élaboration de la trajectoire de la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 :

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIB en valeur (mia EUR)	53,0	54,9	58,1	61,4	63,7	65,9
PIB en valeur (en %)	1,7	3,7	5,7	5,6	3,7	3,5
PIB en volume (en %)	3,1	2,0 - 3,4	3,0 - 4,4	4,4	2,8	1,9
PIB potentiel (en volume)	3,6	3,4	3,2	-	-	
Emploi total intérieur	3,0	3,3	3,4	3,1	2,5	1,5
Taux de chômage (définition ADEM en %)	6,4	5,9	5,6	5,8	6,3	6,9
Indice des prix à la consommation (IPCN)	0,3	1,8	1,6	2,0	2,0	1,9

Notes : - Les explications détaillées sur l'évolution macroéconomique se trouvent dans le chapitre A de l'exposé des motifs du projet de budget 2018
 - Les taux de croissance du PIB en valeur publiés dans la 18ème actualisation du PSC ont été appliqués sur la nouvelle base 2018.
 - Sauf indication contraire les chiffres présentent des variations en %.

1.3) Les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire

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

Ainsi qu'il est plus amplement précisé dans le programme gouvernemental, le Gouvernement s'est engagé à prendre les mesures nécessaires pour :

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

- le solde structurel respect l'OMT sur toute la période de programmation, tout en préservant avec une marge considérable par rapport à ce seuil de -0,5% du PIB;
- la dette publique se stabilise et poursuit même une trajectoire baissière en direction de 21,6% du PIB, soit nettement en-dessous du seuil 30% du PIB.

Evolution historique du solde des Administrations publiques

En % du PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administrations publiques	4,1%	3,4%	-0,7%	-0,7%	0,5%	0,3%	1,0%
Administration centrale	1,4%	0,1%	-2,5%	-2,3%	-1,6%	-2,0%	-1,0%
Administrations locales	0,4%	0,5%	-0,1%	0,2%	0,3%	0,5%	0,4%
Sécurité sociale.....	2,4%	2,9%	2,0%	1,5%	1,8%	1,9%	1,6%

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en % du PIB

En millions d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administrations publiques	1 543,6	1 266,4	-248,6	-262,9	220,6	152,1	454,0
Administration centrale	519,6	19,3	-923,0	-942,0	-702,9	-889,0	-463,6
Administrations locales	138,6	169,7	-49,0	63,9	132,1	228,3	170,6
Sécurité sociale.....	885,4	1 077,4	723,5	615,2	791,3	812,8	747,0

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

* * *

2) La loi de programmation financière pluriannuelle dans le contexte européen

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

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

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

La loi de programmation des finances publiques constitue un moyen efficace pour prendre en compte et pour apprécier les finances publiques dans leur globalité.

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

La seconde caractéristique de cette législation est donc sa **vision pluriannuelle**.

La programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes, donc la période 2017 à 2021 pour le présent projet de loi. La programmation pluriannuelle des finances publiques permet ainsi de situer le budget annuel dans un cadre plus large en traçant les grandes lignes de l'orientation à moyen terme des finances publiques.

Dans cette perspective il est important d'insister sur le fait que la trajectoire des comptes publics qui fait l'objet de ce projet de loi, respecte l'objectif budgétaire à moyen terme de -0,5% du PIB tout au long de la période 2017-2021 d'après les estimations qui ont été réalisées par le STATEC sur la base de la méthode de la Commission Européenne.

Ce résultat a pu être atteint grâce aux efforts collectifs qui ont été déployés par l'ensemble des départements ministériels et des services de l'Administration publique dans l'intérêt du rétablissement des principaux équilibres budgétaires.

2.1) Le Système Européen de Comptes (SEC)

2.1.1) Le cadre de référence

Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) comporte un volet préventif et un volet correctif :

- l'objectif du volet préventif est d'assurer une position budgétaire durablement saine sur le moyen terme, en tenant notamment compte des fluctuations conjoncturelles et afin d'éviter un dérapage des finances publiques;
- l'objectif du volet correctif est de corriger, via la « procédure concernant les déficits excessifs », la position budgétaire des Etats membres suite à un dérapage des finances publiques.

La procédure concernant les déficits excessifs est déclenchée par le critère du déficit ou celui de la dette :

- Critère du déficit : le déficit des Administrations publiques est jugé excessif s'il dépasse la valeur de référence de 3% du PIB au prix du marché ;
- Critère de la dette : la dette est excessive si elle est supérieure à 60% du PIB et l'objectif annuel de réduction de la dette, à savoir un vingtième du montant de la dette qui dépasse le seuil de 60%, n'a pas été atteint au cours des trois années précédentes.

D'après le Protocole sur la procédure des déficits excessifs, annexé au Traité sur l'Union européenne, le déficit - ou excédent - public est défini comme étant le besoin - ou la capacité - de financement de l'ensemble du secteur des Administrations publiques.

La notion de déficit public se réfère donc à un ensemble plus vaste que celui qui est délimité par le budget de l'Etat, tel qu'il est établi, d'après les règles de la comptabilité publique, au niveau des différents Etats membres de l'Union européenne.

Le terme de déficit public se réfère en effet aux règles de la comptabilité européenne et regroupe dès lors en plus des Ministères, Administrations et autres services de l'Etat également les Administrations locales et les Administrations de sécurité sociale.

Le cadre de référence applicable est donné par le Système Européen de Comptes.

Ce système a pour vocation de décrire le fonctionnement d'une économie globale qui est composé de secteurs qui regroupent les unités institutionnelles qui ont un centre d'intérêt économique sur le territoire de chaque Etat membre.

2.1.2) La présentation administrative du budget de l'Etat et la présentation des comptes de l'Administration centrale d'après les règles du SEC

Notons d'emblée que ces deux présentations ne sont pas en contradiction ou en concurrence : elles sont complémentaires.

Le SEC est basé sur un ensemble de concepts et de règles obéissant à une logique propre et distincts de ceux qui sont à la base de l'établissement des budgets et des comptes des Etats centraux des différents Etats membres.

Au Luxembourg, les règles de la comptabilité publique à la base de la présentation administrative du budget de l'Etat sont définies par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le SEC se base de son côté sur les règles de la comptabilité nationale qui diffèrent en de multiples points des règles de la comptabilité publique.

C'est ainsi notamment que le SEC est basé sur les principes d'une comptabilité des droits constatés (*accruals*) alors que la comptabilité de l'Etat luxembourgeois est essentiellement une comptabilité de caisse. C'est ainsi également que le solde d'après le SEC englobe toutes les entités et tous les secteurs appartenant à l'Administration publique (Administrations locales, sécurité sociale, établissements publics etc.), alors que le solde budgétaire ne fournit par définition que des renseignements sur les activités de l'Etat, au sens de la législation sur la comptabilité

de l'Etat, c'est-à-dire qu'il ne comprend que les recettes et les dépenses des Ministères, des Administrations et autres services de l'Etat.

Pour bien comprendre la différence d'approche entre la présentation dite administrative du budget de l'Etat et la présentation d'après les règles du SEC, il est important de souligner que la comptabilité publique a pour vocation de décrire en détail l'ensemble des flux financiers des Ministères, Administrations et autres services de l'Etat. Son fondement est constitué par la législation sur la comptabilité de l'Etat.

La présentation administrative a par ailleurs également pour finalité de permettre à la Chambre des Députés d'assurer efficacement le contrôle de l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat sur lesquelles le Gouvernement a une emprise directe.

Afin de permettre l'exercice de ce contrôle des flux financiers, les recettes et les dépenses sont comptabilisées à leur valeur brute dans la présentation administrative. Les compensations entre recettes et dépenses sont ainsi prohibées.

Dans le cadre de l'Union économique et monétaire, la présentation administrative des budgets nationaux ne suffit pas pour pouvoir analyser les agrégats financiers de l'ensemble des Administrations publiques, comprenant non seulement le budget de l'Etat proprement dit, mais également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, des services de l'Etat à gestion séparée et des établissements publics et autres fondations faisant partie du périmètre de l'Etat ainsi que les opérations financières des autres entités publiques (sécurité sociale et Communes).

Dans la présentation suivant le SEC, les activités financières des Etats sont décrites d'après des considérations économiques et non administratives. Il s'agit en effet de décrire le rôle économique de l'Administration publique et non pas d'assurer le suivi et le contrôle des dépenses et des recettes de l'Etat.

La présentation économique des recettes et des dépenses de l'Administration publique est donc nécessairement différente de la présentation administrative des recettes et des dépenses de l'Etat.

A cet égard, il importe d'ailleurs de noter que les autres Etats membres de l'Union européenne ont, comme le Luxembourg, conservé, leur présentation "nationale" des chiffres budgétaires.

Cette approche est parfaitement conforme aux règlements de l'Union européenne sur les déficits excessifs. La réglementation européenne exige en effet uniquement des Etats membres qu'ils communiquent à la Commission dans le cadre de la notification de leur solde de financement, un tableau qui décrit en détail le passage de la présentation "nationale" vers la présentation dite de "Maastricht".

Les 2 présentations obéissent à des règles différentes et répondent à des lectures différentes.

2.2) Le secteur de l'Administration publique

2.2.1) La délimitation du secteur de l'Administration publique

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

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

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

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

a) les organismes administratifs publics (autres que les producteurs publics constitués en sociétés publiques, ou dotés d'un statut qui leur confère la personnalité juridique, ou encore classés dans les quasi-sociétés, lorsque ces

producteurs relèvent des secteurs des sociétés financières ou non financières) qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands ;

b) les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont d'autres producteurs non marchands, contrôlés et majoritairement financés par des Administrations publiques ;

c) les fonds de pension autonomes s'ils sont obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires et si les Administrations publiques sont responsables de leur gestion pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Les dépenses des Administrations publiques comprennent les opérations suivantes :

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

Les recettes des Administrations publiques comprennent les opérations suivantes :

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

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

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

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

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

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

Le solde de financement SEC et la dette des Administrations publiques sont par ailleurs « consolidés », c'est-à-dire que les créances/dettes ainsi que certaines opérations de répartition à savoir les revenus de la propriété, les transferts

courants et les transferts en capital entre les sous-secteurs des Administrations publiques sont neutralisées et n'ont donc pas d'incidence sur le solde de financement.

2.2.2) L'Administration centrale

Le sous-secteur de l'Administration centrale (S.1311) comprend d'après le SEC, à côté des organes de l'Etat (Chef de l'Etat, Parlement, Justice, Ministères et Administrations gouvernementales) couvertes par le Budget de l'Etat et les Fonds spéciaux, également un certain nombre d'établissements publics à comptabilité distincte de la comptabilité de l'Etat.

Ce sous-secteur se compose donc des organismes suivants :

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

2. Les fonds spéciaux :

- Fonds de la coopération au développement,
- Fonds d'équipement militaire,
- Fonds pour les monuments historiques,
- Fonds de crise,
- Fonds de la dette publique,
- Fonds des pensions,
- Fonds pour la réforme communale,
- Fonds communal de dotation financière et fonds de dotation globale des communes,
- Fonds spécial de la pêche,
- Fonds cynégétique,
- Fonds pour la gestion de l'eau,
- Fonds spécial des eaux frontalières,
- Fonds d'équipement sportif national,
- Fonds pour les investissements socio-familiaux,
- Fonds d'assainissement en matière de surendettement,
- Fonds d'investissements sanitaires et sociaux,
- Fonds des investissements hospitaliers,
- Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier,
- Fonds pour la protection de l'environnement,
- Fonds climat et énergie,
- Fonds pour l'emploi,
- Fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture,
- Fonds d'investissements publics administratifs,
- Fonds d'investissements publics scolaires,
- Fonds des routes,
- Fonds du rail,
- Fonds des raccordements ferroviaires internationaux,
- Fonds pour la loi de garantie,
- Fonds pour la promotion touristique,
- Fonds d'entretien et de rénovation,
- Fonds social culturel,
- Fonds de l'innovation,
- Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.
- Fonds pour la réforme des services de secours.

3. Les établissements publics, fondations et GIE :

- Casino Luxembourg,
- Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster,
- Centre de coordination pour projets d'établissement,
- Centre de musiques amplifiées,
- Centre de recherche public "Luxembourg Institute of Science and Technology" (List),
- Luxembourg Institute of Health (LIH),
- LISER (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research),
- Centre national sportif et culturel,
- Commissariat aux Assurances,
- Commission de protection des données,
- Commission de Surveillance du Secteur financier,
- Communauté des transports,
- Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean,
- Fonds du Kirchberg,
- Fonds national de la recherche,
- Fonds national de soutien à la production audiovisuelle,
- Institut luxembourgeois de régulation,
- Institut national pour le développement de la formation continue,
- GIE-Luxembourg for Tourism,
- Université de Luxembourg,
- Registre du commerce,
- Centre de prévention de la toxicomanie,
- GIE - InCert
- Laboratoire national de santé,
- Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel,
- Société Nationale de Crédit et d'Investissement,
- Fonds souverain,
- GIE - Institut luxembourgeois de la propriété intellectuelle,

- Fondation Restena,
- Fonds Belval,
- Fonds de lutte contre les stupéfiants,
- Office national de remembrement,
- Fonds de rénovation de la vieille ville,
- Agence luxembourgeoise d'action culturelle,
- Carré Rotondes a.s.b.l.,
- GIE - Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance,
- GIE - My Energy,
- GIE - Security made in Lëtzebuerg,
- Radio socio-culturelle RSC 100.7,
- Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte,
- Agence nationale de stockage des produits pétroliers,
- Centre pour l'égalité de traitement,
- Luxtram,
- Corps grand-ducal d'incendie et de secours,
- SNCFL-Exploitation,
- SNCFL-Gestion de l'infrastructure,
- CFL Immo S.A.,
- Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand,
- Lux-Development,
- GIE Dubai,
- Fonds de garantie des dépôts Luxembourg.

4. Les institutions de l'Etat :

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

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

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

2.2.3) Les Administrations locales

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

- **Les Administrations locales proprement dites** (102 communes à partir du 1^{er} janvier 2018 compte tenu des fusions intervenues) y compris les services municipaux produisant des biens ou services marchands mais ne disposant pas de la personnalité juridique.

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

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

- **Les établissements publics placés sous la surveillance des communes** à l'exception de ceux produisant des biens ou services marchands. Il existe au total 36 établissements publics dont 30 offices sociaux. Tous les autres établissements publics n'appartiennent pas au service non-marchand selon la définition du Système Européen des Comptes.

Les recettes de ces syndicats de communes comprennent notamment :

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

2.2.4) Les Administrations de sécurité sociale

D'après le système européen de comptes SEC2010 le sous-secteur des Administrations de la sécurité sociale réunit toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants :

Certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires ;

Indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les Administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

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

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

Le système de protection sociale combine trois types de solidarité : la solidarité professionnelle, la solidarité interprofessionnelle et la solidarité nationale. Les institutions qui composent le système de protection sociale du

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

Luxembourg peuvent être regroupées en différents types d'organismes en fonction de la nature du risque ou du besoin couvert :

- Les organismes de l'assurance maladie,
- Les organismes de l'assurance dépendance,
- Les organismes de l'assurance pension,
- Les organismes de l'assurance accidents,
- L'organisme versant les prestations en matière d'emploi,
- L'organisme versant les prestations familiales,
- L'organisme de l'assistance sociale.

Depuis 2016, la législation comprend ainsi les établissements publics suivants :

- la Caisse nationale de santé,
- la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics,
- la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux,
- l'entraide médicale des C.F.L.,
- la Mutualité des employeurs,
- la Caisse nationale d'assurance pension,
- l'Association d'assurance contre les accidents,
- la Caisse pour l'avenir des enfants (à partir du 1.8.2016 ; auparavant : Caisse nationale des prestations familiales),
- le Centre commun de la sécurité sociale,
- le Fonds de compensation,
- la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux.

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

Quant au Fonds National de Solidarité, celui-ci est intégré dans les comptes du sous-secteur "Administration centrale". Il en est de même de l'Agence pour le développement de l'emploi, qui constitue un service à gestion séparée de l'Etat.

2.3) Le contenu de la loi de programmation financière pluriannuelle

Par la signature du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance Economique au sein de l'Union économique et monétaire, approuvé au Luxembourg par la loi du 29 mars 2013, les Etats membres ont pris l'engagement « de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un Pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la Zone Euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».

La principale disposition du Traité précité impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs Administrations publiques soit structurellement « en équilibre ou en excédent ». Aux termes de l'article 3 du Traité, cette règle dite « **règle d'or** » est remplie si le solde structurel des Administrations publiques correspond à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché ou de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60% et lorsque les risques de soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles.

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

Aux termes des dispositions de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement seront définis dans le cadre des **lois de programmation financière pluriannuelle**, qui indiqueront en particulier les trajectoires des soldes

nominaux et structurels annuels successifs des comptes des Administrations publiques. La programmation pluriannuelle a donc pour finalité d'encadrer la trajectoire globale des Administrations publiques, c'est-à-dire de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et des Administrations locales.

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

Dans l'hypothèse où le solde budgétaire annuel venait à s'écarter significativement de l'objectif à moyen terme ou de sa trajectoire d'ajustement, les Etats se sont également engagés à mettre en place un **mécanisme de correction** qui est « déclenché automatiquement si de tels écarts sont constatés ». Ce mécanisme comporte, pour la partie contractante, l'obligation de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

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

Le futur programme pluriannuel, qui fait l'objet du présent projet de loi, permet non seulement de renforcer la maîtrise des dépenses publiques, mais il permet également de renforcer les débats autour de la fixation des objectifs de la politique budgétaire et de faciliter ainsi la préparation du prochain programme de stabilité et de croissance. Dorénavant, la procédure budgétaire annuelle ne porte plus seulement sur une période annuelle, mais sur une période mobile de cinq ans sans pourtant remettre en cause le principe de l'annualité du vote du budget par le Parlement.

Conformément à la loi du 12 juillet 2014, le présent exposé des motifs et ses annexes explicatives comprennent :

- les calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels ;
- les projections, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des Administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'Administration centrale et des Administrations de sécurité sociale.
- la description des politiques ayant un impact sur les finances des Administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison avec les projections à politique inchangée ;
- une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Par ailleurs, il est tenu compte déjà de l'article 52 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2018 qui propose une modification et un ajout à ces annexes explicatives pour compléter l'ancrage législatif de la transposition de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

La modification précise que les projections sont à réaliser « à politique inchangée ». L'ajout concerne des explications sur les écarts éventuels entre deux lois de programmation financière pluriannuelle successives.

3) Le passage du solde administratif budgétaire au solde d'après le SEC2010

3.1) Le passage du solde administratif du budget de l'Etat au solde du sous-secteur de l'Administration centrale, d'après le SEC2010

Ce chapitre a pour objet d'expliquer les grandes lignes des opérations qui sont réalisées pour passer des chiffres du budget de l'Etat aux chiffres de l'Administration centrale. Une description détaillée est reprise à l'annexe 6. Le projet de budget de l'Etat tel qu'il est arrêté annuellement se différencie sur plusieurs points du budget de l'Administration centrale qui est établi conformément aux règles du SEC2010.

Ces différences tiennent tout d'abord au fait que l'Administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat et comprend, en plus des recettes et des dépenses du budget de l'Etat également, les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que celles des organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

Afin de pouvoir dès lors présenter, en détail, le passage des chiffres du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2018, au budget prévisionnel de l'ensemble de l'Administration centrale pour ce même exercice et plus tard au budget de l'Administration publique, il y a lieu de se reporter tout d'abord aux chiffres de base essentiels.

3.1.1) Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2018

Les chiffres de ce tableau constituent le point de départ de la démarche explicative. L'objet de cette démarche consiste à retracer en détail les différentes opérations qui sont imposées par l'encadrement européen des politiques budgétaires en vue d'aboutir finalement aux prévisions de l'ensemble de l'Administration publique pour l'exercice 2018.

Rappelons dès lors que dans ses grandes lignes le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2018 tel qu'il est établi d'après les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat se présente comme suit:

	2016 Compte	2017 Budget	2018 Projet	Variations	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes.....	13.228,4	13.153,7	13.981,1	+827,4	+6,3%
Dépenses	12.131,2	12.701,0	13.374,5	+673,5	+5,3%
Excédents	+1.097,2	+452,6	+606,5	-	-
Budget en capital					
Recettes	189,1	90,2	83,5	-6,8	-7,5%
Dépenses	2.578,9	1.393,8	1.635,3	+241,5	+17,3%
Excédents	-2.389,8	-1.303,6	-1.551,8	-	-
Budget total					
Recettes.....	13.417,5	13.243,9	14.064,5	+820,6	+6,2%
Dépenses	14.710,2	14.094,9	15.009,8	+914,9	+6,5%
Excédents	-1.292,6	-851,0	-945,3	-	-

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et ne tiennent pas compte du produit des emprunts nouveaux.

3.1.2) Les prévisions de l'Administration centrale pour la période 2018-2021

Le tableau suivant présente globalement l'ensemble des opérations qui sont effectuées pour passer des « dépenses et recettes budgétaires » du budget de l'Etat suivant la législation sur la comptabilité de l'Etat aux « dépenses et aux recettes » de l'Administration centrale, au sens du Système Européen des Comptes SEC2010.

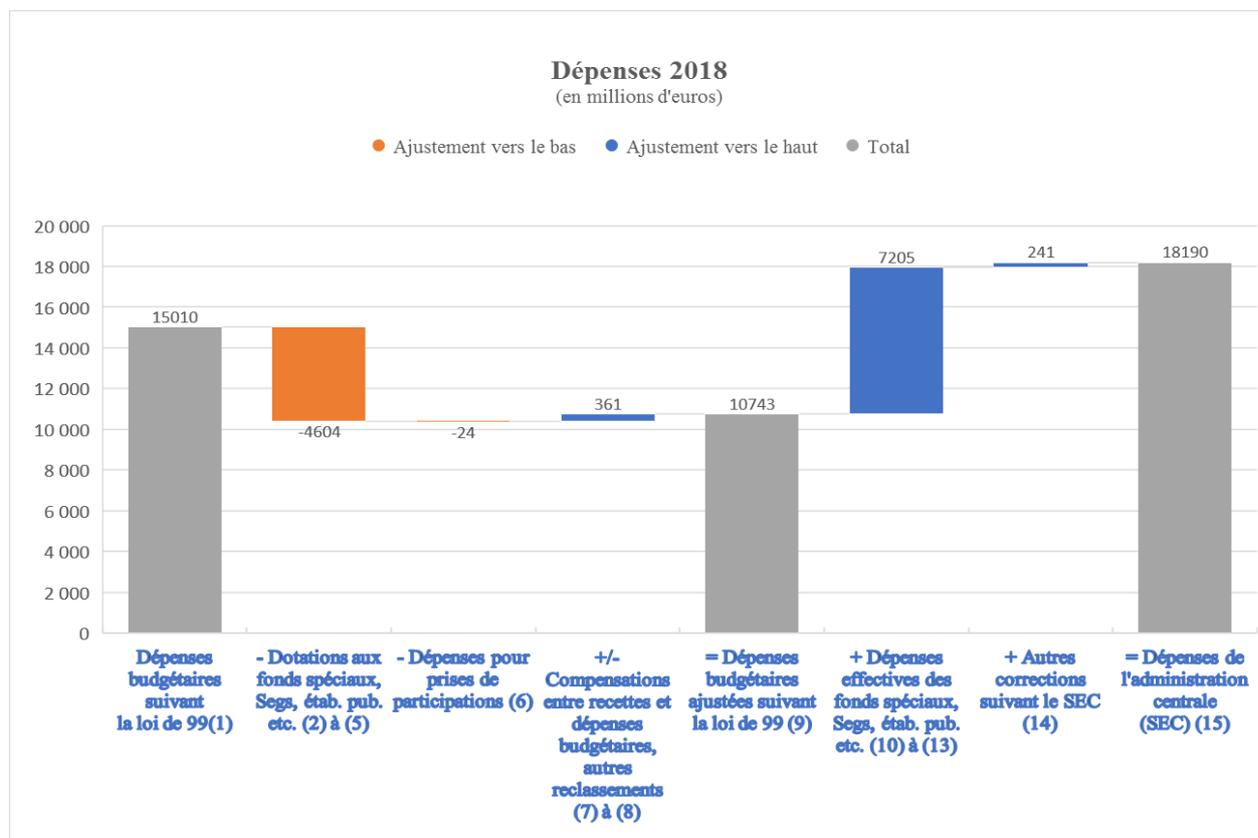
Tableau 1	2016	2017*	2018	2019	2020	2021
A. DEPENSES						
1) Dépenses du budget de l'Etat	14.710,2	14.199,9	15.009,8	15.763,5	16.331,6	16.956,9
Dépenses à retrancher :						
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-51,1	-52,0	-55,1	-56,8	-58,6	-60,2
3) Dotations aux fonds spéciaux	-3.830,1	-3.174,7	-3.452,7	-3.669,0	-3.869,5	-4.075,2
4) Dotations aux services de l'Etat à gestion séparée	-167,1	-180,7	-198,8	-207,7	-211,8	-217,6
5) Dotations aux établissements publics, fondations.....	-889,7	-825,2	-897,0	-1.026,2	-1.090,4	-1.055,7
6) Dépenses pour prises de participations	-371,1	-16,7	-24,4	-29,4	-19,1	-24,6
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-46,4	-39,1	-26,4	-26,5	-26,6	-26,7
8) Autres reclassements	348,4	339,3	387,9	371,7	408,3	417,4
9) Dépenses budgétaires ajustées	9.703,1	10.250,9	10.743,2	11.119,7	11.463,9	11.914,3
Dépenses à ajouter :						
10) Dépenses des institutions de l'Etat	49,2	54,5	57,7	57,0	58,9	60,4
11) Dépenses des fonds spéciaux.....	4.412,4	4.747,9	4.952,3	5.370,2	5.445,7	5.662,4
12) Dépenses des services de l'Etat à gestion séparée	205,1	221,6	237,2	240,9	247,5	252,1
13) Dépenses des établissements publics/fondations	1.710,5	1.971,1	1.958,3	2.000,8	2.058,6	2.101,5

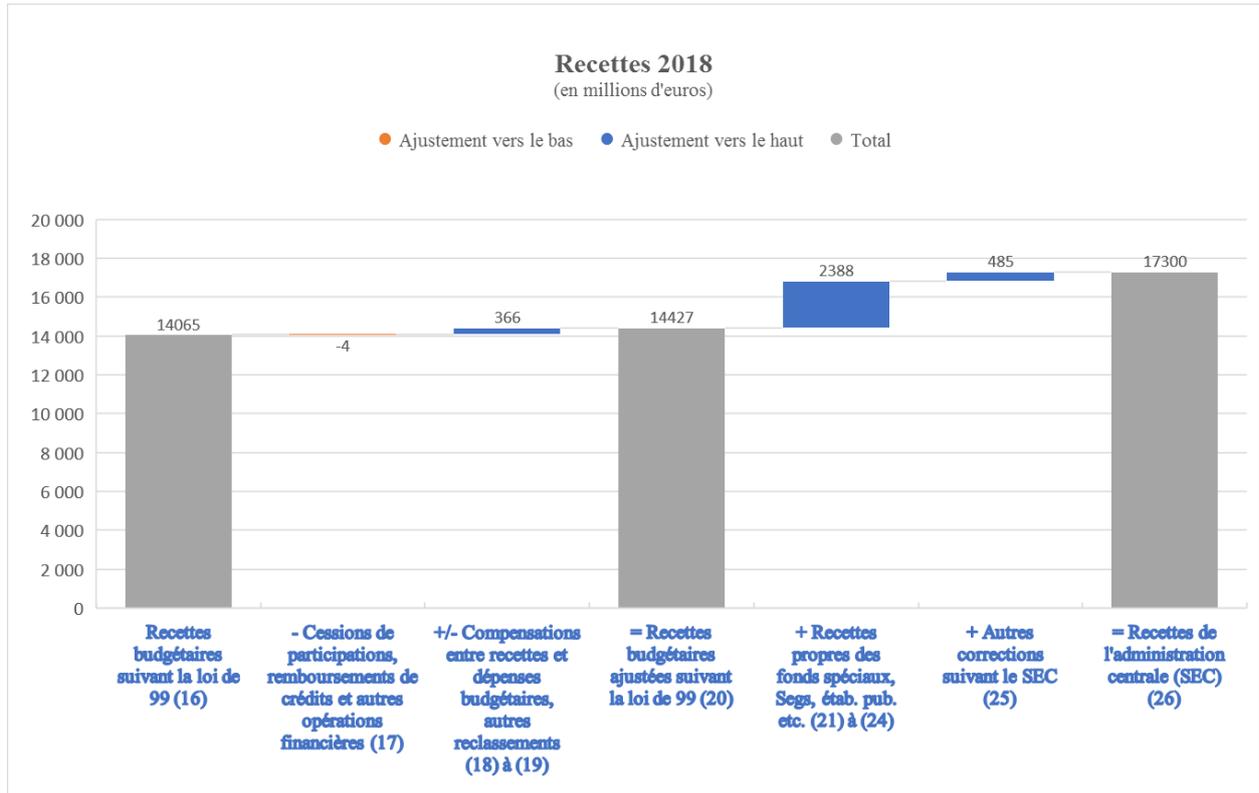
Tableau 1	2016	2017*	2018	2019	2020	2021
14) Autres corrections.....	133,6	208,9	243,3	255,1	306,2	328,6
15) Dépenses de l'Administration centrale.....	16.214,0	17.423,2	18.189,6	19.040,6	19.577,7	20.316,2
B. RECETTES						
16) Recettes du budget de l'Etat.....	13.417,5	13.597,5	14.064,5	14.958,4	15.817,0	16.714,6
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières.....	-96,2	-5,6	-3,8	-3,9	-4,0	-17,3
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires.....	-46,4	-39,1	-26,4	-26,5	-26,6	-26,7
19) Autres reclassements.....	214,7	340,3	392,9	371,7	408,3	417,4
20) Recettes budgétaires ajustées.....	13.489,7	13.893,1	14.427,2	15.299,7	16.194,6	17.088,0
21) Recettes propres des institutions de l'Etat.....	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
22) Recettes des fonds spéciaux.....	1.555,1	1.445,4	1.503,8	1.572,1	1.646,7	1.715,0
23) Recettes propres des services de l'Etat à gestion séparée.....	46,4	46,6	49,8	51,0	51,8	52,5
24) Recettes propres des établissements publics et fondations.....	774,1	856,1	834,2	820,9	787,2	806,9
25) Autres corrections.....	137,2	300,9	484,9	477,1	530,9	565,0
26) Recettes de l'Administration centrale.....	16.002,7	16.542,3	17.300,0	18.220,9	19.211,5	20.227,5
C. SOLDE						
27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15).....	-211,3	-880,9	-889,6	-819,7	-366,2	-88,7

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros ; pour le détail il y a lieu de se référer à l'Annexe 6

* Exécution probable d'après les prévisions actualisées des départements ministériels et des Administrations fiscales

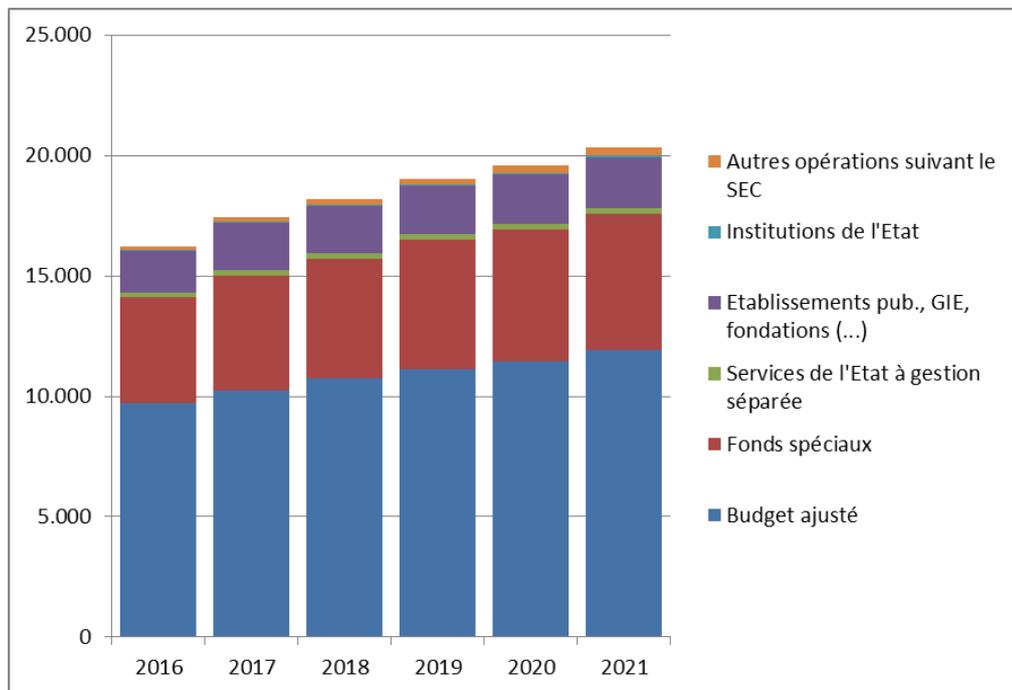
Les graphiques ci-après présentent la transformation des données budgétaires suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999 en données de l'Administration centrale suivant le SEC2010 :



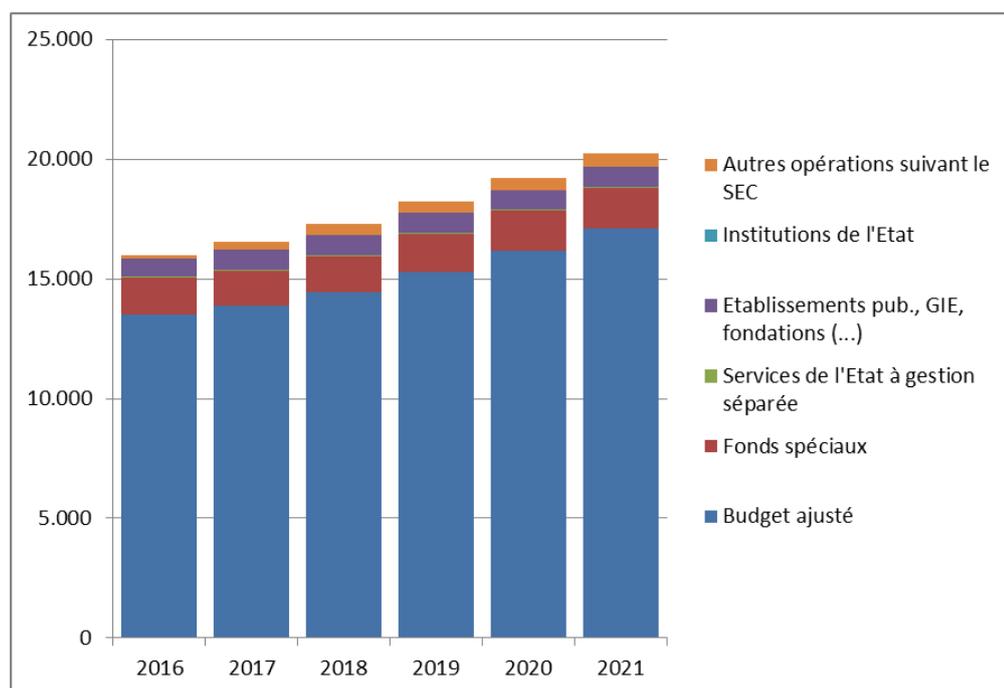


Les graphiques suivants présentent la décomposition des recettes, des dépenses et du solde de l'Administration centrale suivant les règles du SEC :

Evolution des dépenses de l'Administration centrale de 2016 à 2021
(en millions)



Evolution des recettes de l'Administration centrale de 2016 à 2021
(en millions)



Pour ce qui est des chiffres de l'exercice 2017 il y a lieu de relever que les chiffres du tableau 1) ci-avant, tiennent comptes des plus ou moins-values de recettes et des dépenses prévisibles d'ici la clôture de l'exercice en cours. Ces prévisions se basent sur les chiffres actualisés fournis par les départements ministériels côté dépenses et des Administrations fiscales côté recettes.

Le tableau ci-après retrace l'évolution pluriannuelle du détail des recettes et des dépenses de l'Administration centrale :

	2016	2017*	2018	2019	2020	2021
A) Dépenses						
Consommation intermédiaire.....	1.345,8	1.355,9	1.435,1	1.472,5	1.509,8	1.551,3
Formation de capital	1.314,5	1.570,7	1.513,9	1.730,9	1.579,1	1.608,0
Rémunération des salariés	3.639,6	3.894,4	4.151,5	4.353,6	4.562,6	4.793,4
Autres impôts sur la production.....	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Subventions à payer	591,0	691,9	729,4	705,7	702,9	700,8
Revenus de la propriété.....	168,8	178,6	180,6	170,3	180,4	152,9
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine	2,3	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestations sociales en espèce.....	1.549,2	1.604,7	1.584,5	1.623,5	1.680,7	1.756,3
Prestations sociales en nature.....	63,3	68,2	61,7	63,7	64,4	65,1
Autres transferts courants	6.809,4	7.227,5	7.660,5	7.998,2	8.304,2	8.680,3
Transferts en capital à payer	680,6	844,5	851,5	936,4	995,7	1.012,2
Acquisitions moins cessions d'actifs	49,3	-15,2	21,1	-14,4	-2,0	-4,1
Total	16.214,0	17.423,2	18.189,6	19.040,6	19.577,7	20.316,2
B) Recettes						
Production marchande	162,9	160,1	168,8	170,0	168,0	174,1
Production pour usage final propre.....	222,3	246,5	265,0	285,0	305,0	325,0
Autre prod. non marchande.....	530,5	485,9	477,9	486,2	493,0	498,6
Impôts sur la production et les importations	6.265,9	6.517,1	6.891,2	7.190,4	7.523,2	7.811,8
Revenus de la propriété.....	296,3	330,2	326,6	333,4	340,9	352,9
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	7.288,3	7.601,6	7.963,1	8.479,0	9.067,3	9.698,0
Cotisations sociales.....	820,4	863,6	893,0	933,4	986,0	1.034,7

	2016	2017*	2018	2019	2020	2021
Autres transferts courants	274,3	152,0	178,3	195,6	191,5	195,7
Transferts en capital à recevoir	141,7	185,3	136,2	147,8	136,5	136,6
Total	16.002,7	16.542,3	17.300,0	18.220,9	19.211,5	20.227,5
C) Besoin de financement	-211,3	-880,9	-889,6	-819,7	-366,2	-88,7

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

* Exécution probable d'après les prévisions actualisées des départements ministériels et des Administrations fiscales

3.2) Le passage du solde administratif budgétaire au solde du sous-secteur des Administrations locales, d'après le SEC2010

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

A cet égard, il convient de mentionner que la loi communale prévoit la production d'un plan pluriannuel de financement (PPF) appelé à servir de base à l'établissement de prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution des finances publiques communales, à présenter pour le 15 février, ainsi qu'une mise à jour, à présenter pour le 31 juillet.

Ainsi que cela a été relevé au volume 2 du projet de budget 2017, aux échéances précitées un nombre appréciable mais non la totalité des entités communales avaient présenté les tableaux récapitulatifs de leur plan pluriannuel de financement.

Ainsi qu'indiqué dans ce contexte, il avait été prévu que les prévisions au sujet de l'évolution de la situation financière du secteur communal pourraient être améliorées par la prise en compte des plans pluriannuels de financement (PPF) grâce à une adaptation des tableaux récapitulatifs transmis au Ministère de l'Intérieur et visant à permettre leur intégration dans la programmation financière pluriannuelle de l'Administration publique.

Cette adaptation et surtout sa traduction sur support électronique nécessite toutefois des adaptations du programme de traitement actuel des données ; or les opérations précitées se sont avérées plus complexes de sorte que les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont été établies, comme par le passé, sur base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC ainsi que sur base des paramètres actualisés en matière de revenus des communes, dont essentiellement les impôts figurant au budget de l'Etat (Impôt commercial communal (ICC), Fonds de dotation globales des communes (FDGC) regroupant la participation des communes à différents impôts de l'Etat). La prise en compte des données adaptées des PPF est prévue prochainement.

Ceci étant, l'annexe 6 présente, d'après les chiffres actuellement disponibles au STATEC, l'évolution des recettes et des dépenses du sous-secteur des Administrations locales pour la période 2013 à 2017.

3.3) Le passage du solde administratif de la sécurité sociale au solde du sous-secteur des Administrations de la sécurité sociale, d'après le SEC2010

Ce chapitre présente les grandes lignes des opérations qui sont réalisées pour passer des budgets, comptes et prévisions des organismes au sous-secteur SEC des Administrations de Sécurité sociale.

Une description détaillée, reprise à l'annexe 6, a pour objet de présenter l'ensemble des opérations comptables qui s'avèrent nécessaires pour effectuer cette transition, laquelle nécessite une série d'ajustements et de reclassements au niveau des recettes et dépenses courantes des organismes. Les dépenses et recettes courantes sont définies comme étant les dépenses et recettes classées aux comptes de la classe 6 et 7 du plan comptable général des organismes de sécurité sociale.

Les données pour l'exercice 2016 sont basées sur les comptes définitifs des organismes pour l'exercice écoulé et sont incluses dans la notification du 1^{er} octobre 2017 avec les données de l'exercice 2017 qui représentent des prévisions actualisées concernant l'année en cours. Les données des exercices 2018 et suivants constituent des projections établies suivant les hypothèses économiques retenues dans le cadre de l'élaboration du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021.

La transition des budgets, comptes et prévisions des organismes au sous-secteur SEC des Administrations de sécurité sociale se présente globalement comme suit :

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Dépenses						
1) Dépenses courantes	9 553,7	10 160,3	10 274,7	10 817,6	11 356,4	12 029,5
2) Ajustements pour des opérations non comprises dans les comptes de la Sécurité sociale.....	29,9	29,7	68,2	73,7	78,7	58,9
3) Ajustement pour dépenses non considérés par le SEC2010	-8,1	-5,9	-33,3	-25,0	-25,0	-23,6
4) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-457,3	-446,3	-14,4	-16,4	-21,0	-30,4
5) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	-	-	-	-	-	-
6) Dépenses budgétaires ajustées	9 118,1	9 737,8	10 295,2	10 850,0	11 389,0	12 034,4
7) Autres adaptations.....	44,8	-23,1	-28,6	-12,3	-10,5	-9,2
8) Dépenses des administrations de sécurité sociale	9 162,9	9 714,7	10 266,6	10 837,7	11 378,5	12 025,2
B. Recettes						
9) Recettes courantes	10 915,7	11 577,7	11 706,1	12 303,6	12 880,2	13 506,9
10) Ajustements pour des opérations non comprises dans les comptes de la Sécurité sociale.....	144,0	30,1	30,8	31,4	31,3	31,5
11) Ajustement pour recettes non considérés par le SEC2010	-6,2	-	-1,2	0,8	-1,2	-1,2
12) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-457,3	-446,3	-14,4	-16,4	-21,0	-30,4
13) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	-	-	-	-	-	-
14) Recettes budgétaires ajustées	10 596,2	11 161,6	11 721,2	12 319,4	12 889,3	13 506,8
15) Autres adaptations.....	-515,5	-407,0	-438,5	-462,4	-496,2	-533,6
16) Recettes des administrations de sécurité sociale	10 080,7	10 754,6	11 282,8	11 857,0	12 393,1	12 973,2
C. Solde						
17) Solde des administrations de sécurité sociale (16)-(8)	917,7	1 039,9	1 016,1	1 019,3	1 014,6	948,0

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

On constate que les opérations sont pour l'essentiel d'envergure limitée au regard du total des dépenses et recettes ainsi que du solde ; mise à part les compensations entre recettes et dépenses constituées pour les exercices clos ou en cours, pour l'essentiel par les dotations et reprises sur provisions pour prestations en nature, qui n'impactent pas le solde, le principal ajustement concerne, ainsi que cela est montré plus en détail à l'annexe 6 (point 3.10), le remplacement de la variation de la valeur nette d'inventaire du Fonds d'investissement spécial du Fonds de compensation commun au régime général de pension, par les intérêts et dividendes effectivement perçus.

* * *

4) La trajectoire par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme

Afin de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'augmentation de la dette publique, le Gouvernement a procédé, dès l'année 2014, à l'élaboration d'un programme de restructuration et de modernisation des dépenses publiques visant non seulement à rétablir les grands équilibres budgétaires mais également à accroître l'efficacité des dépenses publiques.

Le programme « Paquet d'avenir » contenu dans la loi du 19 décembre 2014 avait pour objectif principal de réaliser des économies significatives au niveau de l'ensemble des catégories de dépenses de l'Administration publique (258 mesures).

Le tableau suivant fournit une estimation, actualisée en août 2017, au sujet de l'incidence financière des mesures du paquet d'avenir de l'Administration publique :

en millions	2015 Compte	2016 Prév.	2017 Prév.	2018 Prév.	2019 Prév.	2020 Prév.	2021 Prév.
Effets résultant des 258 mesures :							
Economies résultant des 258 mesures	+183	+222	+308	+337	+412	+425	+453
Augmentations (réforme du congé parental)	0	-9	-64	-75	-77	-80	-88
Augmentation TVA.....	+206	+303	+372	+390	+409	+432	+454
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	+84	+74	+15	+5	+2	+2	+2

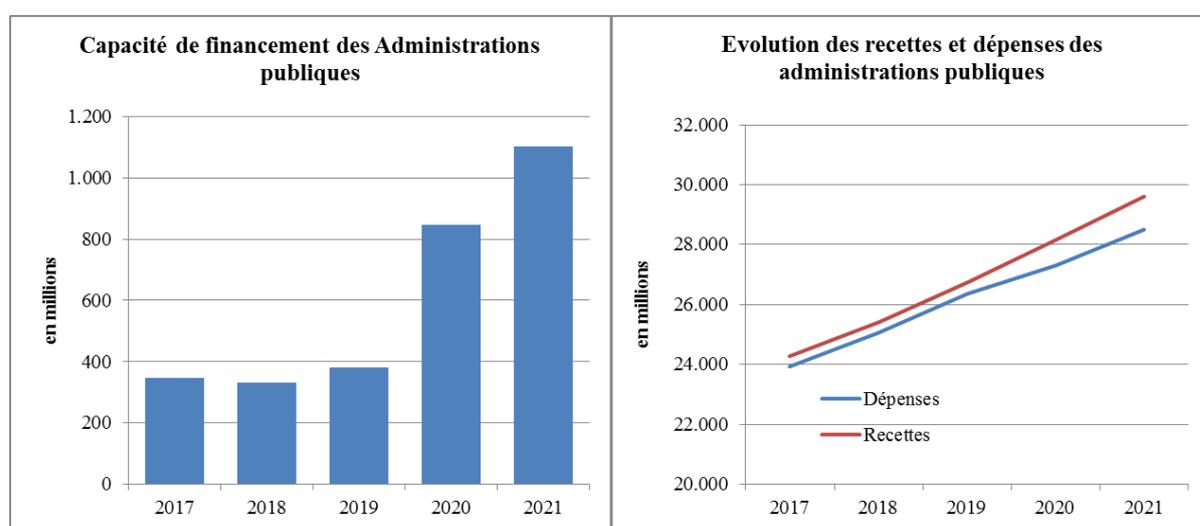
en millions	2015 Compte	2016 Prév.	2017 Prév.	2018 Prév.	2019 Prév.	2020 Prév.	2021 Prév.
Total des mesures.....	+473	+591	+631	+657	+746	+779	+821

Pour ce qui est de l'évolution de la situation financière de l'Administration publique, il importe de rappeler que l'article 3 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques dispose que les lois de programmation financière pluriannuelle déterminent les orientations budgétaires permettant d'atteindre l'objectif d'équilibre des comptes publics.

A cette fin, la loi de programmation pluriannuelle fixe l'objectif budgétaire à moyen terme ainsi que la trajectoire qui permet sa réalisation.

Pour le Luxembourg, l'objectif à moyen terme s'élève à - 0,5% du PIB à partir de 2017 et jusqu'en 2021.

Les graphiques ainsi que le tableau ci-après résumant la trajectoire pluriannuelle des finances publiques :



4.1) Solde nominal

	2017		2018		2019		2020		2021	
	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB						
1) Solde nominal :										
Administration centrale.....	-881	-1,6%	-890	-1,5%	-820	-1,3%	-366	-0,6%	-89	-0,1%
Administrations locales.....	+188	+0,3%	+206	+0,4%	+183	+0,3%	+199	+0,3%	+244	+0,4%
Sécurité sociale	+1.040	+1,9%	+1.016	+1,7%	+1.019	+1,7%	+1.015	+1,6%	+948	+1,4%
Administration publique ..	+347	+0,6%	+333	+0,6%	+382	+0,6%	+847	+1,3%	+1.104	+1,7%
2) Solde structurel :										
Administration publique ..	-	+0,6%	-	+0,1%	-	-0,1%	-	+1,0%	-	+2,0%

Il ressort de ce tableau qu'en 2018, le solde nominal de l'Administration publique reste stable au niveau atteint en 2017 à savoir +0,6% du PIB.

Cette évolution est la résultante de plusieurs facteurs :

- du côté des recettes, on note un taux de croissance de +4,7% tout en tenant compte des déchets escomptés de la réforme fiscale ;
- du côté des dépenses, l'année 2018 est caractérisée par une évolution modérée de +4,8% en 2018. D'après les prévisions de la programmation financière pluriannuelle, le solde de l'Administration publique affiche pour chacune des années de la période 2018-2021 un solde positif.

Dans ses prévisions de printemps 2017, la Commission prévoyait pour le Luxembourg un solde des administrations publiques de +0,2% en 2017 et de +0,3% en 2018. Les nouvelles prévisions établies dans le cadre de l'élaboration du projet de budget laissent entrevoir une légère amélioration par rapport à ces chiffres du printemps.

Sous-secteurs

Le solde nominal de l'Administration centrale reste négatif sous l'effet principalement de la réforme fiscale et du rythme soutenu des dépenses d'investissements. Ce déficit s'accompagne d'un solde excédentaire des communes et d'un solde de la sécurité sociale plus ou moins stable.

Les prévisions actuellement disponibles indiquent que l'année 2017 est caractérisée par un solde des finances publiques excédentaire. Malgré les moins-values de recettes liées à la réforme fiscale et l'augmentation importante des dépenses d'investissements de l'Administration centrale, le solde des Administrations publiques atteindra les +0,6% du PIB soit +347 millions d'euros.

L'année 2018 se caractérise par une stabilisation du solde des Administrations publiques au niveau de 2017, +0,6% du PIB soit +333 en termes absolus. Cette stabilisation du solde global se fait malgré l'impact plus important de la réforme fiscale en 2018.

La stabilisation du solde des Administrations publiques entamée en 2018 se poursuit en 2019. Dans ce cadre, il convient de relever que l'exercice 2019 est caractérisée par une dépense exceptionnelle de 200 millions due à la comptabilisation de l'avion militaire sur l'année de livraison suivant les règles de comptabilité du SEC alors que d'un point de vue comptabilité de caisse l'avion a déjà été payée presque en intégralité. En ne tenant pas compte de cette règle de comptabilité SEC, le solde des Administrations publiques de 2019 est estimée à +580 millions. Par conséquent on peut retenir que le solde des Administrations publiques s'améliorera de façon conséquente à partir de 2019 pour atteindre un niveau de +847 millions (+1,3% du PIB) en 2020 et de +1.104 millions (+1,7% du PIB) en 2021.

A l'origine de cette évolution se trouve le solde de l'Administration centrale. Les années 2019-2021 sont caractérisées par une amélioration graduelle et significative de la situation financière de l'Administration centrale. Le solde passera prévisiblement d'un déficit de -820 millions (-620 hors avion militaire) ou -1,3% du PIB en 2019 à un déficit de -366 millions ou -0,6% du PIB en 2020 et à un déficit de -89 millions ou -0,1% du PIB en 2021. L'équilibre sera donc atteint en 2021.

Simultanément, le solde du sous-secteur des Administrations locales se stabilise autour d'un excédent.

Finalement, le sous-secteur des Administrations de la sécurité sociale connaît une évolution décroissante: son excédent passera prévisiblement de +1.016 millions en 2018 ou +1,7% du PIB à +1.015 millions ou +1,6% en 2020. L'année 2021 est caractérisée par un solde de +948 millions soit +1,4% du PIB.

L'évolution de la situation des finances publiques au cours de cette période (2016-2021) est tributaire d'un certain nombre de facteurs déterminants :

- une dynamique soutenue des recettes (+4,8% en moyenne) grâce à la persistance de conditions macroéconomiques favorables au cours de toute la période ;
- une croissance des dépenses publiques soutenue, mais inférieure aux recettes avec un taux de croissance moyen de 4,7%.

4.2 Solde structurel

Pour ce qui est du mode de calcul du solde structurel, il convient de noter tout d'abord que le solde structurel peut être défini comme étant le solde public, corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels.

La notion de solde structurel repose en fait sur l'idée qu'il importe de prendre en considération l'impact de la conjoncture économique ainsi que les éléments exceptionnels afin de pouvoir apprécier la politique budgétaire d'un Etat membre.

Le solde public présente dès lors deux composantes à savoir :

- une composante conjoncturelle qui documente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes de l'ensemble de l'Administration publique,
- une composante structurelle qui représente ce que serait le solde public si l'économie fonctionnait à son niveau potentiel.

Le passage du solde « nominal » au solde « structurel » est basé sur une grandeur économique qui n'est pas observable en tant que telle et qui est dénommée « écart de production ». Cet écart mesure la différence entre la production réelle d'une économie et la production théorique qu'elle pourrait atteindre durablement en utilisant au mieux ses facteurs de production « capital » et « travail ».

Il s'impose de relever que les prévisions au sujet de l'évolution du solde structurel de l'Administration publique se basent sur les calculs du STATEC utilisant la méthodologie de la Commission Européenne qui est commentée en détail dans l'annexe 7 du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle¹.

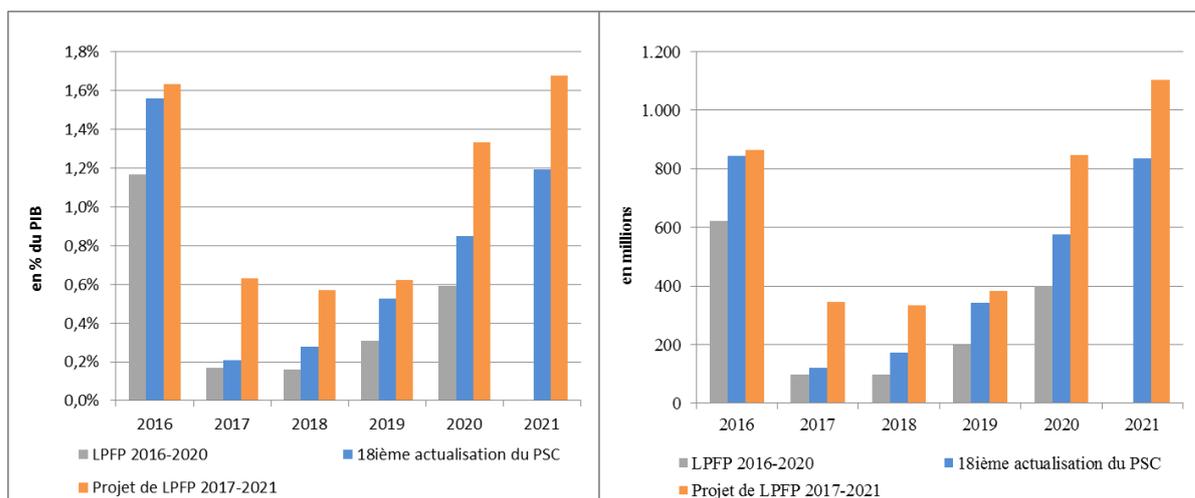
La trajectoire établie par le présent projet de loi, aboutit à un solde structurel de +0,1% en 2018, ce qui excède l'objectif budgétaire à moyen terme. En 2019, le solde structurel passerait à -0,1%, pour remonter à +2,0% en 2021.

Il ressort de ces prévisions que grâce aux mesures de restructuration qui ont été retenues par le Gouvernement, le solde structurel continue à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme au-delà de l'année 2017, tout en mettant en œuvre une réforme fiscale globale et en continuant à mettre en œuvre une politique d'investissement ambitieuse.

4.3 Comparaison avec les projections financières de la loi pluriannuelle 2016-2020

En comparant la trajectoire des finances publiques actuelle avec la trajectoire décrite dans la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020, il convient tout d'abord de reprendre le tableau ci-après.

Evolution du solde des Administrations publiques



LPFP 2016-2020	2016		2017		2018		2019		2020	
	en mio.	en % du PIB								
1) Solde nominal :										
Administration centrale	-407,5	-0,8%	-983,4	-1,7%	-943,5	-1,5%	-805,5	-1,2%	-570,7	-0,8%
Administrations locales	+181,0	+0,3%	+253,0	+0,4%	+207,1	+0,3%	+172,0	+0,3%	+170,7	+0,3%
Sécurité sociale	+849,4	+1,6%	+883,3	+1,5%	+908,1	+1,5%	+909,1	+1,4%	+874,6	+1,3%
Administration publique	+622,9	+1,2%	+152,8	+0,3%	+171,6	+0,3%	+275,7	+0,4%	+474,7	+0,7%
2) Solde structurel :										
Administration publique	-	+2,3%	-	+0,8%	-	+0,2%	-	+0,2%	-	+0,9%

Alors que la LPFP 2016-2020 a prévu un solde de +0,3% du PIB en 2017, les dernières estimations tablent sur un solde de +0,6% du PIB. Les causes de cette amélioration vont être développées en détail plus loin dans le document.

¹ En absence de nouvelles données complètes au moment de l'élaboration du présent projet de loi, les calculs reposent forcément sur les données qui étaient disponibles début septembre (prévisions de printemps de la Commission, note de conjoncture du STATEC).

Au cours des exercices 2018 à 2020, l'excédent des Administrations publiques dépasse les excédents prévus dans la LPFP 2016-2020. Cette meilleure performance est surtout attribuable à l'amélioration du solde de l'Administration centrale.

Le solde structurel calculé sur base des dernières estimations du PIB potentiel et de l'écart de production disponible, indique une détérioration par rapport aux estimations faites dans le cadre de la LPFP 2016-2020 pour les années 2017-2019 et une amélioration en 2020. Malgré ce fait, l'OMT est toujours respecté sur l'ensemble de la période de prévision et ne passe qu'en dessous des 0% pour l'exercice 2019 et ce à cause de la prise en compte de l'intégralité du coût de l'avion militaire sans quoi, le solde structurel pour 2019 se chiffrerait à +0,2%.

4.4 Politique inchangée

Le solde nominal de la trajectoire de l'Administration publique évolue comme suit, par rapport à la situation à politique inchangée :

	2017	2018	2019	2020	2021
En % du PIB :					
- Solde à politique inchangée	0,6%	0,6%	0,8%	1,6%	1,9%
- mesures nouvelles	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
- Solde à politique changée	0,6%	0,6%	0,6%	1,3%	1,7%
En millions :					
- Solde à politique inchangée	350	373	493	992	1 249
- mesures nouvelles	3	40	111	144	145
- Solde à politique changée	347	333	382	847	1 104

Note : Le détail des mesures est développé dans le Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018

Comme politique inchangée, il faut entendre les orientations politiques intégrées dans la LPFP 2016-2020 tout en tenant compte des réévaluations éventuelles qui ont eu lieu notamment suite au changement de données macroéconomiques.

La majeure partie des mesures nouvelles s'articule autour de moins-values de recettes à partir de 2019 dont le détail est développé dans le commentaire des articles du projet de loi budgétaire pour 2018. Au niveau des dépenses, il convient avant tout de citer les dépenses engendrées dans le cadre des initiatives de diversification économique.

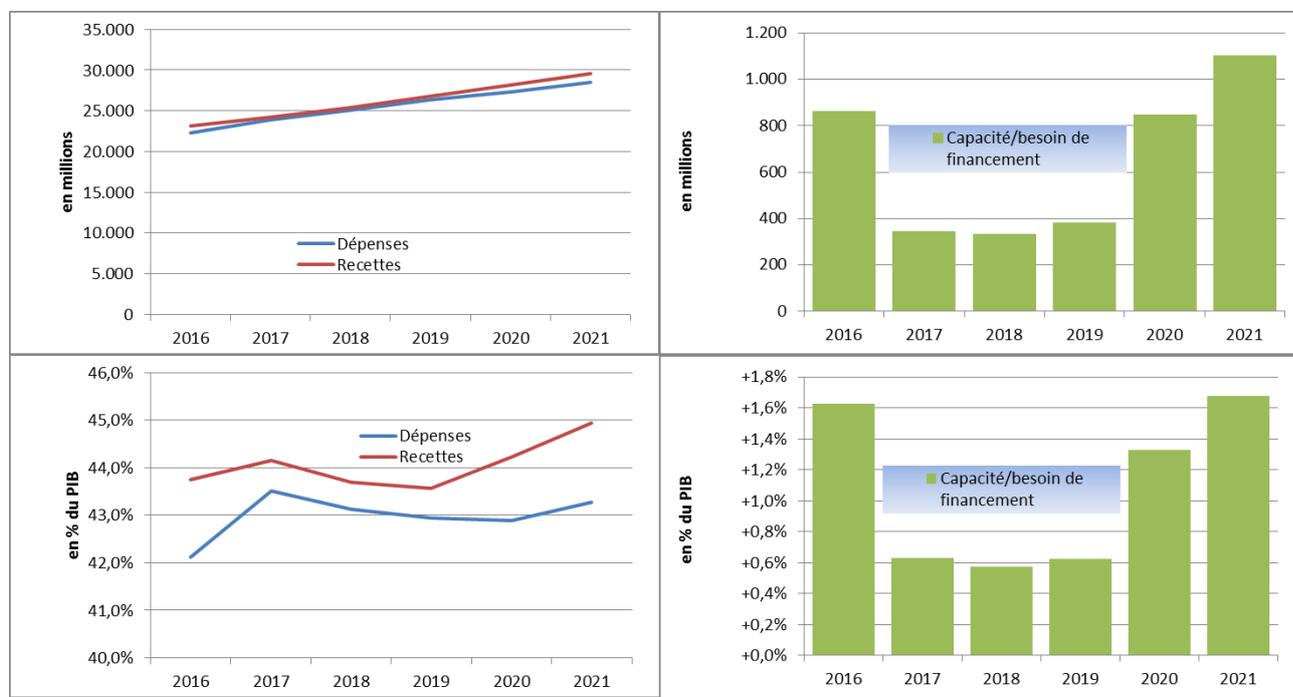
* * *

5) Les prévisions des finances publiques

5.1) La trajectoire des Administrations publiques

5.1.1) Evolution des recettes et des dépenses des Administrations publiques

5.1.1.1) Vue globale



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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses	22.328	23.923	25.067	26.357	27.300	28.506
	+3,4%	+7,1%	+4,8%	+5,1%	+3,6%	+4,4%
Consommation intermédiaire	2.002	2.048	2.145	2.209	2.276	2.346
	+4,4%	+2,3%	+4,7%	+3,0%	+3,0%	+3,0%
Formation de capital	2.044	2.380	2.372	2.656	2.543	2.582
	+5,2%	+16,4%	-0,3%	+12,0%	-4,3%	+1,5%
Rémunération des salariés	4.653	4.986	5.307	5.552	5.814	6.096
	+1,9%	+7,2%	+6,4%	+4,6%	+4,7%	+4,8%
Autres impôts sur la production	1	1	1	1	1	1
Subventions à payer	672	783	810	787	784	782
	-7,1%	+16,5%	+3,5%	-2,9%	-0,4%	-0,3%
Revenus de la propriété	168	181	176	166	176	149
	-6,2%	+7,5%	-2,7%	-5,7%	+6,2%	-15,6%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	2	2	0	0	0	0
Prestations sociales en espèce	8.119	8.581	8.883	9.308	9.748	10.294
	+2,6%	+5,7%	+3,5%	+4,8%	+4,7%	+5,6%
Prestations sociales en nature	2.401	2.542	2.720	2.893	3.034	3.222
	+0,5%	+5,8%	+7,0%	+6,3%	+4,9%	+6,2%
Autres transferts courants	1.681	1.825	1.999	2.061	2.111	2.187
	+4,7%	+8,6%	+9,5%	+3,1%	+2,4%	+3,6%
Transferts en capital à payer	499	603	626	732	808	846
	+21,8%	+20,8%	+3,9%	+17,0%	+10,3%	+4,8%
Variation sur actifs non financiers non produits	85	-8	28	-7	5	3
	-281,3%	-109,4%	-451,8%	-126,3%	-167,3%	-41,6%
Recettes	23.192	24.270	25.400	26.739	28.147	29.610
	+3,9%	+4,6%	+4,66%	+5,3%	+5,3%	+5,2%
Production marchande	550	560	575	581	583	594

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	+0,6%	+1,8%	+2,8%	+1,0%	+0,4%	+1,8%
Production pour usage final propre.....	222	246	265	285	305	325
	-0,6%	+10,9%	+7,5%	+7,5%	+7,0%	+6,6%
Production non marchande	710	682	682	699	714	729
	+1,7%	-3,9%	-0,0%	+2,4%	+2,2%	+2,0%
Impôts sur la production et les importations.....	6.327	6.575	6.946	7.245	7.578	7.867
	+2,5%	+3,9%	+5,7%	+4,3%	+4,6%	+3,8%
Revenus de la propriété	688	731	765	796	823	853
	-0,1%	+6,3%	+4,7%	+4,0%	+3,4%	+3,6%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	8.013	8.356	8.753	9.299	9.918	10.579
	+7,5%	+4,3%	+4,7%	+6,2%	+6,7%	+6,7%
Cotisations sociales	6.471	6.864	7.217	7.627	8.013	8.407
	+3,2%	+6,1%	+5,1%	+5,7%	+5,1%	+4,9%
Autres transferts courants	99	117	55	56	52	72
	-38,6%	+18,5%	-53,4%	+2,1%	-6,5%	+38,3%
Transferts en capital à recevoir	112	138	141	150	160	185
	+5,1%	+23,2%	+2,4%	+6,5%	+6,6%	+15,4%
Capacité/besoin de financement	865	347	333	382	847	1.104
en % du PIB.....	+1,6%	+0,6%	+0,6%	+0,6%	+1,3%	+1,7%
PIB en valeur.....	53.005	54.974	58.127	61.382	63.653	65.881

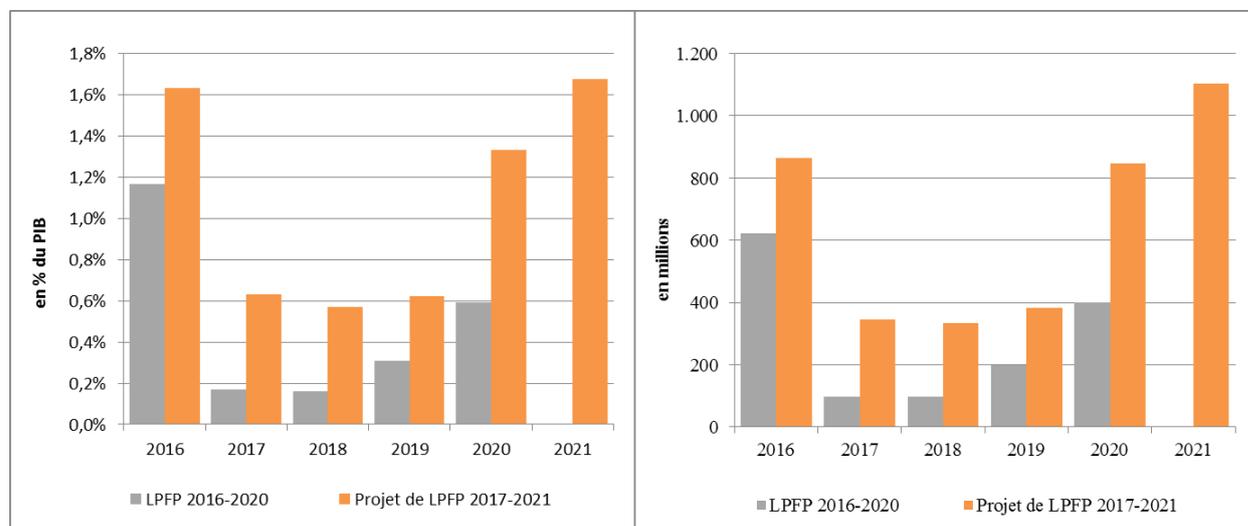
Aux termes de ces prévisions, le total des dépenses des Administrations publiques progresse en moyenne annuelle de 4,5% et le total des recettes au même rythme de 5,1% sur la période 2018-2021.

En raison de la mise en œuvre de la réforme fiscale à partir de l'année 2017, la progression du total des recettes s'élève à 4,6% entre 2016 et 2017, alors que les dépenses ont augmenté de 7,1% du fait essentiellement de la croissance importante des dépenses d'investissements. Sur la période 2018-2021 la croissance des recettes est plus importante que la croissance prévue des dépenses à savoir en moyenne pour les recettes de +5,1% contre seulement +4,5% pour les dépenses.

Comme déjà relevé plus haut, les prévisions tiennent désormais compte des répercussions de l'acquisition de l'avion militaire dont les dépenses d'un montant total de 200 millions doivent être comptabilisées intégralement au moment de la livraison de l'avion suivant les règles du SEC2010. Cette livraison est actuellement prévue pour 2019. Ces dépenses affecteront donc intégralement l'équilibre comptable de l'exercice 2019 alors que la majeure partie des paiements a déjà été effectuée par échéances annuelles depuis 2005 et continueront jusqu'en 2021, à charge du Fonds d'équipement militaire. A côté de la prise en compte de l'avion militaire, les dépenses en 2017 tiennent compte de l'achat de matériel roulant de la SNCFL de l'ordre de 130 millions. Côté recettes, la création Fonds de garantie des dépôts engendre des recettes de 76 millions.

5.1.1.2) Comparaison avec la loi pluriannuelle 2016-2020

Evolution du solde des administrations publiques



Le tableau suivant compare l'évolution des recettes et dépenses de la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) de décembre 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle de 2018-2021.

Administrations publiques	2016		2017		2018		2019		2020		2021
	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	Projet de LPFP 2017-2021								
En millions											
Recettes.....	23.095	23.192	23.956	24.270	24.850	25.400	25.888	26.739	27.089	28.147	29.610
variations		+0,4%		+1,3%		+2,2%		+3,3%		+3,9%	-
Dépenses.....	22.472	22.328	23.859	23.923	24.752	25.067	25.690	26.357	26.689	27.300	28.506
variations		-0,6%		+0,3%		+1,3%		+2,6%		+2,3%	-
Solde.....	+623	+865	+97	+347	+98	+333	+198	+382	+399	+847	+1.104
En % du PIB											
Recettes.....	43,3%	43,8%	42,0%	44,1%	40,8%	43,7%	40,2%	43,6%	40,2%	44,2%	44,9%
Dépenses.....	42,1%	42,1%	41,8%	43,5%	40,6%	43,1%	39,8%	42,9%	39,6%	42,9%	43,3%
Solde.....	+1,2%	+1,6%	+0,2%	+0,6%	+0,2%	+0,6%	+0,3%	+0,6%	+0,6%	+1,3%	+1,7%
PIB.....	53.392,0	53.004,8	57.015,3	54.974,4	60.900,8	58.126,8	64.476,0	61.381,9	67.413,2	63.653,0	65.880,9

L'augmentation des estimations de dépenses de +0,3% ou de +64 millions en 2017 s'explique principalement par les éléments suivants :

- rémunérations des salariés +26 millions,
- revenus de la propriété -41 millions,
- investissements +94 (dont +130 matériel roulant de la SNCFL)

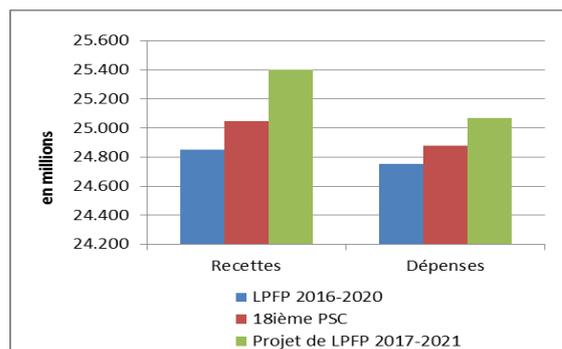
L'estimation des recettes pour 2017 a augmenté de manière conséquente. Les principales variations se trouvent au niveau des impôts sur la production (+140 millions) et des impôts courants sur le revenu (+77 millions). Alors que la première catégorie regroupe les impôts indirects comme la TVA, les droits d'accises, la taxe d'abonnement, la seconde catégorie regroupe les impôts directs comme l'impôt sur les traitements et salaires et l'impôt sur les collectivités. De même, les cotisations sociales ont connu une variation de +89 millions.

Les prévisions de recettes de 2018 ont été revues à la hausse de +2,2% et de +1,3% concernant les dépenses. La croissance au niveau des recettes est imputable en premier lieu à une révision à la hausse des estimations au niveau des impôts sur la production +367 millions, au niveau des impôts courants +126 millions et au niveau des cotisations sociales +121 millions. La hausse au niveau des impôts sur la production est imputable principalement à une réévaluation des recettes de TVA (+100 millions), des accises (+30 millions), des droits d'enregistrement (+50 millions) de même que des recettes en relation avec le Fonds de garantie des dépôts (+76 millions).

La variation au niveau des dépenses est imputable essentiellement à une ré-estimation des dépenses de personnel de +140 millions (Fonds des pensions +20 millions, Université +25 millions, CGDIS +13 millions), des autres transferts courants +76 millions (Prise en charge des demandeurs de protection internationale +24 millions, Participation aux frais de fonctionnement d'associations conventionnées par l'Etat: dépenses supplémentaires résultant de diverses lois entérinant une série d'accords conclus dans la Fonction publique +19 millions, Participation de l'Etat aux services d'éducation et d'accueil de type commercial dans le cadre du chèque-service accueil +50 millions) et des subventions +48 millions (Fonds de l'innovation +35 millions).

La croissance importante au niveau des recettes et dépenses des administrations publiques a déjà été intégrée en partie dans la 18^{ème} actualisation du programme de stabilité présenté en mai dernier.

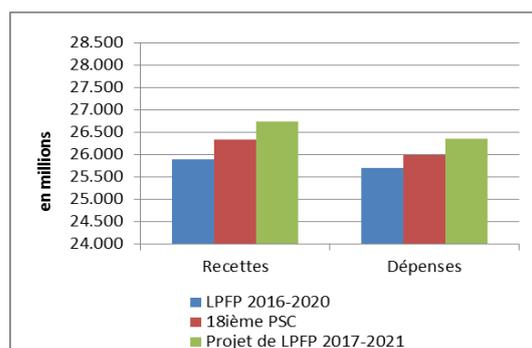
	2018		
	LPFP 2016-2020	18 ^{ème} PSC	Projet de LPFP 2017-2021
En millions			
Recettes	24.850	25.047	25.400
variations par rapport à la 18 ^{ème} actualisation du PSC			+1,5%
Dépenses	24.752	24.876	25.067
variations par rapport à la 18 ^{ème} actualisation du PSC			+1,4%
Solde	+98	+171	+333



La variation de +2,6% des dépenses en 2019 s'explique en majeure partie par la prise en compte de l'avion militaire de 200 millions, l'investissement direct des Administrations publiques est augmentée de +311 millions en total (avion militaire inclus). Ces dépenses n'ont pas été prises en compte dans les prévisions de la LPFP 2016-2020. A cela s'ajoute une augmentation des dépenses prévues notamment au niveau des rémunérations de +157 millions, des prestations sociales de +98 millions et des subventions de +57 millions. Cette variation des dépenses est largement dépassée par la nouvelle estimation prévue des recettes qui augmente de +3,3% par rapport aux estimations faites dans la LPFP 2016-2020. Du côté des recettes les différentes catégories ont aussi connu une réévaluation.

En comparant les prévisions actuelles avec les prévisions faites lors du dernier PSC, l'écart s'est réduit à +1,5% côté recettes et +1,4% côté dépenses comme le montre le tableau suivant.

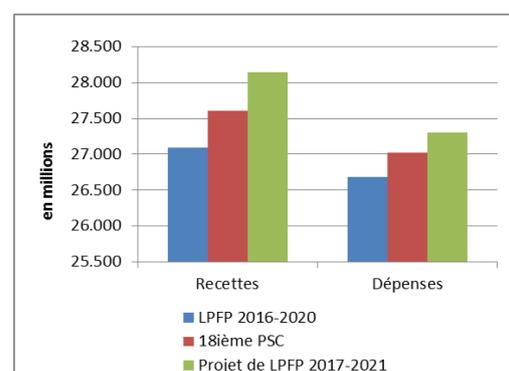
	2019		
	LPFP 2016-2020	18 ^{ème} PSC	Projet de LPFP 2017-2021
En millions			
Recettes	25.888	26.335	26.739
variations par rapport à la 18 ^{ème} actualisation du PSC			+1,5%
Dépenses	25.690	25.992	26.357
variations par rapport à la 18 ^{ème} actualisation du PSC			+1,4%
Solde	+198	+343	+382



Les prévisions de recettes de 2020 ont été revues à la hausse de +3,9% alors que les prévisions de dépenses ont été augmentées de +2,3%. Côté dépenses, la ré-estimation est due essentiellement à une augmentation de +270 millions au niveau des investissements, de +163 millions au niveau des rémunérations, de +93 millions au niveau des prestations, de +67 millions au niveau des subventions. Les impôts sur la production ont été réévalués de +833 millions (droits d'enregistrement +110 millions, taxe d'abonnement +36 millions, TVA +584 millions), les impôts courants à +103 millions (impôt retenu sur les traitements et salaires +85 millions), et les cotisations sociales à +168 millions.

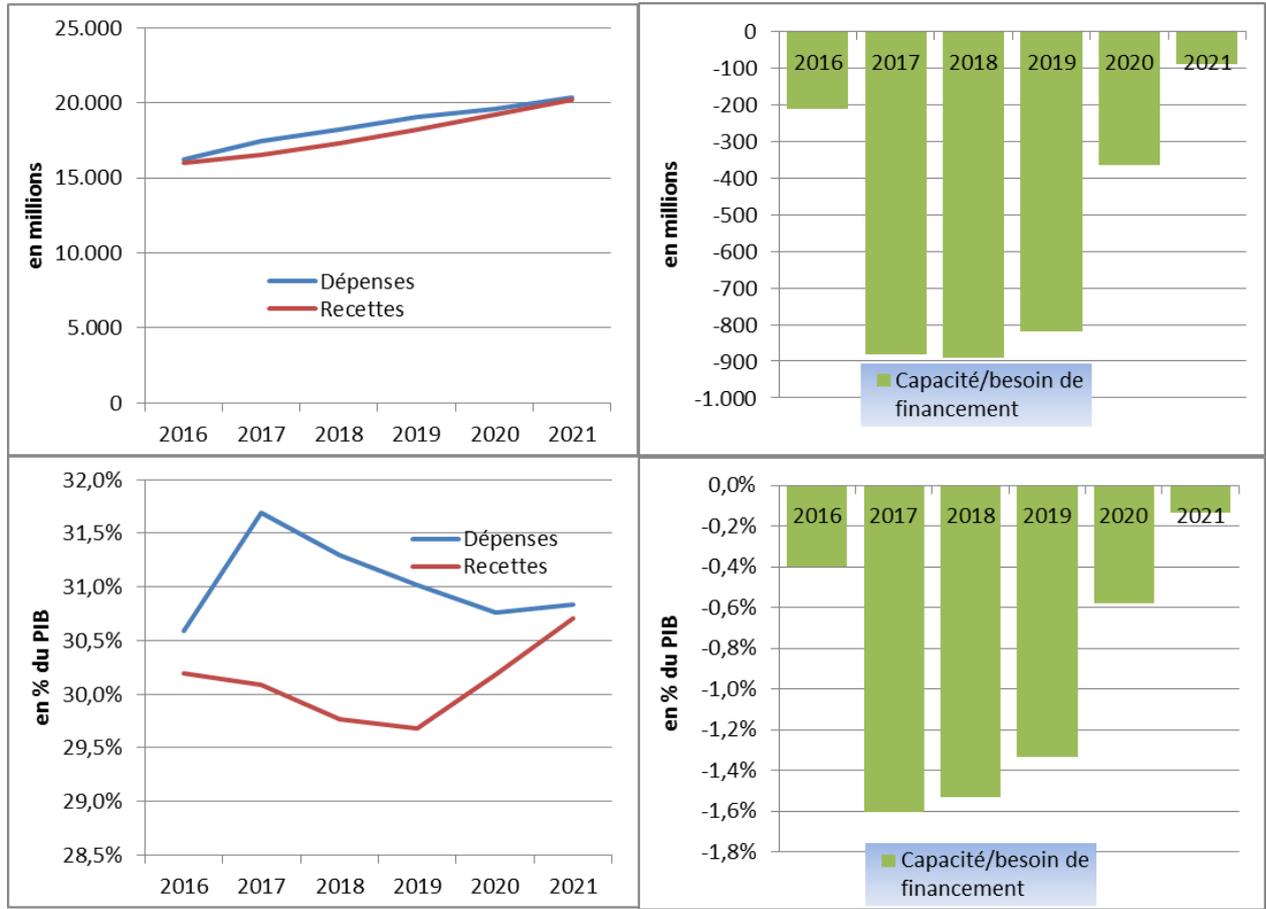
Par rapport aux prévisions faites lors de la 18^{ème} actualisation du PSC, la situation des administrations publiques se présente comme suit :

	2020		
	LPFP 2016-2020	18 ^{ème} PSC	Projet de LPFP 2017-2021
En millions			
Recettes	27.089	27.602	28.147
variations par rapport à la 18 ^{ème} actualisation du PSC			+2,0%
Dépenses	26.689	27.027	27.300
variations par rapport à la 18 ^{ème} actualisation du PSC			+1,0%
Solde	+399	+575	+847



5.1.2) Evolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale

5.1.2.1) Vue globale



Le tableau ci-après présente la trajectoire d'évolution de la situation financière de l'Administration centrale au cours de la période 2016 à 2021 :

En millions	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses	16.214	17.423	18.190	19.041	19.578	20.316
	+3,4%	+7,5%	+4,4%	+4,7%	+2,8%	+3,8%
Consommation intermédiaire.....	1.346	1.356	1.435	1.473	1.510	1.551
	+5,3%	+0,7%	+5,8%	+2,6%	+2,5%	+2,8%
Formation de capital	1.314	1.571	1.514	1.731	1.579	1.608
	+0,9%	+19,5%	-3,6%	+14,3%	-8,8%	+1,8%
Rémunération des salariés	3.640	3.894	4.151	4.354	4.563	4.793
	+2,0%	+7,0%	+6,6%	+4,9%	+4,8%	+5,1%
Autres impôts sur la production.....	0	0	0	0	0	0
Subventions à payer.....	591	692	729	706	703	701
	-8,0%	+17,1%	+5,4%	-3,2%	-0,4%	-0,3%
Revenus de la propriété.....	169	179	181	170	180	153
	-5,5%	+5,8%	+1,1%	-5,7%	+5,9%	-15,2%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	2	2	0	0	0	0
Prestations sociales en espèce.....	1.549	1.605	1.584	1.624	1.681	1.756
	+2,6%	+3,6%	-1,3%	+2,5%	+3,5%	+4,5%
Prestations sociales en nature	63	68	62	64	64	65
	-1,0%	+7,7%	-9,4%	+3,2%	+1,0%	+1,1%
Autres transferts courants	6.809	7.227	7.660	7.998	8.304	8.680
	+2,3%	+6,1%	+6,0%	+4,4%	+3,8%	+4,5%
Transferts en capital à payer	681	844	852	936	996	1.012
	+17,6%	+24,1%	+0,8%	+10,0%	+6,3%	+1,7%
Variation sur actifs non financiers non produits ...	49	-15	21	-14	-2	-4
	-152,6%	-130,9%	-238,2%	-168,3%	-85,8%	+101,3%
Recettes	16.003	16.542	17.300	18.221	19.212	20.228
	+3,8%	+3,4%	+4,6%	+5,3%	+5,4%	+5,3%
Production marchande	163	160	169	170	168	174
	-8,0%	-1,7%	+5,4%	+0,7%	-1,2%	+3,7%
Production pour usage final propre.....	222	246	265	285	305	325
	-0,6%	+10,9%	+7,5%	+7,5%	+7,0%	+6,6%
Production non marchande	530	486	478	486	493	499
	+0,3%	-8,4%	-1,6%	+1,7%	+1,4%	+1,1%
Impôts sur la production et les importations	6.266	6.517	6.891	7.190	7.523	7.812
	+2,5%	+4,0%	+5,7%	+4,3%	+4,6%	+3,8%
Revenus de la propriété.....	296	330	327	333	341	353
	+2,1%	+11,4%	-1,1%	+2,1%	+2,2%	+3,5%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	7.288	7.602	7.963	8.479	9.067	9.698
	+6,5%	+4,3%	+4,8%	+6,5%	+6,9%	+7,0%
Cotisations sociales.....	820	864	893	933	986	1.035
	+4,7%	+5,3%	+3,4%	+4,5%	+5,6%	+4,9%
Autres transferts courants	274	152	178	196	192	196
	-18,5%	-44,6%	+17,3%	+9,7%	-2,1%	+2,2%
Transferts en capital à recevoir	142	185	136	148	137	137
	+14,0%	+30,7%	-26,5%	+8,5%	-7,6%	+0,1%
Capacité/besoin de financement	-211	-881	-890	-820	-366	-89
en % du PIB	-0,4%	-1,6%	-1,5%	-1,3%	-0,6%	-0,1%
PIB en valeur	53.005	54.974	58.127	61.382	63.653	65.881

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Il ressort notamment de ce tableau que le solde nominal de l'Administration centrale passera prévisiblement de -1,6% du PIB en 2017 à -0,1% du PIB en 2021.

La trajectoire de l'Administration centrale est marquée par les répercussions des efforts de restructuration des dépenses. Ces efforts de restructuration ont permis l'implémentation de la réforme fiscale au cours de la période 2017 à 2021. Le succès de cette démarche peut notamment être illustré par la diminution du poids de la dépense totale de l'Administration centrale par rapport au PIB qui passe de 31,7% en 2017 à 30,8% en 2021.

Le total des recettes de son côté augmente légèrement de 30,1% à 30,7% du PIB.

En raison de la mise en œuvre de la réforme fiscale à partir de l'année 2017, la progression du total des recettes s'élève à 2,3% entre 2016 et 2017, alors que les dépenses ont augmenté parallèlement de 7,5% du fait essentiellement de la croissance importante des dépenses d'investissements directs (Formation de capital) et surtout indirects (Transferts en capital). Sur la période 2018-2021, la croissance des recettes est plus importante que la croissance prévue des dépenses à savoir en moyenne pour les recettes de +5,2% contre seulement +3,9% pour les dépenses.

Comme déjà signalé ci-avant, les prévisions tiennent désormais compte des répercussions de l'acquisition de l'avion militaire dont les dépenses d'un montant total de 200 millions doivent être comptabilisées intégralement au moment de la livraison de l'avion suivant les règles du SEC2010 ; dépenses qui affecteront intégralement l'équilibre comptable de l'exercice 2019 alors que la majeure partie des paiements a déjà été effectuée par échéances annuelles depuis 2005 et continueront jusqu'en 2021, à charge du Fonds d'équipement militaire. Les dépenses en 2017 tiennent compte de l'achat de matériel roulant de la SNCFL de l'ordre de 130 millions.

5.1.2.2) Variations par rapport à la loi pluriannuelle 2016-2020

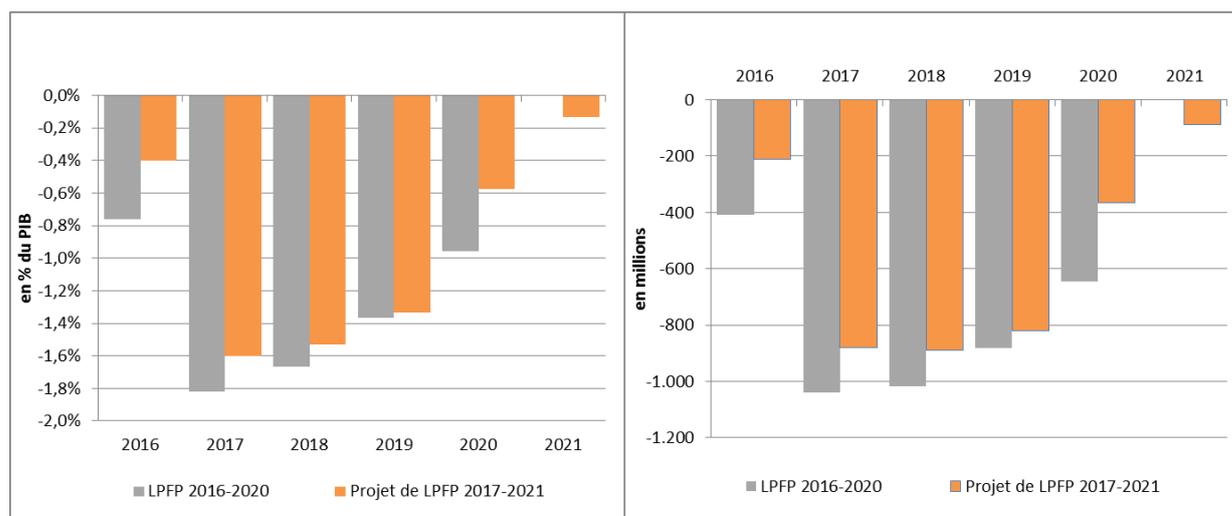
Avant de pouvoir analyser les variations qui se sont opérées entre les deux prévisions, il faut rappeler que lors de la LPFP 2016-2020, un nouveau mode de présentation de l'impôt commercial communal avait été introduit.

Alors que cet impôt a été alloué directement aux communes jusqu'en 2016, une partie transite désormais à travers le fonds communal. De ce fait, les recettes du fonds augmentent de même que les dépenses suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999. La même méthode de comptabilisation a été appliquée dans le cadre de la LPFP de 2016-2021. Comme il s'agit d'un impôt des communes, le SEC2010 prescrit que l'ICC doit être comptabilisé intégralement comme impôt au niveau du sous-secteur des Administrations locales et non pas comme transfert en provenance du sous-secteur de l'Administration centrale. De ce fait, les comptes suivant le SEC2010 prescrivent la présentation d'avant 2016 pour le fonds communal. Afin de rendre comparable la LPFP 2016-2020 au PLPFP 2017 – 2021 il convient de diminuer les recettes ainsi que les dépenses de l'Administration centrale du montant de l'ICC transitant à partir de 2017 à travers le fonds communal.

LPFP 2016-2020	2017	2018	2019	2020
Recettes	16.916	17.503	18.168	18.988
-part de l'ICC	-604	-628	-649	-673
Recettes ajustées	16.312	16.875	17.519	18.315
Dépenses.....	17.955	18.520	19.051	19.634
-part de l'ICC	-604	-628	-649	-673
Dépenses ajustées	17.351	17.892	18.402	18.961

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Evolution du solde de l'Administration centrale



Le tableau suivant compare l'évolution des recettes et dépenses ajustées de la loi de programmation financière pluriannuelle de décembre 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle de 2017-2021.

Administration centrale	2016		2017		2018		2019		2020		2021
	LPFP* 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	Projet de LPFP 2017-2021								
En millions											
Recettes	16.046	16.003	16.312	16.542	16.875	17.300	17.519	18.221	18.315	19.212	20.228
variations		-0,3%		+1,4%		+2,5%		+4,0%		+4,9%	-
Dépenses.....	16.453	16.214	17.351	17.423	17.892	18.190	18.402	19.041	18.961	19.578	20.316
variations		-1,5%		+0,4%		+1,7%		+3,5%		+3,3%	-
Solde	-407	-211	-1.039	-881	-1.017	-890	-883	-820	-646	-366	-89
En % du PIB											
Recettes	30,1%	30,2%	28,6%	30,1%	27,7%	29,8%	27,2%	29,7%	27,2%	30,2%	30,7%
Dépenses.....	30,8%	30,6%	30,4%	31,7%	29,4%	31,3%	28,5%	31,0%	28,1%	30,8%	30,8%
Solde	-0,8%	-0,4%	-1,8%	-1,6%	-1,7%	-1,5%	-1,4%	-1,3%	-1,0%	-0,6%	-0,1%
PIB.....	53.392	53.005	57.015	54.974	60.901	58.127	64.476	61.382	67.413	63.653	65.881

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

- Hors nouvelle comptabilisation de l'ICC

L'augmentation des estimations de dépenses de +0,4% en 2017 s'explique principalement par les éléments suivants :

- Investissements directs (formation de capital) +29 millions,
- rémunérations des salariés +16 millions
- revenus de la propriété -49 millions,
- subventions -17 millions
- prestations sociales en espèce +39 millions
- autres transferts courants +23 millions
- investissements indirects (transferts en capital) +18 millions

Les recettes ont été revues à la hausse de +1,4% pour l'exercice 2017. Les principales variations se trouvent au niveau des éléments suivants :

- Impôts sur la production et les importations +134 millions
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine +56 millions

Les prévisions de recettes de 2018 ont été revues à la hausse de +2,5% (suite aux résultats constatés pendant les 8 premiers mois de 2017) et de +1,7% concernant les dépenses. La croissance au niveau des recettes est imputable en premier lieu à une révision à la hausse des estimations au niveau des impôts sur la production +363 millions et au niveau des impôts courants +99 millions. La variation au niveau des dépenses est imputable à une ré-estimation des dépenses au niveau des catégories suivantes :

- Consommation intermédiaire +65 millions
- Rémunération des salariés +110 millions,
- Subventions +48 millions
- Intérêts débiteurs (Revenus de la propriété) -50 millions
- Autres transferts courants +226 millions
 - dont*
 - transferts à la sécurité sociale +124 millions*
 - transferts aux institutions sans but lucratif au service des ménages +74 millions*
- Investissements indirects (transferts en capital) -47 millions

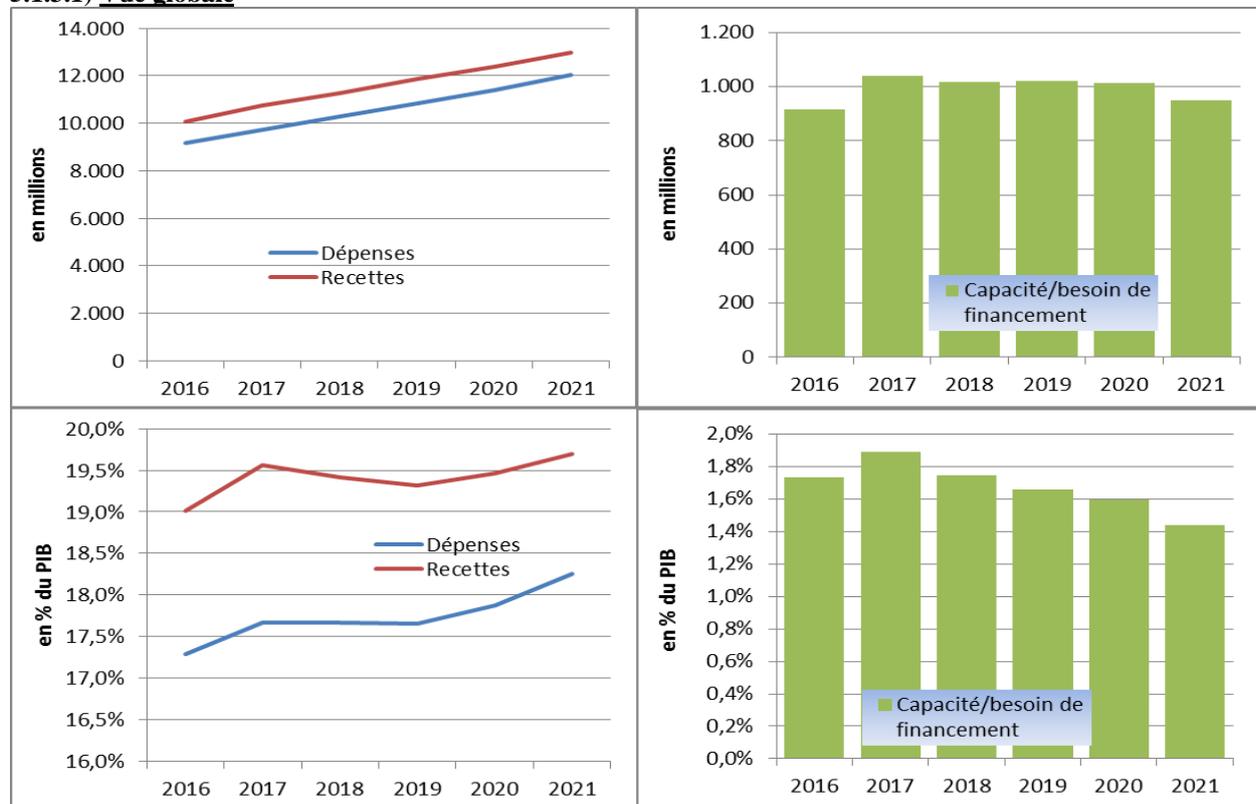
La variation de +3,5% des dépenses en 2019 s'explique en majeure partie par la prise en compte de l'avion militaire de 200 millions. De même, les dépenses de rémunération connaissent une réévaluation de +134 millions et les dépenses de consommation de +75 millions. Les « autres transferts courants » ont été ré-estimés de +240 millions dont 150 millions sont imputables aux transferts à la sécurité sociale et +85 millions aux transferts aux institutions sans but lucratif au service des ménages.

La ré-estimation des recettes est imputable comme déjà en 2018, aux impôts sur la production +634 millions de même qu'aux impôts courants +108 millions.

Les prévisions de recettes de 2020 ont été revues à la hausse de +4,9% alors que les prévisions de dépenses ont été augmentées de +3,3%. Côté dépenses, la ré-estimation est due essentiellement à une augmentation au niveau des investissements directs (+185 millions) au niveau des rémunérations (+142 millions) au niveau de la consommation intermédiaire (+97 millions) et au niveau des autres transferts courants (+192 millions). Les impôts sur la production ont été réévalués de +828 millions et les impôts courants de +70 millions.

5.1.3 Evolution des recettes et dépenses des Administrations de la sécurité sociale

5.1.3.1) Vue globale



Le tableau ci-après présente la trajectoire d'évolution de la situation financière de la sécurité sociale au cours de la période 2016 à 2021 :

En millions	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses	9.163	9.714	10.266	10.837	11.378	12.025
	+0,6%	+6,0%	+5,7%	+5,6%	+5,0%	+5,7%
Consommation intermédiaire	86	97	92	95	99	101
	-3,9%	+12,7%	-4,3%	+2,5%	+4,5%	+1,5%
Formation brute de capital.....	2	1	37	42	47	27
	-0,6%	-35,4%	+2.549,8%	+13,4%	+11,8%	-42,2%
Rémunération des salariés	115	122	125	132	140	147
	+2,4%	+5,9%	+2,6%	+5,4%	+5,7%	+5,2%
Autres impôts sur la production	0	0	0	0	0	0
Subventions à payer	0	0	0	0	0	0
Revenus de la propriété (intérêts de la dette publique)	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèce	6.565	6.971	7.294	7.679	8.063	8.532
	+2,6%	+6,2%	+4,6%	+5,3%	+5,0%	+5,8%
Prestations sociales en nature	2.308	2.439	2.623	2.792	2.932	3.119
	+0,4%	+5,7%	+7,5%	+6,5%	+5,0%	+6,4%
Autres transferts courants.....	50	54	66	67	68	69
	+1,4%	+8,7%	+22,7%	+1,4%	+0,8%	+1,5%
Transferts en capital à payer.....	35	30	29	29	30	30
	-6,4%	-14,9%	-3,7%	+2,2%	+3,4%	-0,3%
Variation sur actifs non financiers non produits	0	0	0	0	0	0
Recettes	10.080	10.754	11.282	11.857	12.393	12.973
	+2,1%	+6,7%	+4,9%	+5,1%	+4,5%	+4,7%
Production marchande.....	35	38	41	41	41	42
	+42,6%	+9,5%	+7,6%	+0,8%	+0,7%	+0,7%
Production pour usage final propre	0	0	0	0	0	0
Production non marchande.....	0	0	0	0	0	0
Revenus de la propriété	367	388	423	446	464	481
	-3,1%	+5,6%	+9,0%	+5,4%	+4,1%	+3,6%
Cotisations sociales	5.647	5.996	6.320	6.690	7.023	7.368
	+3,0%	+6,2%	+5,4%	+5,9%	+5,0%	+4,9%
Autres transferts courants.....	4.016	4.317	4.481	4.660	4.846	5.061
	+1,1%	+7,5%	+3,8%	+4,0%	+4,0%	+4,4%
Transferts en capital à recevoir	15	16	18	20	19	21
	+19,7%	+5,3%	+10,5%	+10,6%	-6,6%	+12,7%
Capacité/besoin de financement	918	1.040	1.016	1.019	1.015	948
en % du PIB	1,7%	1,9%	1,7%	1,7%	1,6%	1,4%
PIB en valeur.....	53.005	54.974	58.127	61.382	63.653	65.881

Le tableau montre que le solde de la Sécurité sociale se maintient à un niveau élevé, constamment supérieur à 900 millions. Il dépasse également – voir ci-après sous 5.1.3.2) - les prévisions de la loi de programmation financière pluriannuelle pour les années 2016 à 2020 (LPFP 2016-2020), tout en étant inférieur aux montants encore plus optimistes prévus dans le cadre de la 18^{ème} actualisation du PSC en avril 2017.

On constate ainsi qu'après avoir atteint 1,9% du PIB en 2017, le solde de la sécurité sociale décroît au fil des années pour atteindre +1,4% du PIB en 2021. Pour rappel, ce solde est dû pour l'essentiel à l'excédent annuel du régime général de pension, et sa décroissance traduit, parmi d'autres facteurs, la diminution attendue de cet excédent, appelé à disparaître à moyen terme.

Le total des dépenses s'accroît sur toute la période 2016-2021 de 5,6 % en moyenne, contre une croissance estimée des recettes de 5,2 % sur la même période. Sur la période 2017, la croissance annuelle moyenne des dépenses est comparable (+ 5,5 %), alors que celle des recettes est moindre (+ 4,8 %). Cette évolution explique largement la trajectoire du solde prémentionnée.

Plus particulièrement, ces évolutions résultent du développement des grandes catégories de recettes et dépenses de la Sécurité sociale :

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

Comme cela a été relevé dans le cadre de la 18^{ème} actualisation du PSC en avril 2017, l'évolution favorable de l'emploi en 2016 et 2017 a amené une ré-estimation substantielle de l'évolution des cotisations sociales et partant des contributions associées de l'Etat, ce qui constitue la cause fondamentale de l'amélioration du solde de la Sécurité sociale.

Ce facteur explique dans une large mesure la progression annuelle moyenne des cotisations qui s'établit à 5,3% entre 2017 et 2021.

Les transferts courants versés à la Sécurité sociale progressent en moyenne annuelle de 4,1 %. L'essentiel de ces transferts est constitué des contributions de l'Etat et il convient à cet égard d'observer que l'évolution de ces transferts est influencée en particulier par la participation de l'Etat à la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE).

Abstraction faite de cette dernière, les autres transferts à la Sécurité sociale (notamment les contributions de l'Etat aux assurances, maladie, dépendance et accidents), progressent de 5,2% en moyenne annuelle, taux de croissance comparable à celui des cotisations.

Les revenus de la propriété sont estimés passer de 388 millions en 2017 à 481 millions en 2021, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 5,5 %, facteur contribuant de façon significative au solde de la Sécurité sociale au cours de la période de programmation.

Les revenus du Fonds de compensation de la Sécurité sociale (FdC) augmentent sous l'effet des bons résultats du Fonds enregistrés de 2014 à 2016 ainsi que du fait des transferts au-dit Fonds de l'excédent des recettes du régime de pension. Comme cela a été régulièrement rappelé dans le cadre du commentaire de l'évolution de la situation de la Sécurité sociale, ces revenus sont finalement également tributaires de l'évolution de la situation boursière, notamment des taux d'intérêts actuellement bas. Compte tenu de cette évolution, les revenus à réaliser de 2017 à 2020 ont d'ailleurs été revus vers le bas par rapport aux estimations de la LPFP 2016-2020, ceci également en partie déjà dans le cadre de la récente actualisation du PSC.

Les dépenses du sous-secteur de la Sécurité sociale augmentent en moyenne annuelle de 5,5% entre 2017 et 2021, la progression est de 6,0 % en 2017 pour s'établir en 2018, 2019 et 2021 à quelque 5,6% - 5,7%, et à 5,0% en 2020, les écarts annuels s'expliquant entre autres, mais non exclusivement, par les taux de variation de progression estimée de l'échelle mobile.

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

Les dépenses de l'assurance pension sont estimées croître en moyenne annuelle de + 6,2% de 2017 à 2021, ce qui dépasse la croissance des recettes (essentiellement les cotisations et la contribution de l'Etat) qui sont estimées progresser (néanmoins très dynamiquement) de +5,5% en moyenne pendant la période.

En dépit de cette différence, et en raison de l'importance du solde des opérations courantes actuelles, ce solde continue à rester excédentaire et à se maintenir à un niveau élevé. A noter que les projections comportent l'hypothèse d'un ajustement de 0,9% en 2017, de 0,4% en 2018, de 0,6% en 2019 ainsi que de 0,7% en 2020 et 2021 (taux ne différant pour les années 2018 à 2020 que peu de ceux retenus pour la même période dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020).

Les dépenses courantes de l'assurance maladie-maternité, principalement constituées des prestations en nature, sont estimées augmenter de 5,9% en moyenne annuelle, ce qui est supérieur à la croissance estimée des cotisations (et partant de la cotisation de l'Etat), soit 5,3%. Il en résulte une forte décroissance du solde excédentaire constaté en 2016 et attendu pour 2017. Si ce solde reste du même ordre de grandeur que celui estimé dans le cadre de la loi de programmation financière 2016-2020 (une centaine de millions), il est néanmoins nettement inférieur au solde estimé dans le cadre de la 18^{ème} actualisation du PSC en avril et est atteint à niveau de cotisations (et partant de contribution de l'Etat) sensiblement réévalué vers le haut par rapport à la loi de programmation pluriannuelle de l'an passé.

Ceci tient à un ensemble de facteurs : évaluation plus précise de l'impact cumulé des mesures salariales intervenues dans la Fonction publique depuis 2015 (transposition au secteur hospitalier des différents accords salariaux ayant fait l'objet de l'avis de la Commission paritaire prévu par l'article 12 de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ; prise en compte de l'accord salarial de décembre 2016), prise en compte en ordre de grandeur du coût estimé des mesures envisagées au cours de la réunion du comité quadripartite de mai et encore l'étude, budgétisation dans le cadre du secteur hospitalier du Laboratoire national de santé (LNS), dépense toutefois contrebalancée par une économie au niveau des crédits budgétaires de l'Etat.

Le taux de progression pour l'assurance dépendance est substantiellement revu à la hausse (+ 8,1 % en moyenne annuelle), tant par rapport aux prévisions – déjà en hausse – du PSC (+4,6 %) que par rapport à la LPFP de décembre 2016 qui prévoyait une progression annuelle moyenne de 3,8% pour la période 2016-2020. Comme expliqué au chapitre B du projet de budget pour 2018 (volume 1), cette évolution résulte pour l'essentiel de l'impact cumulé des mesures salariales intervenues dans la Fonction publique depuis 2015 (transposition des différents accords salariaux ayant fait l'objet de l'avis de la Commission paritaire prévu par l'article 12 de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, prise en compte de l'accord salarial de décembre 2016), de l'actualisation des hypothèses relatives au nombre de bénéficiaires ainsi que de l'effet des amendements apportés au projet de réforme de l'assurance dépendance.

A cela s'ajoute l'absorption progressive de l'effet, sur la croissance des dépenses, de l'application des critères d'octroi plus stricts par la cellule d'évaluation et d'orientation (CEO) dans le cadre du Zukunftspak. Ceci du fait de la disparition progressive des plans de prise en charge établis encore selon les anciens critères.

La croissance moyenne annuelle des dépenses courantes de l'assurance accidents et de la Mutualité des employeurs est estimée à respectivement 3,4% et 5,5%. Pour l'assurance accidents il en résulte ainsi un taux d'évolution dépassant seulement modérément l'accroissement moyen estimé de l'échelle mobile (NI : +1,9% entre 2017 et 2021), ce qui concourt, compte tenu de l'accroissement dynamique des cotisations, au rétablissement d'un solde excédentaire de ce régime.

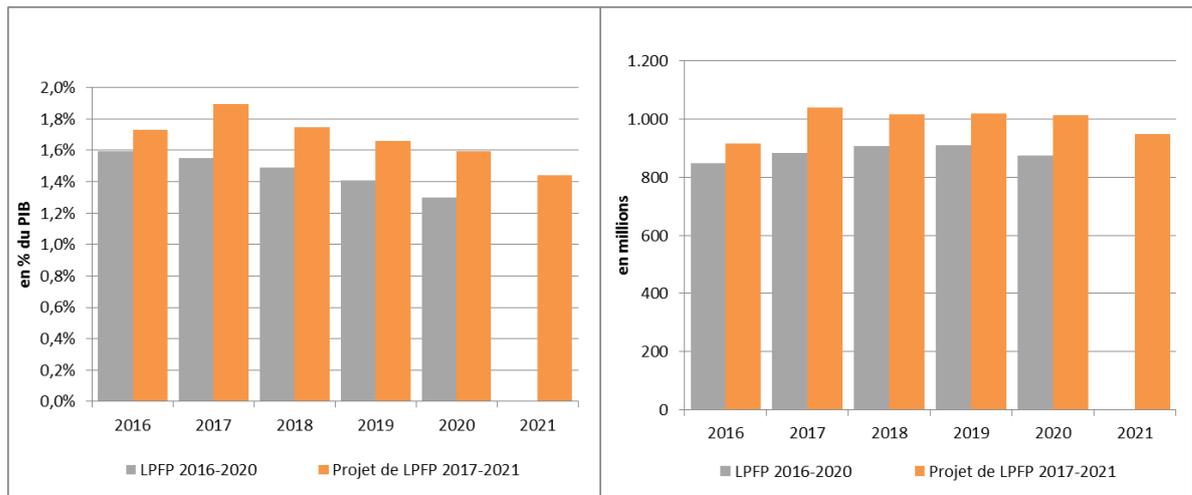
5.1.3.2) Variations par rapport à la loi pluriannuelle 2016-2020

Le tableau suivant compare l'évolution des recettes et dépenses de la loi de programmation financière pluriannuelle de décembre 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle de 2017-2021.

	2016		2017		2018		2019		2020		2021
	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	Projet de LPFP 2017-2021								
Sécurité sociale											
<u>En millions</u>											
Recettes.....	10.137	10.080	10.633	10.754	11.078	11.282	11.586	11.857	12.088	12.393	12.973
variations		-0,6%		+1,1%		+1,8%		+2,3%		+2,5%	-
Dépenses.....	9.288	9.163	9.750	9.714	10.170	10.266	10.677	10.837	11.213	11.378	12.025
variations		-1,4%		-0,4%		+0,9%		+1,5%		+1,5%	-
Solde.....	+849	+918	+883	+1.040	+908	+1.016	+909	+1.019	+875	+1.015	+948
<u>En % du PIB</u>											
Recettes.....	19,0%	19,0%	18,6%	19,6%	18,2%	19,4%	18,0%	19,3%	17,9%	19,5%	19,7%
Dépenses.....	17,4%	17,3%	17,1%	17,7%	16,7%	17,7%	16,6%	17,7%	16,6%	17,9%	18,3%
Solde.....	+1,6%	+1,7%	+1,5%	+1,9%	+1,5%	+1,7%	+1,4%	+1,7%	+1,3%	+1,6%	+1,4%
PIB.....	53.392	53.005	57.015	54.974	60.901	58.127	64.476	61.382	67.413	63.653	65.881

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Evolution du solde des Administrations de la sécurité sociale



Le graphique montre que les soldes respectivement réalisés en 2016 et prévus pour la période pluriannuelle à venir sont supérieurs à ceux prévus dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020. Cela tient aux facteurs déjà mentionnés dans l'analyse d'évolution globale présentée sous 5.1.3.1) ci-avant

Pour les raisons déjà expliquées ci-avant sous 5.1.3.1 les dépenses - et en fait, en raison de leur envergure, principalement les prestations sociales (en nature et en espèces) - ont été revues à la hausse pour un ordre de grandeur de 141 millions en moyenne sur la période 2018-2020 (avec une légère révision vers le bas en 2017).

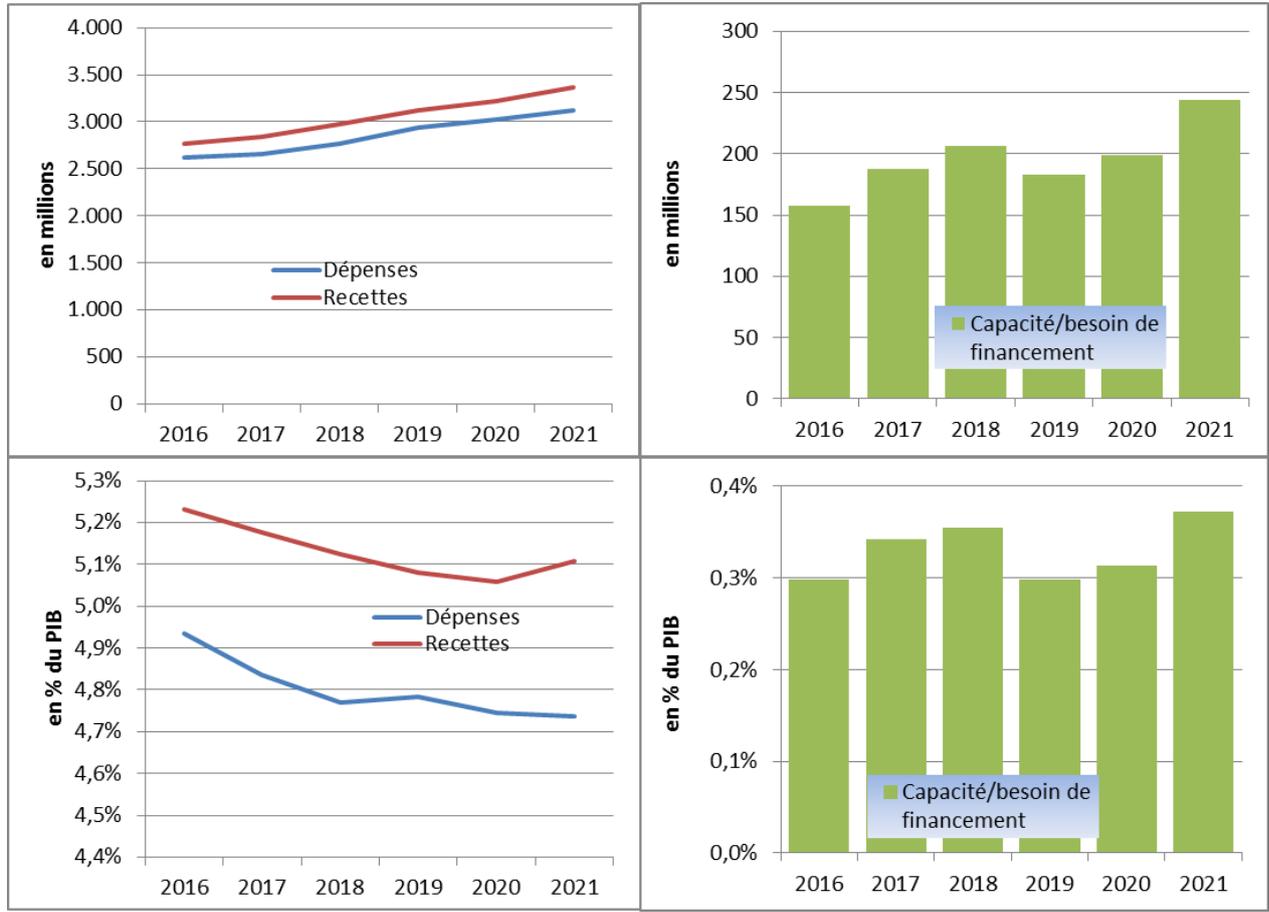
Les recettes ont été réévaluées encore davantage (de quelque 260 millions en moyenne annuelle de 2018 à 2020), ce qui explique l'accroissement du solde, ceci essentiellement sur base de l'évolution plus favorable constatée en 2016 de l'emploi, comme cela a déjà été relevé lors de l'établissement de la 18^{ème} actualisation du PSC en avril 2017, évolution qui a gonflé les cotisations sociales (et partant les contributions de l'Etat basées sur la masse cotisable c'est-à-dire les plus importantes), adaptées à la hausse surtout à partir de 2018 (+155 millions en moyenne sur la période 2018-2020).

La réestimation précitée des dépenses et recettes ci-dessus inclut en particulier la réestimation du coût du congé parental qui a, pour sa part, augmenté tant les dépenses de la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE) que la contribution afférente de l'Etat (impact - neutre sur le solde - de quelque 46 millions par ans, compte tenu également de l'évolution actualisée des autres prestations familiales)

Les revenus de la propriété principalement constitués des revenus réalisés du Fonds de compensation ainsi que des intérêts de placement de la réserve (minimale et excédentaire) des autres régimes de sécurité sociale, ont de leur côté été revues à la baisse sur la période 2017-2020, en raison de taux d'intérêt proche de zéro et autres revenus semblables.

5.1.4) Evolution des recettes et dépenses des Administrations locales

5.1.4.1) Vue globale



En millions	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses	2.615	2.658	2.773	2.936	3.021	3.121
	+10,8%	+1,7%	+4,3%	+5,9%	+2,9%	+3,3%
Consommation intermédiaire	570	596	617	642	667	694
	+3,7%	+4,5%	+3,6%	+4,0%	+4,0%	+3,9%
Formation de capital	728	808	820	883	917	947
	+14,0%	+11,0%	+1,6%	+7,6%	+3,8%	+3,3%
Rémunération des salariés	898	970	1.030	1.066	1.112	1.155
	+1,7%	+8,1%	+6,2%	+3,5%	+4,3%	+3,9%
Autres impôts sur la production	1	1	1	1	1	1
Subventions à payer	81	91	81	81	81	81
	+0,4%	+12,2%	-11,0%	+0,0%	+0,0%	+0,0%
Revenus de la propriété	1	3	5	6	6	6
	-69,1%	+196,2%	+67,6%	+3,8%	+3,6%	+0,0%
Prestations sociales en espèce	5	5	5	5	5	5
	-3,5%	+8,8%	-5,1%	+0,0%	+0,0%	+0,0%
Prestations sociales en nature	30	34	36	37	38	38
	+7,6%	+16,4%	+4,8%	+2,8%	+2,7%	+0,0%
Autres transferts courants	230	92	128	164	169	169
	+3,8%	-60,2%	+40,3%	+27,4%	+3,3%	+0,0%
Transferts en capital à payer	37	52	42	45	18	18
	+105,0%	+40,7%	-20,0%	+7,2%	-59,1%	+0,0%

En millions	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Variation sur actifs non financiers non produits	35	7	7	7	7	7
	-152,4%	-79,5%	-3,7%	+0,0%	+0,0%	+0,0%
Recettes	2.773	2.846	2.979	3.118	3.220	3.365
	+7,6%	+2,7%	+4,7%	+4,7%	+3,3%	+4,5%
Production marchande.....	352	362	366	370	374	378
	+2,1%	+2,7%	+1,1%	+1,1%	+1,1%	+1,1%
Production non marchande.....	179	197	204	213	221	230
	+6,4%	+9,6%	+4,0%	+4,0%	+4,0%	+4,0%
Impôts sur la production et les importations	60	57	55	55	55	55
	+2,8%	-4,8%	-4,3%	+0,0%	+0,0%	+0,0%
Revenus de la propriété.....	27	14	26	27	28	29
	+18,8%	-45,6%	+79,9%	+3,8%	+3,7%	+3,6%
Impôts courants sur le revenu.....	725	755	790	820	850	881
	+18,4%	+4,2%	+4,6%	+3,8%	+3,7%	+3,6%
Cotisations sociales	4	4	4	4	4	4
	-3,4%	+5,4%	-0,4%	+0,0%	+0,0%	+0,0%
Autres transferts courants.....	1.217	1.197	1.251	1.369	1.445	1.546
	+3,9%	-1,6%	+4,5%	+9,4%	+5,6%	+7,0%
Transferts en capital à recevoir	208	260	283	261	242	242
	+7,5%	+24,8%	+8,8%	-7,8%	-7,3%	+0,0%
Capacité/besoin de financement.....	158	188	206	183	199	244
en % du PIB	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%
PIB en valeur.....	53.005	54.974	58.127	61.382	63.653	65.881

De prime abord, il importe de souligner que, comme les années précédentes, et pour les raisons plus amplement développées au chapitre 3.2). (« Passage du solde administratif budgétaire au solde des Administrations locales, selon le SEC2010 »), les prévisions des dépenses du secteur communal ont été établies, sur base d'une estimation globale, par catégories SEC des recettes et dépenses, des évolutions antérieures, adaptées en fonction de l'incidence des facteurs modificatifs escomptés.

Sur base de ces estimations, le solde des Administrations locales oscille autour des +0,3%/0,4 % du PIB sur l'ensemble de la période de prévision. En rythme moyen, les dépenses progressent de +3,6 % contre +4,0% pour les recettes.

Parmi les facteurs modificatifs escomptés, il importe de rappeler que les deux principaux concernent l'impact de la réforme des finances communales intervenue par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, d'une part, et la réforme fiscale, d'autre part.

La réforme des finances communales apporte aux communes, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, un surplus annuel de moyens net de 90 millions en 2017. A cela s'ajoute un crédit destiné à couvrir d'éventuelles moins-values subies par des communes par rapport à leurs ressources de 2015, dont l'utilisation est définie à l'article 10 de la loi précitée.

A rappeler que, dans un esprit de simplification administrative, la réforme a supprimé la participation des communes au financement des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental, dépense dynamique dépassant 150 millions par an. En vue de compenser la différence entre cette participation, estimée à 153 millions en 2017, et l'enveloppe de 90 millions, soit 63 millions, 2 abattements supplémentaires ont été introduits dans le calcul du montant forfaitaire composant la dotation du Fonds de dotation globale des communes (FDGC), qui remplace le Fonds communal de dotation financière (FCDF) au 1^{er} janvier 2017 : Le premier, égal à 50 millions en 2017, égal à la contribution estimée de l'Etat à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (cotisation d'assurance pension), le second, de 13 millions en 2017, adapté à l'évolution de la masse salariale de l'Etat, ainsi qu'expliqué en détail au commentaire de l'article 26 de la loi budgétaire pour 2017 du 23 décembre 2016.

Il s'ensuit donc que les transferts du secteur local à l'Etat, et partant les dépenses totales du secteur sont diminuées d'une enveloppe croissante de l'ordre de 150 millions à partir de 2017, et les transferts courants reçus de l'Etat, (en l'occurrence le FDGC), d'une enveloppe également évolutive de 63 millions, d'où l'établissement à un niveau plus bas du même montant du total des recettes du secteur.

A ce facteur s'ajoute l'impact de la réforme fiscale sur la dotation du FDGC dont l'ordre de grandeur a été estimé dans le cadre de l'établissement du projet de budget 2017 à 51 millions. Concernant ce montant il faut toutefois ajouter que cette diminution est en grande partie compensée par l'évolution des impôts dotant le FDGC entre 2016 et 2017 en l'absence de réforme (estimée à quelque 38 millions dans le projet de budget 2017), d'une part, et, d'autre part, elle constitue le pendant du fait que les communes ont bénéficié et bénéficient à travers le FDGC/FCDF et l'ICC de l'augmentation annuelle normale des recettes d'impôt sous l'effet de la progression de la masse imposable et en particulier de la non adaptation, souvent décidée, du barème fiscal, de sorte qu'il est donc aussi normal qu'elles subissent les effets des allègements fiscaux.

Ceci posé, le tableau montre que l'évolution du total des dépenses est en ligne avec l'évolution des recettes et respecte donc la règle de l'équilibre budgétaire.

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

Le taux de croissance modéré des dépenses susmentionnée (+ 3,6 %) résulte notamment de la croissance très limitée apparaissant en 2017 (+ 1,7%), qui constitue un effet central de la réforme des finances communales qui supprime, comme déjà mentionné, la participation des communes aux frais de rémunération du personnel de l'enseignement fondamental liquidés à partir de l'exercice 2017 (à noter aussi que la progression moyenne 2017-2021 des dépenses est de 4,1 %). Affectant comme déjà mentionné les transferts du secteur communal à l'Administration centrale, ces derniers subissent, comme le montre le tableau ci-dessus une baisse substantielle de 2016 à 2017 (de 230 à 92 millions), pour poursuivre ensuite une évolution régulièrement dynamique (+ 16,6% de croissance annuelle moyenne jusqu'en 2021).

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

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

La deuxième recette du secteur communal, en termes d'importance relative, est constituée par l'Impôt commercial communal (ICC), qui présente une progression régulière au titre de la période sous revue. La réforme des finances communales répartit toutefois depuis l'année en cours une partie de cet impôt, en fait la majeure partie de l'ICC, à travers le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), qui a remplacé au 1er janvier 2017 le Fonds communal de dotation financière (FCDF).

De ce fait, et comme cela a été relevé au chapitre 5.1.2.2., les recettes du FDGC augmentent fortement, de même que les dépenses, suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999. La même méthode de comptabilisation a été appliquée dans le cadre de la LPFP de 2016-2021. Comme il s'agit toutefois d'un impôt communal, le SEC2010 prescrit que l'ICC doit être comptabilisé intégralement comme impôt au niveau du sous-secteur des « Administrations locales » et non pas comme transfert en provenance du sous-secteur de l'Administration centrale. De ce fait, les comptes suivant le SEC2010 prescrivent la présentation d'avant 2016 pour le fonds communal. Afin de rendre comparable la LPFP 2016-2020 au PLPFP 2017-2021 il convient de diminuer les recettes ainsi que les dépenses de l'Administration centrale du montant de l'ICC transitant à partir de 2017 à travers le fonds communal.

Quoiqu'il en soit, il s'ensuit que tant avant qu'après la réforme, les transferts au profit du secteur communal suivant le SEC2010 évoluent largement en fonction du produit de l'impôt prélevé sur les personnes physiques, de la TVA et de la taxe sur les véhicules automoteurs.

Sur base de ces facteurs ainsi que du montant forfaitaire, le transfert SEC2010 au titre du FDGC présente globalement une progression dynamique (croissance annuelle moyenne de 7,7 % de 2017 à 2021, qui se trouve toutefois atténuée entre 2016 et 2021 (+ 5,4% en moyenne) en raison de la diminution estimée pour 2017 (- 3,1 %) due à l'effet conjugué de la réforme fiscale (pour ce qui est du produit de l'impôt prélevé sur les personnes physiques) et de la réforme des finances communales (ainsi que cela est exposé ci-dessus, en raison des abattements supplémentaires pour compenser,

à concurrence de l'objectif de majoration globale de 90 millions de l'enveloppe financière non affectée allouée aux administrations locales, la suppression de la participation des communes au coût de rémunération des enseignants de l'enseignement fondamental¹).

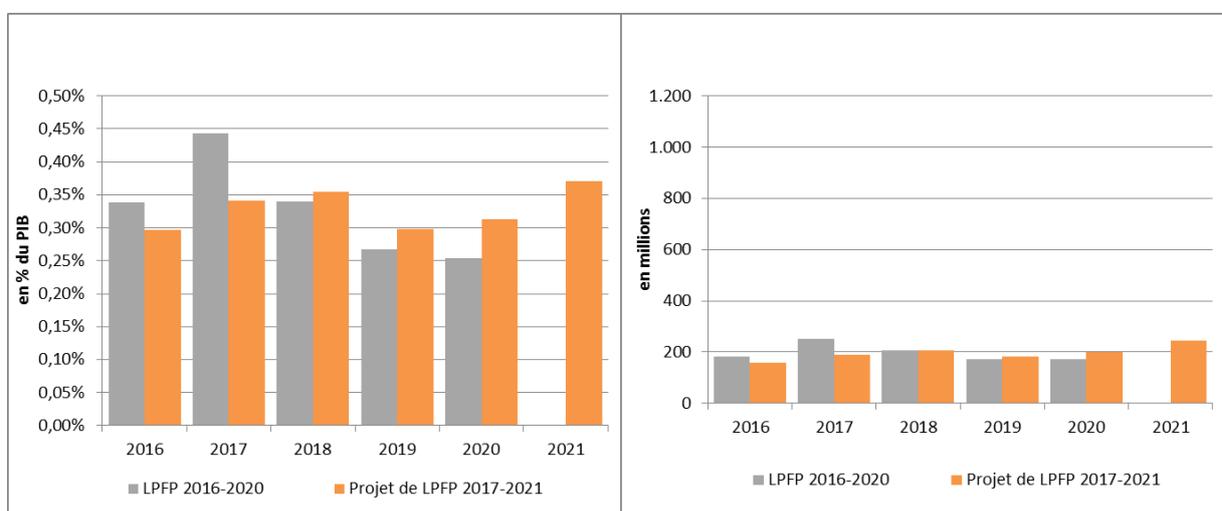
Le troisième facteur en importance au niveau des recettes du secteur communal consiste dans les recettes au titre de la production marchande et non marchande, qui représentent pour l'essentiel les produits des taxes communales et qui dépendent donc des décisions afférentes des conseils communaux.

Sur base de l'évolution passée, la progression de ces recettes sur la période 2016-2021 a été fixée de façon modérée, à 1,8% pour la production marchande et aussi pour la production non marchande.

La dernière ressource d'une certaine importance est constituée par les transferts en capital versés par l'Etat dans le cadre des différents régimes de subventionnement d'investissements, notamment communaux. Affichant une progression annuelle moyenne de 3,0 %, cette ressource est le symétrique des transferts en capital de l'Administration centrale retenus dans la programmation financière pluriannuelle de l'Etat.

5.1.4.2) Comparaison

Evolution du solde des Administrations locales



Le tableau suivant compare l'évolution des recettes et dépenses de la loi de programmation financière pluriannuelle de décembre 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle de 2017-2021.

Administrations locales	2016		2017		2018		2019		2020		2021
	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	Projet de LPFP 2017-2021								
En millions											
Recettes.....	2.753	2.773	2.853	2.846	2.939	2.979	3.037	3.118	3.137	3.220	3.365
variations		+0,7%		-0,2%		+1,4%		+2,7%		+2,6%	-
Dépenses.....	2.572	2.615	2.600	2.658	2.732	2.773	2.865	2.936	2.967	3.021	3.121
variations		+1,7%		+2,3%		+1,5%		+2,5%		+1,8%	-
Solde.....	+181	+158	+253	+188	+207	+206	+172	+183	+171	+199	+244

¹ A cette enveloppe de 90 millions s'ajoute, comme déjà mentionné, un crédit destiné à couvrir d'éventuelles moins-values subies par des communes par rapport à leurs ressources de 2015, dont l'utilisation est définie à l'article 10 de la loi du 14 décembre 2016.

Administrations locales	2016		2017		2018		2019		2020		2021
	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	Projet de LPFP 2017-2021								
En % du PIB											
Recettes.....	5,2%	5,2%	5,0%	5,2%	4,8%	5,1%	4,7%	5,1%	4,7%	5,1%	5,1%
Dépenses.....	4,8%	4,9%	4,6%	4,8%	4,5%	4,8%	4,4%	4,8%	4,4%	4,7%	4,7%
Solde.....	+0,3%	+0,3%	+0,4%	+0,3%	+0,3%	+0,4%	+0,3%	+0,3%	+0,3%	+0,3%	+0,4%
PIB.....	53.392	53.005	57.015	54.974	60.901	58.127	64.476	61.382	67.413	63.653	65.881

Tout en constatant une variation au niveau des recettes et dépenses, le solde estimé des Administrations locales ne varie pas en termes de pourcentage du PIB entre les estimations faites lors de la LPFP 2016-2020 et le PLFPF 2017-2021.

Le tableau montre que les dépenses sont légèrement réévaluées vers le haut, avec une progression annuelle moyenne modiquement revue (de + 3,3 % à 3,6 % de 2016 à 2021), alors que pour les recettes, principalement marquées comme déjà relevé, par l'évolution des recettes fiscales de l'Etat dont le secteur local bénéficie, soit directement (ICC) soit par le FDGC, la progression est légèrement plus élevée (passant de 3,3 % à 4,0 %).

Le plus important changement concerne la ventilation interne des recettes : Ainsi que mentionné plus avant, une partie substantielle de l'ICC transite désormais à travers le FDGC. De ce fait, les recettes du fonds augmentent de même que les dépenses suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999. La même méthode de comptabilisation a été appliquée dans le cadre de la LPFP de 2016-2021. Comme il s'agit d'un impôt communal, le SEC2010 prescrit que l'ICC doit être comptabilisé intégralement comme impôt au niveau du sous-secteur des Administrations locales et non pas comme transfert en provenance du sous-secteur de l'Administration centrale. De ce fait, les comptes suivant le SEC2010 prescrivent la présentation d'avant 2016 pour le fonds communal ce qui a donc conduit à diminuer la dotation du FDGC comptabilisée au titre du SEC et d'augmenter les impôts courants sur le revenu par rapport aux montants retenus dans la LPFP 2016-2020 (opération évidemment neutre quant au total des recettes et du solde).

* * *

6) L'évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses des Administrations publiques et comparaison internationale

6.1) Evolution des soldes

Après une analyse des finances publiques au Luxembourg, il convient de comparer cette évolution avec l'évolution des finances publiques de quelques partenaires européens.

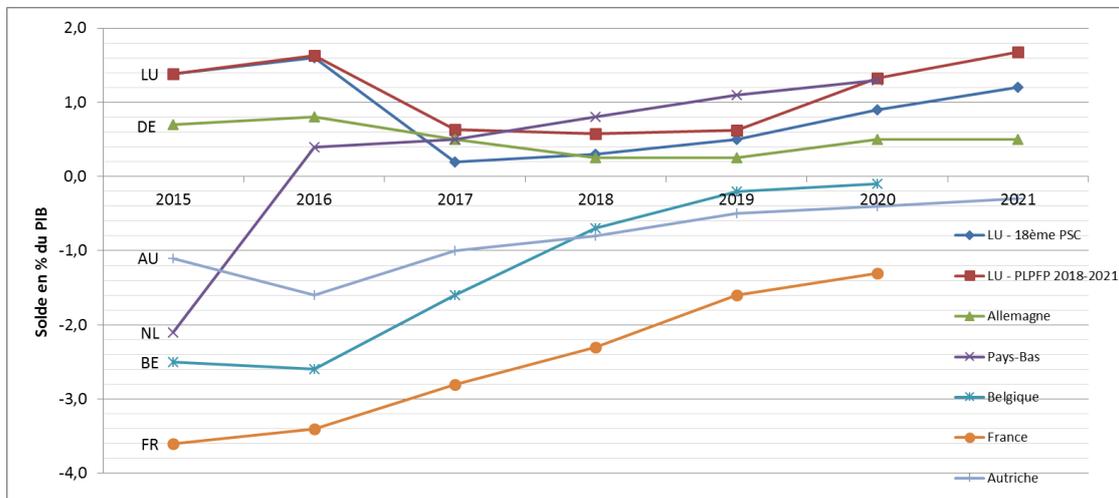
Les données historiques des Administrations publiques sont issues de la base de données d'Eurostat tandis que les prévisions 2017-2020 sont issues de la 18^{ème} actualisation des programmes de stabilité 2017 (PSC) des différents pays faisant l'objet de cette analyse.

Le tableau suivant retrace l'évolution du besoin / capacité de financement des pays de l'Union européenne en pourcentage du PIB.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>EU28 - Union européenne (28 pays)</i>	-1,7	-1,6	-1,1	-0,6	-0,2	-0,1
<i>EA19 - Zone Euro (19 pays)</i>	-1,6	-1,3	-0,9	-0,4	-0,1	0,4
AT - Autriche	-1,6	-1,0	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3
BE - Belgique	-2,6	-1,6	-0,7	-0,2	-0,1	
BG - Bulgarie	0,0	-0,6	-0,5	0,1	0,1	
CY - Chypre	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	
CZ - République tchèque	0,6	0,4	0,3	0,5	0,5	
DE - Allemagne	0,8	0,5	0,3	0,3	0,5	0,5

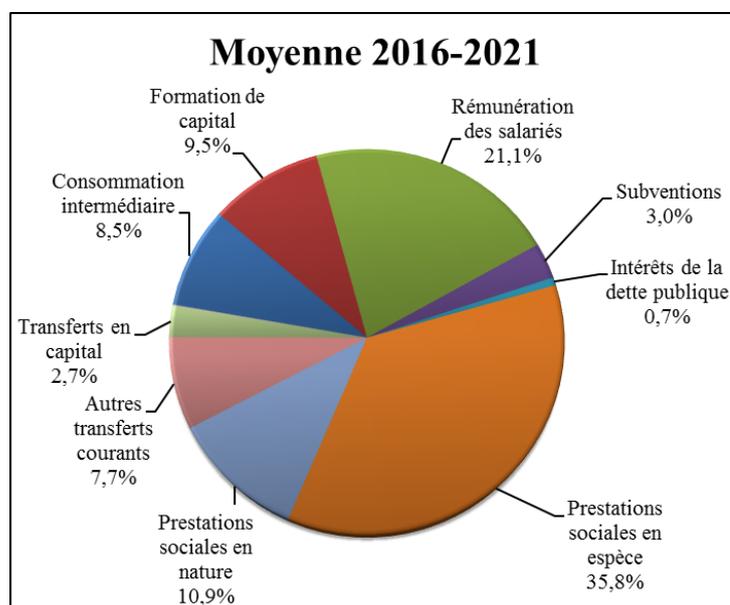
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DK - Danemark	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	
EE - Estonie	0,3	-0,5	-0,8	-0,7	-0,3	0,1
EL - Grèce	0,7					
ES - Espagne	-4,5	-3,1	-2,2	-1,3	-0,5	
FI - Finlande	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2	
FR - France	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3	
HR - Croatie	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5	
HU - Hongrie	-1,8	-2,4	-2,4	-1,8	-1,5	-1,2
IE - Irlande	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,6	1,0
IT - Italie	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0	
LT - Lituanie	0,3	-0,4	0,4	0,4	1,3	
LU - Luxembourg	1,6	0,6	0,6	0,6	1,3	1,7
LV - Lettonie	0,0	-0,8	-1,6	-1,2	-0,5	
MT - Malte	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	
NL - Pays-Bas	0,4	0,5	0,8	1,1	1,3	
PL - Pologne	-2,4	-2,9	-2,5	-2,0	-1,2	
PT - Portugal	-2,0	-1,5	-1,0	-0,3	0,4	1,3
RO - Roumanie	-3,0	-2,9	-2,9	-2,5	-2,0	
SE - Suède	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1	
SI - Slovénie	-1,8	-0,8	-0,2	0,2	0,4	
SK - Slovaquie	-1,7	-1,2	-0,5	0,0	0,0	
UK - Royaume-Uni	-2,7	-2,8	-1,9	-1,1	-0,9	-0,9

Source : An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018



6.2) Evolution des catégories de dépenses des Administrations publiques en % des dépenses totales

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Consommation intermédiaire	9,0%	8,6%	8,6%	8,4%	8,3%	8,2%
Rémunération des salariés	20,8%	20,8%	21,2%	21,1%	21,3%	21,4%
Subventions à payer	3,0%	3,3%	3,2%	3,0%	2,9%	2,7%
Formation brute de capital	9,2%	9,9%	9,5%	10,1%	9,3%	9,1%
Transferts en capital à payer	2,2%	2,5%	2,5%	2,8%	3,0%	3,0%
Revenus de la propriété (intérêts de la dette publique)	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%
Prestations sociales en espèce	36,4%	35,9%	35,4%	35,3%	35,7%	36,1%
Prestations sociales en nature	10,8%	10,6%	10,9%	11,0%	11,1%	11,3%
Autres transferts courants	7,5%	7,6%	8,0%	7,8%	7,7%	7,7%
Autres dépenses.....	0,4%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%



En observant l'évolution du poids des différentes natures de dépenses dans le total, il faut constater en premier lieu que la structure de dépenses des Administrations publiques est assez rigide. Il n'y a pas de grands changements structurels même si on se base sur une période d'observation plus longue.

Sur la période observée 2016-2021, les dépenses de consommation c'est-à-dire essentiellement les frais de fonctionnement mais aussi d'entretien (surtout du réseau routier et ferroviaire) représentent 8,5% des dépenses totales. Les frais d'entretien représentent un peu plus de 1% en moyenne. Les dépenses de rémunérations des salariés, qui englobent aussi les frais de pensions, représentent 21,1% en moyenne. Sont aussi comprises dans ces dépenses de rémunérations à côté des salaires payés par les communes, les départements ministériels et les organes de la sécurité sociale, les salaires de l'ensemble des entités faisant partie des Administrations publiques comme par exemple les CFL et l'Université du Luxembourg. Les dépenses de rémunération du personnel des départements ministériels (et Administrations étatiques) proprement dit ne représentent que 10,3% des dépenses totales des Administrations publiques.

Les dépenses de formation de capital et les transferts en capital, qui regroupent en fait l'ensemble de l'effort d'investissement des Administrations publiques que ce soit de manière directe ou bien indirecte, représentent une moyenne de 12,2% des dépenses totales des Administrations publiques.

Les intérêts à payer dans le cadre de la dette publique représentent en moyenne sur la période moins de 1% de l'ensemble des dépenses des Administrations publiques.

Pris ensemble, les prestations sociales en espèce et en nature représentent le poids le plus important dans les dépenses des Administrations publiques avec une moyenne de 46,6%.

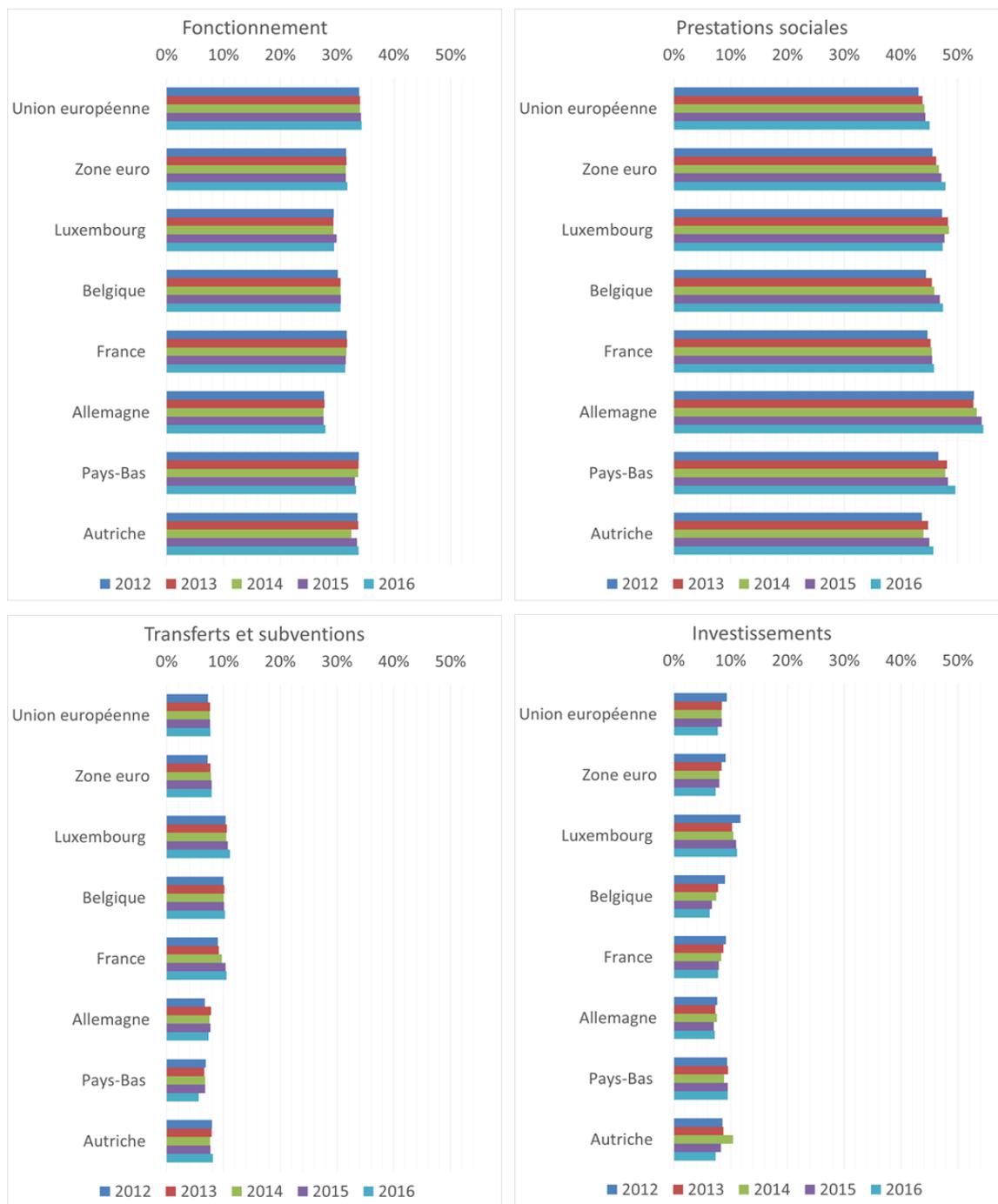
La structure des dépenses des Administrations publiques du Luxembourg par rapport à quelques partenaires européens se présente comme suit :



Il convient de relever que quelques catégories de dépenses ont été regroupées. Ainsi, la consommation intermédiaire et les rémunérations composent la catégorie « Fonctionnement ». La catégorie « Investissement » comprend la formation brute de capital ainsi que les transferts en capital. Les « Prestations sociales » comprennent les prestations en espèces ainsi que celles en nature. Dans la catégorie dénommée « Transferts et subventions » se

trouvent les subventions et les autres transferts courants. Toute autre dépense selon le SEC est regroupée dans les « Autres dépenses ».

En ce qui concerne la répartition des dépenses totales au cours de la période 2012 à 2016, il est à noter que, parmi les pays analysés, le Luxembourg montre les pourcentages les plus élevés en termes d'investissements ainsi que pour les transferts et subventions. Pour ce qui est des dépenses de fonctionnement, le Luxembourg est en-dessous des moyennes de l'Union européenne et de la Zone Euro. Au niveau des prestations sociales, l'Allemagne engage plus que la moitié de ses dépenses totales, soit 53,5% des dépenses totales au cours de l'année 2016. Au Luxembourg par contre, ces dépenses représentent un pourcentage de 47,4% des dépenses totales en 2016.



6.2.1) Consommation intermédiaire

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

En fait, il s'agit des frais de fonctionnement des Administrations publiques (sans rémunérations). Cette catégorie de dépenses comprend notamment :

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

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administration publique	2.001,6	2.048,0	2.144,7	2.209,2	2.276,1	2.345,5	
variation en %	4,4%	2,3%	4,7%	3,0%	3,0%	3,0%	3,4%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique..	9,0%	8,6%	8,6%	8,4%	8,3%	8,2%	
en % du PIB	3,8%	3,7%	3,7%	3,6%	3,6%	3,6%	
Administration centrale.....	1.345,8	1.355,9	1.435,1	1.472,5	1.509,8	1.551,3	
variation en %	5,3%	0,7%	5,8%	2,6%	2,5%	2,8%	3,3%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale ...	8,3%	7,8%	7,9%	7,7%	7,7%	7,6%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique..	6,0%	5,7%	5,7%	5,6%	5,5%	5,4%	
en % du PIB	2,54%	2,47%	2,47%	2,40%	2,37%	2,35%	
Administrations locales.....	570,0	595,5	617,2	642,0	667,4	693,7	
variation en %	3,7%	4,5%	3,6%	4,0%	4,0%	3,9%	4,0%
en % des dépenses totales des Admin. locales	21,8%	22,4%	22,3%	21,9%	22,1%	22,2%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique..	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	
en % du PIB	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,1%	
Sécurité sociale	85,7	96,6	92,4	94,7	99,0	100,6	
variation en %	-3,9%	12,7%	-4,3%	2,5%	4,5%	1,5%	2,0%
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale ..	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique..	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	
en % du PIB	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	

Sur l'ensemble de la période, la progression moyenne du total des dépenses de consommation intermédiaire est sensiblement plus faible que la progression enregistrée dans le passé. Des efforts tangibles ont en effet été mis en œuvre pour freiner la progression de cette catégorie de dépenses.

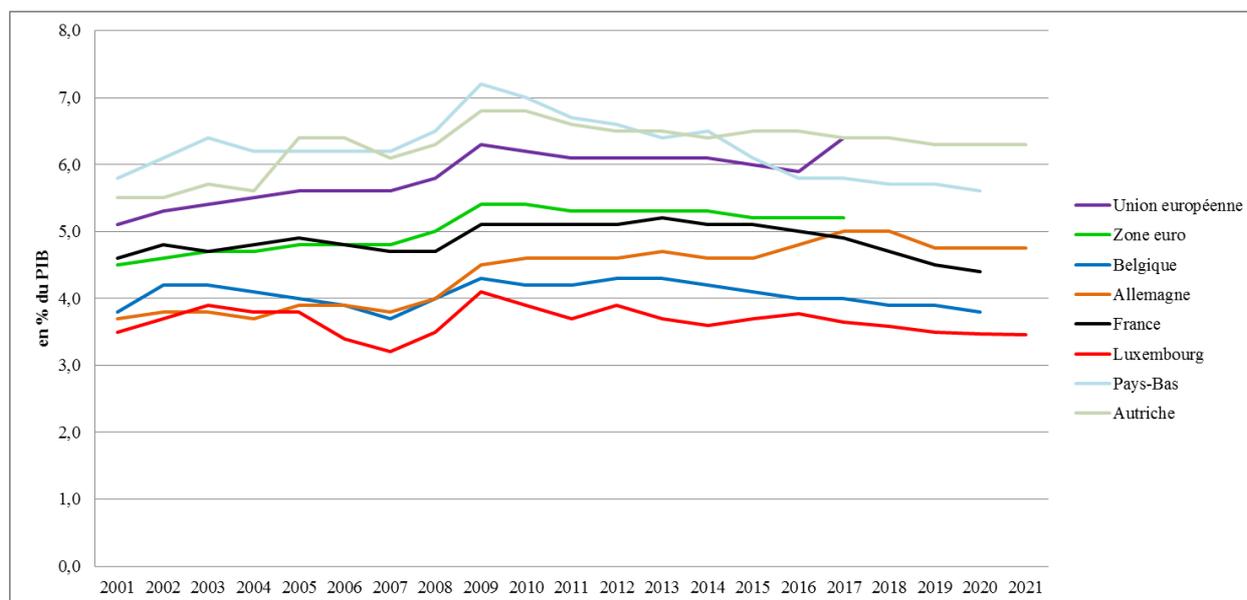
Afin d'analyser plus en détail l'évolution annuelle des dépenses de consommation intermédiaire, il convient d'analyser avant tout l'évolution au niveau de l'Administration centrale.

Au niveau de l'Administration centrale, la période 1990-2016 a été caractérisée par un taux de croissance moyen de +9,9%, ce taux de croissance devrait baisser à +3,3% en moyenne annuelle pour la période 2016-2021. De même, en termes de PIB, la tendance à la baisse se confirme sur la période 2016-2021. L'exercice budgétaire 2018 est marqué par une croissance importante dont l'origine se trouve au niveau de la mise en place du nouvel établissement public « Corps grand-ducal d'incendie et de secours » (CGDIS).

En comparaison internationale, l'évolution de la consommation intermédiaire des Administrations publiques se présente comme suit :

Consommation intermédiaire des Administrations publiques
(en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18 ^{ème} PSC	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3
	PLPFP 2018-2021	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6
DE		4,8	5,0	5,0	4,8	4,8	4,8
NL		5,8	5,8	5,7	5,7	5,6	
BE		4,0	4,0	3,9	3,9	3,8	
FR		5,0	4,9	4,7	4,5	4,4	
AT		6,5	6,4	6,4	6,3	6,3	6,3



Les chiffres élaborés dans le cadre du 18^{ème} PSC montrent qu'au Luxembourg la consommation intermédiaire des Administrations publiques évolue entre 3,3% et 3,5% du PIB au cours de la période de prévision 2017-2021, ce qui représente un niveau relativement bas en comparaison avec ses homologues européens, dans la mesure où la moyenne de la Zone Euro se situe à 5,2% du PIB pour les années 2015 à 2017. Sur base des dernières prévisions dans le cadre du PLPFP 2018-2021, les estimations luxembourgeoises concernant les dépenses de consommation intermédiaire prévoient une hausse avec un taux entre 3,6% et 3,7% du PIB au cours de la période de référence. Dans ce contexte, il faut souligner que les dépenses de consommation comportent également l'entretien des immeubles, du réseau routier et ferroviaire.

A noter que les prévisions pour l'Union européenne dans son ensemble affichent des taux encore plus élevés avec une moyenne de 6,4% du PIB pour la période de prévisions 2016-2017.

6.2.2) Rémunération des salariés

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

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

Le tableau suivant renseigne la ventilation du total de ces dépenses sur les 3 sous-secteurs des Administrations publiques :

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	4.652,6	4.986,4	5.306,9	5.551,8	5.814,2	6.095,6	
variation en %	+1,9%	+7,2%	+6,4%	+4,6%	+4,7%	+4,8%	4,9%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	20,8%	20,8%	21,2%	21,1%	21,3%	21,4%	
en % du PIB	8,8%	9,1%	9,1%	9,0%	9,1%	9,3%	
Administration centrale.....	3.639,6	3.894,4	4.151,5	4.353,6	4.562,6	4.793,4	
variation en %	+2,0%	+7,0%	+6,6%	+4,9%	+4,8%	+5,1%	5,0%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale	22,4%	22,4%	22,8%	22,9%	23,3%	23,6%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	16,3%	16,3%	16,6%	16,5%	16,7%	16,8%	
en % du PIB	6,9%	7,1%	7,1%	7,1%	7,2%	7,3%	
Administrations locales.....	897,7	970,0	1.030,1	1.066,1	1.112,0	1.155,4	
variation en %	+1,7%	+8,1%	+6,2%	+3,5%	+4,3%	+3,9%	4,6%
en % des dépenses totales des Admin. locales	34,3%	36,5%	37,1%	36,3%	36,8%	37,0%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	4,0%	4,1%	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	
en % du PIB	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,8%	
Sécurité sociale	115,4	122,1	125,3	132,1	139,6	146,9	
variation en %	+2,4%	+5,9%	+2,6%	+5,4%	+5,7%	+5,2%	4,5%
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	
en % du PIB	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

L'évolution de cette catégorie de dépenses est déterminée pour l'essentiel par les facteurs suivants :

- échelle mobile des salaires ;
- variation des effectifs ;
- avancements (promotions, biennales, etc.).

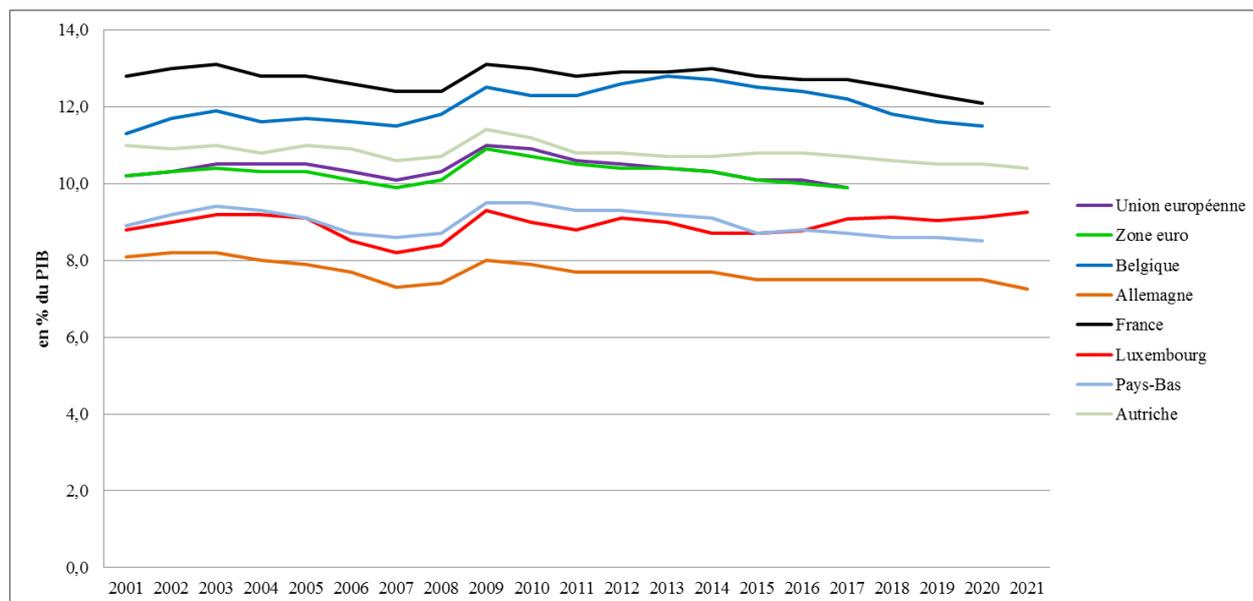
Comme déjà constaté au niveau de la consommation intermédiaire, la croissance annuelle moyenne des dépenses de rémunérations des Administrations publiques de la période 1990-2016 est plus importante que la croissance escomptée pour la période 2016-2021 à savoir +4,9% contre +6,8%.

La croissance moyenne des dépenses de rémunérations de l'Administration centrale entre 2016-2021 atteindra prévisiblement +5,0% contre 7,1% pour la période 1990-2016. L'exercice 2017 est marqué par un programme de recrutement ambitieux au niveau de l'Administration centrale de même que par l'indexation des salaires qui a eu lieu en janvier 2017.

En comparant l'évolution des dépenses de rémunérations sur un plan européen la situation se présente comme suit :

Rémunération des salariés des Administrations publiques (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18ème PSC	8,6	8,6	8,4	8,3	8,4	8,5
	PLPFP 2018-2021	8,8	9,1	9,1	9,0	9,1	9,3
DE		7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,3
NL		8,8	8,7	8,6	8,6	8,5	
BE		12,4	12,2	11,8	11,6	11,5	
FR		12,7	12,7	12,5	12,3	12,1	
AT		10,8	10,7	10,6	10,5	10,5	10,4



D'après les prévisions du PLPFP 2018-2021, ce poste de dépense ne prévoit pas de variation importante en termes de PIB, étant donné que la moyenne des dépenses de rémunération reste stable à 9,1% du PIB.

6.2.3) Subventions à payer

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

En détail il s'agit des catégories suivantes :

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

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	672,3	783,2	810,4	786,7	783,9	781,8	
variation en %	-7,1%	+16,5%	+3,5%	-2,9%	-0,4%	-0,3%	1,3%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique .	3,0%	3,3%	3,2%	3,0%	2,9%	2,7%	
en % du PIB	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	
Administration centrale.....	591,0	691,9	729,4	705,7	702,9	700,8	
variation en %	-8,0%	+17,1%	+5,4%	-3,2%	-0,4%	-0,3%	1,5%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale...	3,6%	4,0%	4,0%	3,7%	3,6%	3,4%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique .	2,6%	2,9%	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%	
en % du PIB	1,1%	1,3%	1,3%	1,1%	1,1%	1,1%	
Administrations locales.....	81,1	91,0	81,0	81,0	81,0	81,0	
variation en %	+0,4%	+12,2%	-11,0%	+0,0%	+0,0%	+0,0%	0,0%
en % des dépenses totales des Admin. locales	3,1%	3,4%	2,9%	2,8%	2,7%	2,6%	

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
en % des dépenses totales de l'Admin. publique .	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	
en % du PIB.....	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
Sécurité sociale.....	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	
variation en %.....	+1,9%	+72,9%	-100,0%	-	-	-	-
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale..	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique .	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % du PIB.....	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Il s'agit pour l'essentiel des dépenses en faveur du transport public de personnes assuré par des entreprises autres que les CFL, des subventions pour la formation professionnelle continue, des aides au logement, des participations aux salaires des travailleurs handicapés et de nouvelles dépenses dans le cadre des initiatives de diversification économique à travers le fonds de l'innovation.

Le tableau suivant retrace les principaux éléments déterminants au niveau des dépenses de subventions de l'Administration centrale :

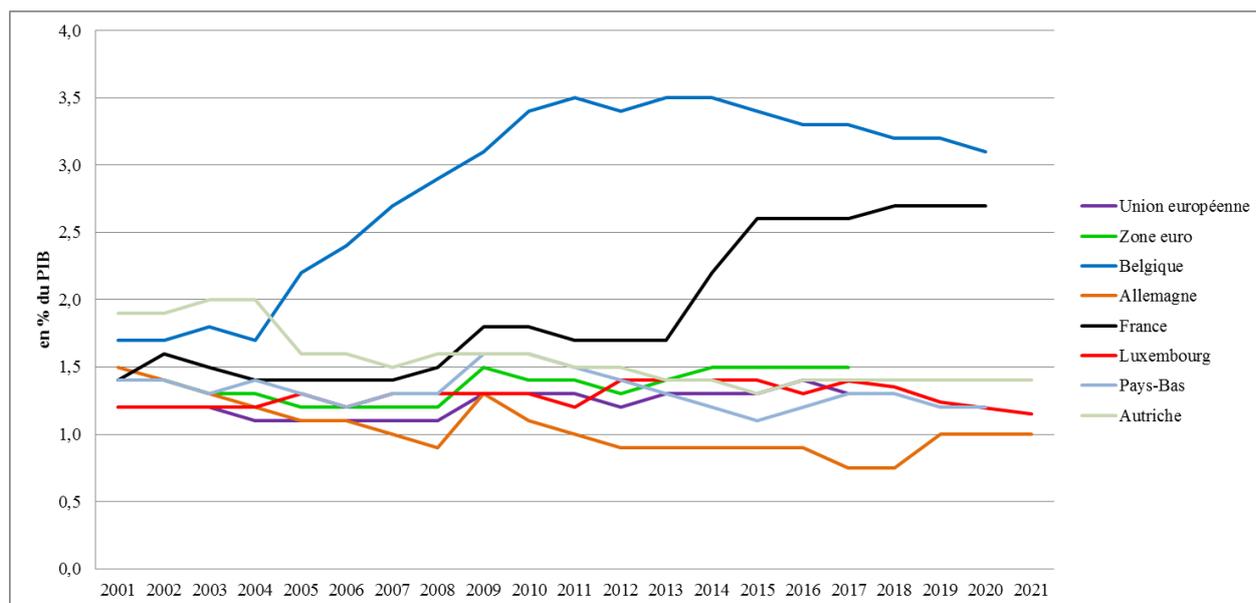
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Participation dans la formation professionnelle continue.....	39,8	57,0	55,0	55,0	25,0	20,0	20,0
Aide au logement : subventions d'intérêt.....	38,0	38,4	36,0	28,0	32,0	32,6	32,6
Participations au salaire des travailleurs handicapés.....	33,1	33,9	36,6	40,7	42,3	44,2	46,1
Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées / TICE .	176,4	187,2	197,3	203,4	204,0	205,0	205,0
Fonds pour l'emploi (Aide au réemploi, aides, primes à l'apprentissage, contrat d'initiation à l'emploi).....	100,6	98,3	115,2	111,5	93,5	83,5	83,5
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture.....	49,1	29,4	56,4	45,0	51,0	53,6	44,2
Fonds climat et énergie.....	46,0	0,0	26,4	31,5	35,0	35,0	35,0
Fonds de l'innovation.....	35,6	37,2	44,8	100,6	107,2	110,6	107,1
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.....	29,4	32,0	32,0	32,4	33,0	33,7	34,3
Sous-total.....	547,9	513,4	599,5	648,0	622,9	618,3	607,8
% des dépenses de subventions des admin. publiques.....	75,7%	76,4%	76,5%	80,0%	79,2%	78,9%	77,7%

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

L'évolution de cette catégorie des dépenses est essentiellement marquée par l'accroissement des besoins dans le domaine du transport public ainsi que des dépenses du fonds de l'innovation. Les taux d'accroissement se situent à des niveaux sensiblement inférieurs aux taux de croissance historiques. Sur un plan européen, l'évolution des dépenses en matière de subventions se présente comme suit :

Subventions des Administrations publiques (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18ème PSC	1,3	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1
	PLPFP 2018-2021	1,3	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2
DE		0,9	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0
NL		1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	
BE		3,3	3,3	3,2	3,2	3,1	
FR		2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	
AT		1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4



6.2.4) « Formation brute de capital » ou investissements directs et « Transferts en capital à payer » ou investissements indirects

D'après le SEC2010, la **formation brute de capital** comprend les catégories suivantes :

- la formation brute de capital fixe ;
- la variation des stocks ;
- les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

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

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

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

Avant d'entamer l'analyse, il convient de signaler que par convention, les dépenses d'investissements de l'Etat regroupent les catégories SEC « formation de capital » et « transferts en capital ». De ce fait, les ressources de l'Etat allouées aux investissements directs de même qu'aux investissements indirects sont pris en considération afin de dégager l'effort d'investissement global.

Concernant la formation brute de capital, le total des dépenses se répartit comme suit sur les 3 sous-secteurs :

Formation brute de capital	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	2.044,4	2.379,6	2.371,8	2.656,0	2.543,0	2.582,0	
variation en %	5,2%	16,4%	-0,3%	12,0%	-4,3%	1,5%	4,8%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	9,2%	9,9%	9,5%	10,1%	9,3%	9,1%	
en % du PIB	3,9%	4,3%	4,1%	4,3%	4,0%	3,9%	
Administration centrale.....	1.314,5	1.570,7	1.513,9	1.730,9	1.579,1	1.608,0	
variation en %	0,9%	19,5%	-3,6%	14,3%	-8,8%	1,8%	3,6%

Formation brute de capital	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
en % des dépenses totales de l'Admin.centrale	8,1%	9,0%	8,3%	9,1%	8,1%	7,9%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	5,9%	6,6%	6,0%	6,6%	5,8%	5,6%	
en % du PIB	2,5%	2,9%	2,6%	2,8%	2,5%	2,4%	
Administrations locales.....	727,8	807,5	820,5	882,6	916,5	946,5	
variation en %	14,0%	11,0%	1,6%	7,6%	3,8%	3,3%	6,8%
en % des dépenses totales des Admin.locales	27,8%	30,4%	29,6%	30,1%	30,3%	30,3%	
en % des dépenses totales de l'Admin.publique.....	3,3%	3,4%	3,3%	3,3%	3,4%	3,3%	
en % du PIB	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	
Sécurité sociale	2,2	1,4	37,4	42,4	47,4	27,4	
variation en %	-0,6%	-35,4%	2549,8%	13,4%	11,8%	-42,2%	52,3%
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	0,4%	0,2%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	
en % du PIB	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

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

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

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

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

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

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

Le détail de ces dépenses consolidées se présente comme suit sur les 3 sous-secteurs des Administrations publiques :

Transferts en capital	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	499,1	602,7	625,9	732,2	807,6	846,3	
variation en %	21,8%	20,8%	3,9%	17,0%	10,3%	4,8%	12,9%
en % des dépenses totales de l'Admin.publique.....	2,2%	2,5%	2,5%	2,8%	3,0%	3,0%	
en % du PIB	0,9%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%	1,3%	
Administration centrale.....	680,6	844,5	851,5	936,4	995,7	1.012,2	
variation en %	17,6%	24,1%	0,8%	10,0%	6,3%	1,7%	9,8%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale.....	4,2%	4,8%	4,7%	4,9%	5,1%	5,0%	

Transferts en capital	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	3,0%	3,5%	3,4%	3,6%	3,6%	3,6%	
en % du PIB	1,3%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,5%	0,2%
Administrations locales.....	37,0	52,1	41,6	44,6	18,3	18,3	
variation en %	105,0%	40,7%	-20,0%	7,2%	-59,1%	0,0%	
en % des dépenses totales des Admin. locales	1,4%	2,0%	1,5%	1,5%	0,6%	0,6%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	
en % du PIB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	
Sécurité sociale	35,0	29,8	28,7	29,3	30,3	30,2	-3,5%
variation en %	-6,4%	-14,9%	-3,7%	2,2%	3,4%	-0,3%	
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
en % du PIB	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Le tableau ci-après résume l'évolution du total des investissements directs et des investissements indirects de l'Administration centrale qui figurent au programme pluriannuel au titre de la période 2016 à 2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Investissements directs (formation de capital).....	1.314,5	1.570,7	1.513,9	1.730,9	1.579,1	1.608,0	5,7%
Investissements indirects (transferts en capital)	680,6	844,5	851,5	936,4	995,7	1.012,2	
Investissements directs et indirects.....							
en millions.....	1.995,1	2.415,2	2.365,4	2.667,4	2.574,8	2.620,2	
Variation.....	+6,0%	+21,1%	-2,1%	+12,8%	-3,5%	+1,8%	
en % du PIB	3,8	4,4	4,1	4,3	4,0	4,0	
en % des dépenses totales.....	12,3	13,9	13,0	14,0	13,2	12,9	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

D'après les règles du nouveau référentiel comptable SEC-2010, les dépenses de R&D sont désormais également comptabilisées dans la rubrique des dépenses d'investissements et non plus seulement dans la rubrique « Consommation intermédiaire ». Ce changement se nourrit de la constatation qu'à la différence de la plupart des autres types de services, les services produits par la R&D ne sont pas entièrement consommés lors de leur utilisation. Ils procurent à leur propriétaire des avantages économiques pendant plusieurs périodes comptables successives et présentent dès lors toutes les caractéristiques d'un actif fixe.

Cette opération n'a pas d'effet sur le solde de l'Administration centrale étant donné que le montant qui est inscrit au budget des recettes est comptabilisé comme recette fictive dans la rubrique « Production pour usage final propre ».

L'évolution des dépenses (+21,1%) est principalement influencée, au titre de la période 2016-2017 par une croissance des éléments suivants :

- Fonds des routes +31 millions,
- Fonds du rail +43 millions,
- Tram +58 millions,
- Acquisition de matériel roulant de la SNCF +130 millions,
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture +33 millions,
- Fonds d'équipement sportif national +29 millions
- Fonds climat et énergie +33 millions
- Fonds pour les infrastructures d'enseignement privé, socio-familiales +21 millions.

Du fait de la très forte croissance en 2017, le taux de croissance diminue en 2018.

En ne tenant pas compte de l'acquisition de matériel roulant, le taux de croissance des investissements se chiffre à +14,5% en 2017 et +3,5% en 2018. Cette dépense n'avait d'ailleurs pas été prise en compte dans la LPFP 2016-2020.

Les dépenses d'investissements de 2019 sont marquées par la prise en compte dans les dépenses de l'avion militaire de 200 millions. Comme cette dépense a déjà été largement payée par des annuités, la dépense enregistrée en 2019 est en fait « fictive » mais exigée par les règles de comptabilisation du SEC. De ce fait, la LPFP 2016-2020 n'avait pas tenu compte de ces dépenses « fictives » en 2020. En ne tenant pas compte de cette dépense « fictive », les dépenses d'investissement augmentent de +4,3% en 2019 et de +4,4% en 2020.

D'après les programmes d'investissement actuels, les investissements diminueront en 2021, mais ces programmes sont susceptibles d'être complétés par de nouveaux programmes.

L'évolution des investissements de l'Administration centrale se présente comme suit en ne tenant pas compte des éléments exceptionnels énumérés ci-avant :

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Investissements directs (formation de capital).....	1.314,5	1.440,7	1.513,9	1.530,9	1.579,1	1.608,0	
Investissements indirects (transferts en capital).....	680,6	844,5	851,5	936,4	995,7	1.012,2	
Investissements directs et indirects en millions	1.995,1	2.285,2	2.365,4	2.467,4	2.574,8	2.620,2	
variation.....	+6,0%	+14,5%	+3,5%	+4,3%	+4,4%	+1,8%	+5,7%
en % du PIB.....	3,8	4,1	3,9	3,9	3,9	3,9	
en % des dépenses totales.....	12,3	13,1	13,0	13,0	13,2	12,9	

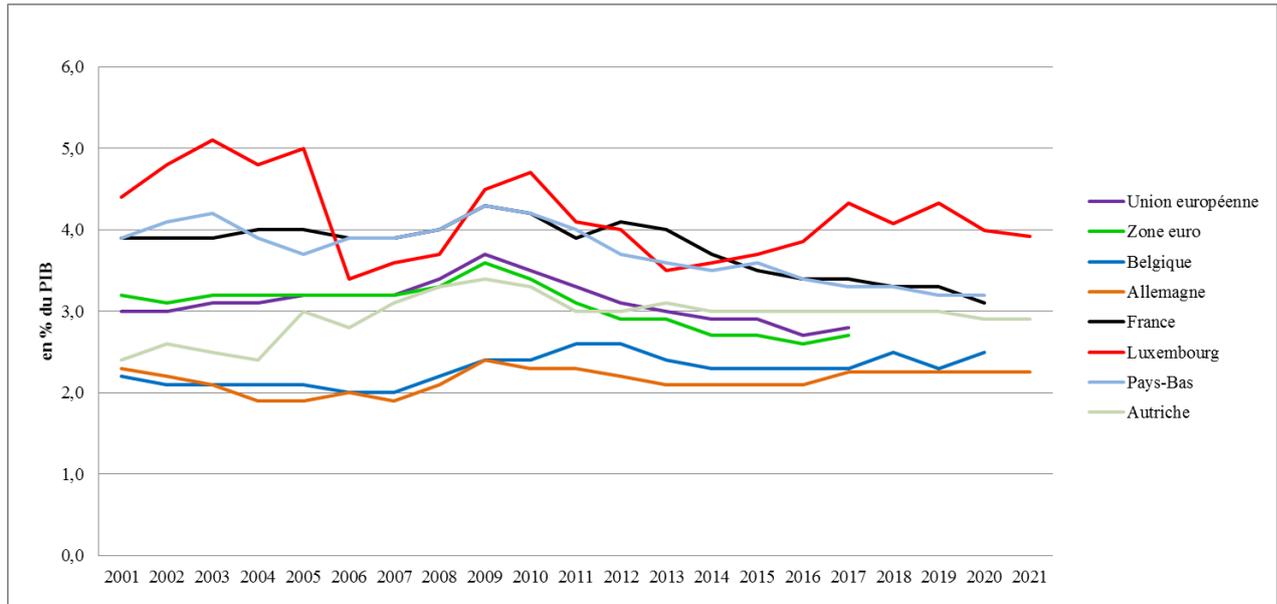
Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Comme la croissance des dépenses d'investissements en 2017 est encore très élevée hormis ces éléments exceptionnels il est probable que les dépenses programmées sur 2017 ne vont pas s'exécuter entièrement dans cet exercice budgétaire.

L'évolution des dépenses d'investissements du Luxembourg en comparaison de quelques partenaires européens se présente comme suit :

Formation brute de capital des Administrations publiques
(en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18ème PSC	3,8	4,0	3,9	3,8	3,7	3,7
	PLPFP 2018-2021	3,9	4,3	4,1	4,3	4,0	3,9
DE		2,1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
NL		3,4	3,3	3,3	3,2	3,2	
BE		2,3	2,3	2,5	2,3	2,5	
FR		3,4	3,4	3,3	3,3	3,1	
AT		3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9



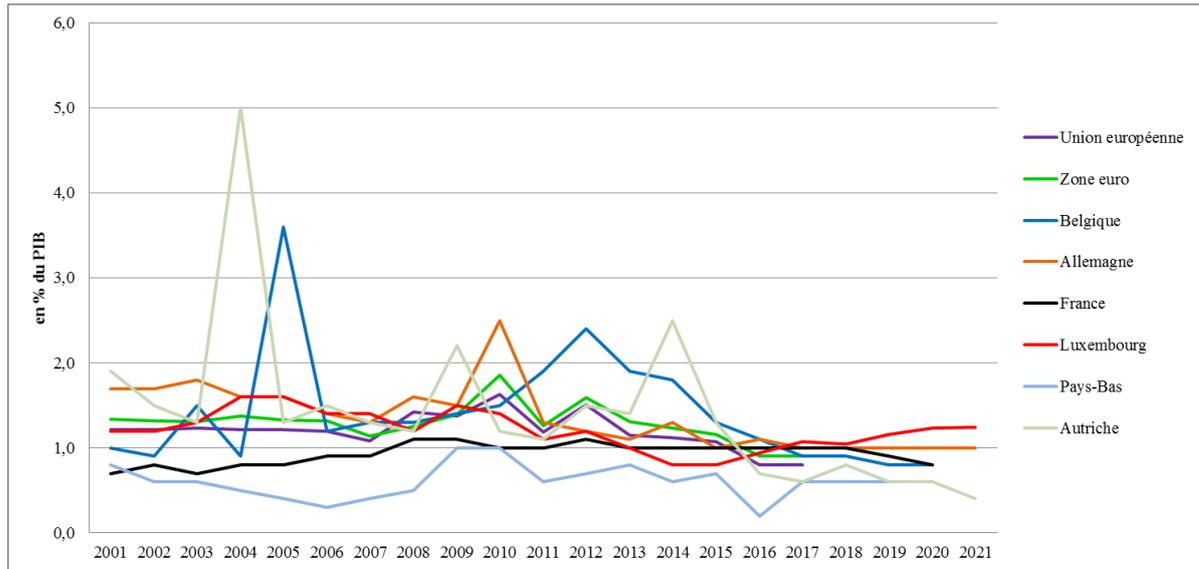
Dans le contexte des investissements au niveau de l'Administration centrale, il est important de préciser que ceux-ci se composent d'investissements directs et d'investissements indirects sous forme de transferts courants aux Administrations locales et à la sécurité sociale. Toutefois, il faut prendre en considération que l'ensemble de ces investissements est consolidé au niveau des Administrations publiques.

Considérée comme catégorie déterminante des dépenses de l'Etat, ce poste témoigne également des capacités de développement économique d'un Etat membre, mais il doit néanmoins être analysé conjointement avec l'état d'endettement et de déficit du pays.

Alors même que la formation brute de capital devrait se stabiliser au cours de la période de prévision s'étalant de 2017 à 2021, le Luxembourg affiche un taux d'investissements moyen élevé de 4,1% par rapport à son PIB tout au long de cette période.

Transferts en capital des Administrations publiques (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18ème PSC	0,8	0,8	1,0	1,2	1,2	1,1
	PLPFP 2018-2021	0,9	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3
DE		1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
NL		0,2	0,6	0,6	0,6	0,6	
BE		1,1	0,9	0,9	0,8	0,8	
FR		1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	
AT		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7



D'après l'évolution des transferts en capital des Administrations publiques illustrée dans le graphique ci-dessous, force est de constater que les Etats membres convergent tous vers une moyenne autour de 1% du PIB. Dans ce contexte, il faut une nouvelle fois rappeler que ces valeurs sont considérées d'un point de vue Administrations publiques, elles sont donc le résultat d'une consolidation des transferts de l'Administration centrale vers les sous-secteurs des Administrations locales et de la sécurité sociale.

Au Luxembourg, les transferts en capital représentent 0,9% du PIB en 2016 avec une prévision de croissance qui devrait atteindre 1,3% du PIB en 2021.

6.2.5 Revenus de la propriété (intérêts de la dette publique)

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

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

Le détail de ces dépenses consolidées se présente comme suit sur les 3 sous-secteurs :

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administration publique	168,1	180,7	175,9	165,8	176,1	148,6	
variation en %	-6,2%	+7,5%	-2,7%	-5,7%	+6,2%	-15,6%	-3,1%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	
en % du PIB	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	
Administration centrale.....	168,8	178,6	180,6	170,3	180,4	152,9	
variation en %	-5,5%	+5,8%	+1,1%	-5,7%	+5,9%	-15,2%	-2,6%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale.....	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,5%	
en % du PIB	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	
Administrations locales.....	1,1	3,2	5,3	5,5	5,7	5,7	
variation en %	-69,1%	+196,2%	+67,6%	+3,8%	+3,6%	+0,0%	8,7%
en % des dépenses totales des Admin. locales	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % du PIB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Sécurité sociale	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	
variation en %	+0,0%	+0,0%	-100,0%	-	-	-	-

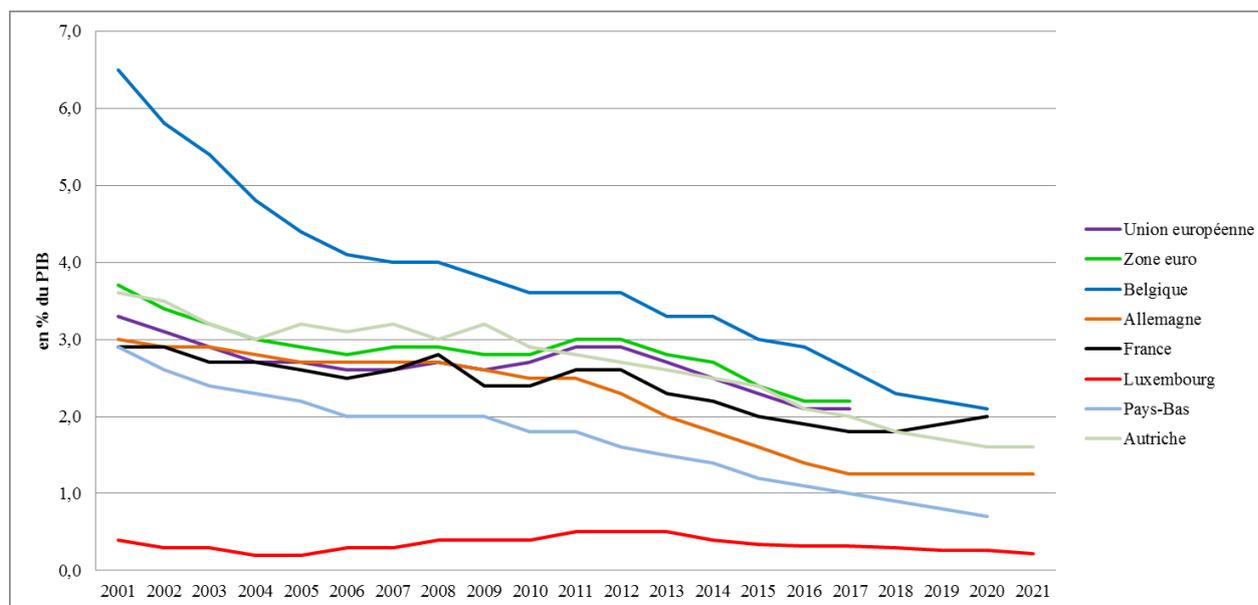
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % du PIB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Dans ce contexte il importe d'insister sur le fait que le Gouvernement s'est fixé pour ligne de conduite de maintenir le recours à l'endettement dans les limites les plus strictes.

Revenus de la propriété ou intérêts débiteurs des Administrations publiques (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18ème PSC	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
	PLPFP 2018-2021	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
DE		1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
NL		1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	
BE		2,9	2,6	2,3	2,2	2,1	
FR		1,9	1,8	1,8	1,9	2,0	
AT		2,1	2,0	1,8	1,7	1,6	1,6



6.2.6) Prestations sociales

Prestations en espèce

Cette rubrique comprend les catégories de dépenses suivantes :

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

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

Les autres prestations d'assurance sociale correspondent aux prestations à payer par les employeurs dans le cadre d'autres régimes d'assurance sociale liés à l'emploi. Les autres prestations d'assurance sociale liées à l'emploi

sont des prestations sociales (en espèces ou en nature) à payer par les régimes d'assurance sociale autres que la sécurité sociale aux personnes qui cotisent à ces régimes, aux personnes à leur charge ou à leurs survivants.

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

Cette catégorie est composée de prestations de la sécurité sociale et de l'Administration centrale, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

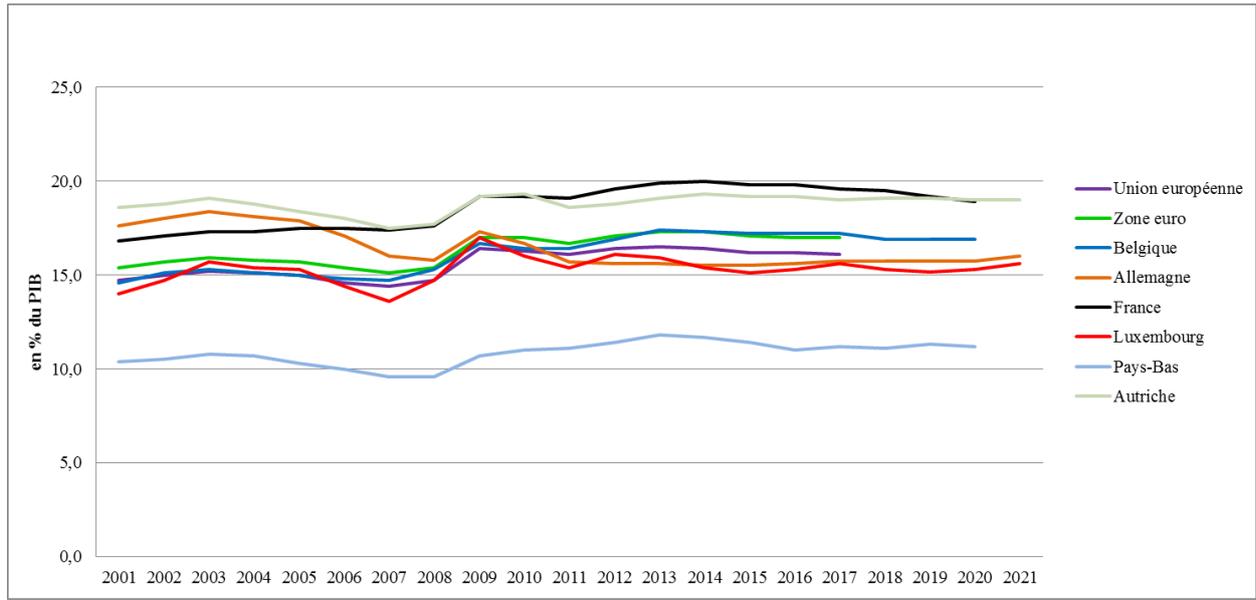
Prestations sociales en espèce	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administration publique	8.119,5	8.580,8	8.883,2	9.307,9	9.748,3	10.293,5	
variation en %	+2,6%	+5,7%	+3,5%	+4,8%	+4,7%	+5,6%	4,5%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	36,4%	35,9%	35,4%	35,3%	35,7%	36,1%	
en % du PIB	15,3%	15,6%	15,3%	15,2%	15,3%	15,6%	
Administration centrale.....	1.549,2	1.604,7	1.584,5	1.623,5	1.680,7	1.756,3	
variation en %	+2,6%	+3,6%	-1,3%	+2,5%	+3,5%	+4,5%	2,6%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale.....	9,6%	9,2%	8,7%	8,5%	8,6%	8,6%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	6,9%	6,7%	6,3%	6,2%	6,2%	6,2%	
en % du PIB	2,9%	2,9%	2,7%	2,6%	2,6%	2,7%	
Administrations locales.....	4,8	5,3	5,0	5,0	5,0	5,0	
variation en %	-3,5%	+8,8%	-5,1%	+0,0%	+0,0%	+0,0%	0,0%
en % des dépenses totales des Admin. locales	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % du PIB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Sécurité sociale	6.565,4	6.970,8	7.293,7	7.679,4	8.062,5	8.532,2	
variation en %	+2,6%	+6,2%	+4,6%	+5,3%	+5,0%	+5,8%	4,9%
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	71,7%	71,8%	71,0%	70,9%	70,9%	71,0%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	29,4%	29,1%	29,1%	29,1%	29,5%	29,9%	
en % du PIB	12,4%	12,7%	12,5%	12,5%	12,7%	13,0%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

L'évolution des prestations sociales en espèce des Administrations publiques de quelques partenaires européens se présente comme suit :

Prestations sociales en espèce des Administrations publiques
(en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18ème PSC	15,0	14,8	14,3	14,2	14,4	14,6
	PLPFP 2018-2021	15,3	15,6	15,3	15,2	15,3	15,6
DE		15,6	15,8	15,8	15,8	15,8	16,0
NL		11,0	11,2	11,1	11,3	11,2	
BE		17,2	17,2	16,9	16,9	16,9	
FR		19,8	19,6	19,5	19,2	18,9	
AT		19,2	19,0	19,1	19,1	19,0	19,0



Au Luxembourg on note une diminution de cette catégorie de dépense avec un taux devant passer de 15,3% du PIB en 2016 à 15,2% du PIB en 2019 pour ensuite remonter à 15,6% en 2021. Il ressort du graphique que le Luxembourg se situe en dessous de la moyenne de la Zone Euro de 17,0% du PIB en 2017.

Prestations sociales en nature

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

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

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

Prestations sociales en nature	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	2.401,3	2.541,5	2.720,3	2.892,9	3.034,0	3.222,0	
variation en %	+0,5%	+5,8%	+7,0%	+6,3%	+4,9%	+6,2%	5,1%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	10,8%	10,6%	10,9%	11,0%	11,1%	11,3%	
en % du PIB	4,5%	4,6%	4,7%	4,7%	4,8%	4,9%	
Administration centrale.....	63,3	68,2	61,7	63,7	64,4	65,1	
variation en %	-1,0%	+7,7%	-9,4%	+3,2%	+1,0%	+1,1%	0,3%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale.....	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	
en % du PIB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
Administrations locales.....	29,5	34,4	36,0	37,0	38,0	38,0	
variation en %	+7,6%	+16,4%	+4,8%	+2,8%	+2,7%	+0,0%	5,6%
en % des dépenses totales des Admin. locales	1,1%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	

Prestations sociales en nature	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
en % du PIB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
Sécurité sociale	2.308,5	2.439,0	2.622,6	2.792,2	2.931,6	3.118,9	5,2%
variation en %	+0,4%	+5,7%	+7,5%	+6,5%	+5,0%	+6,4%	
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	25,2%	25,1%	25,5%	25,8%	25,8%	25,9%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	10,3%	10,2%	10,5%	10,6%	10,7%	10,9%	
en % du PIB	4,4%	4,4%	4,5%	4,5%	4,6%	4,7%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

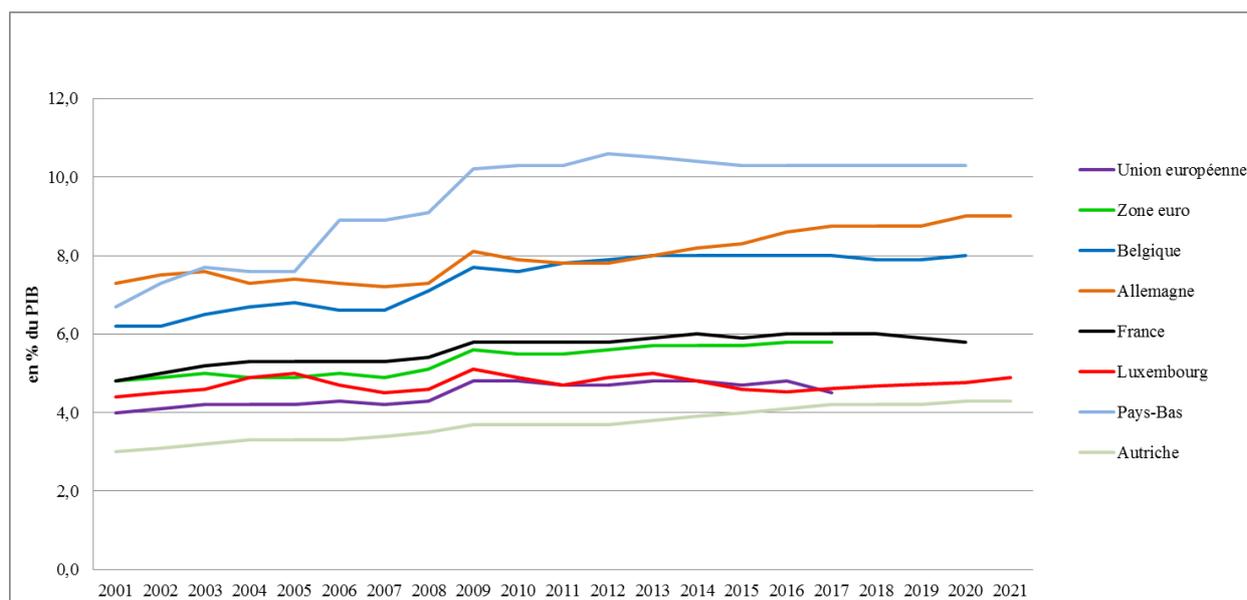
Ces prestations sont versées aux ménages par des Administrations publiques pour couvrir les mêmes besoins que les prestations d'assurance sociale, mais ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un régime d'assurance sociale prévoyant des cotisations sociales et des prestations d'assurance sociale.

Cette catégorie se compose pour l'essentiel des éléments suivants : prestations familiales, revenu minimum garanti, forfait d'éducation, revenu pour personnes handicapées. L'évolution des dépenses de cette catégorie dépend tout d'abord de l'évolution démographique ainsi que de l'évolution de l'emploi.

Sur un plan européen, l'évolution des prestations sociales en nature des Administrations publiques se présente comme suit :

Prestations sociales en nature des Administrations publiques (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18ème PSC	4,5	4,5	4,3	4,3	4,4	4,4
	PLPFP 2018-2021	4,5	4,6	4,7	4,7	4,8	4,9
DE		8,6	8,8	8,8	8,8	9,0	9,0
NL		10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	
BE		8,0	8,0	7,9	7,9	8,0	
FR		6,0	6,0	6,0	5,9	5,8	
AT		4,1	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3



En termes de prestations sociales en nature, le Luxembourg reste en-dessous de la moyenne de la Zone Euro avec une moyenne de 4,7% du PIB pour la période de 2017 à 2021. Le PLPFP 2018-2021 n'apporte pas de modifications substantielles en termes de dépenses de prestations sociales en nature avec des taux qui restent plutôt

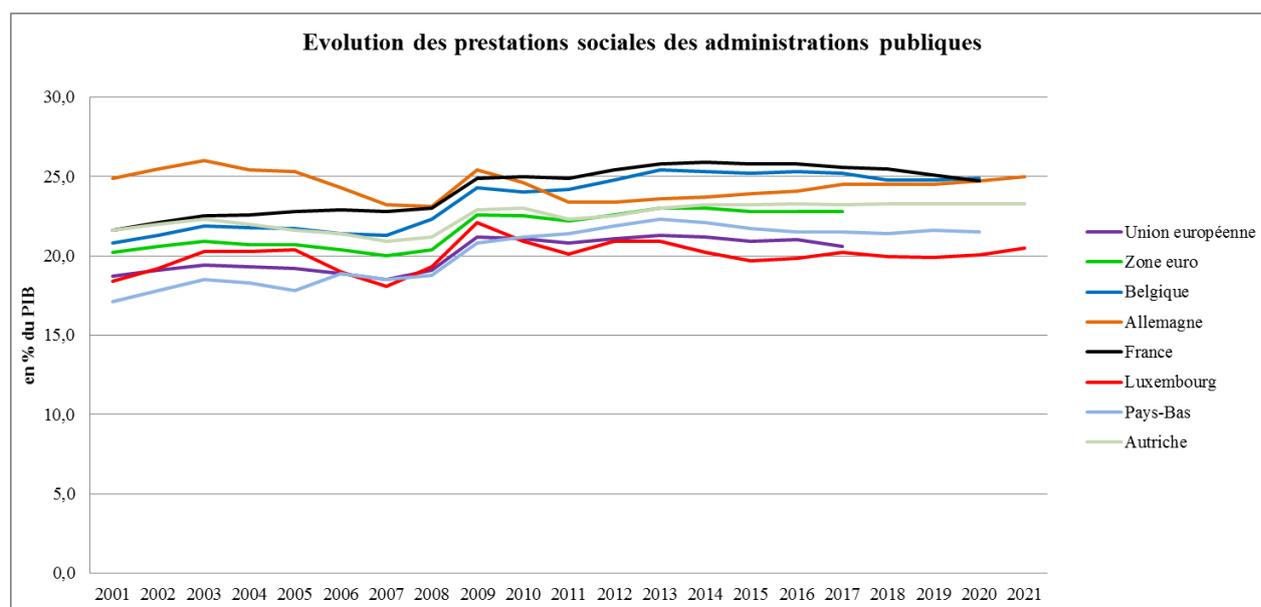
stables. Il faut souligner que les Etats membres faisant l'objet du graphique ci-dessous affichent les pourcentages par rapport au PIB les plus élevés de la Zone Euro en matière de prestations sociales en nature.

En regroupant les prestations sociales en nature et en espèce, l'évolution des dépenses des Administrations publiques au niveau national se présente comme suit :

Prestations sociales en nature et en espèce	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. moy. 2016-2021
Administrations publiques	10.520,8	11.122,3	11.603,5	12.200,9	12.782,2	13.515,5	
variation en %	+2,1%	+5,7%	+4,3%	+5,1%	+4,8%	+5,7%	4,6%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique	47,1%	46,5%	46,3%	46,3%	46,8%	47,4%	
en % du PIB	19,8%	20,2%	20,0%	19,9%	20,1%	20,5%	
Administration centrale.....	1.612,5	1.672,9	1.646,2	1.687,2	1.745,1	1.821,4	
variation en %	+2,5%	+3,7%	-1,6%	+2,5%	+3,4%	+4,4%	2,5%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale	9,9%	9,6%	9,1%	8,9%	8,9%	9,0%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique	7,2%	7,0%	6,6%	6,4%	6,4%	6,4%	
en % du PIB	3,0%	3,0%	2,8%	2,7%	2,7%	2,8%	
Administrations locales.....	34,3	39,6	41,0	42,0	43,0	43,0	
variation en %	+5,9%	+15,4%	+3,5%	+2,4%	+2,4%	+0,0%	4,8%
en % des dépenses totales des Admin. locales	1,3%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	
en % du PIB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
Sécurité sociale	8.873,9	9.409,7	9.916,3	10.471,6	10.994,1	11.651,1	
variation en %	+2,0%	+6,0%	+5,4%	+5,6%	+5,0%	+6,0%	5,0%
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	96,8%	96,9%	96,6%	96,6%	96,6%	96,9%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique	39,7%	39,3%	39,6%	39,7%	40,3%	40,9%	
en % du PIB	16,7%	17,1%	17,1%	17,1%	17,3%	17,7%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Au niveau européen, l'évolution des dépenses de prestations sociales se présente de la manière suivante :



6.2.7) Autres transferts courants

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

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

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

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

- Les transferts courants aux ISBLSM comprennent toutes les contributions volontaires (autres que les legs), cotisations de membres, aides et subventions que les ISBLSM reçoivent des ménages (y compris les non-résidents) et, à titre secondaire, d'autres unités.

- Les transferts courants entre ménages sont des transferts courants en espèces ou en nature que des ménages résidents reçoivent ou effectuent à d'autres ménages résidents ou non-résidents. Il s'agit en particulier d'envois de fonds par des émigrants ou des travailleurs établis de façon durable à l'étranger (ou travaillant à l'étranger pour une durée d'au moins un an) aux membres de leur famille demeurant dans leur pays d'origine, ou encore par des parents à leurs enfants vivant dans un autre lieu.

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

Le détail de ces dépenses consolidées se présente comme suit :

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administration publique	1.680,6	1.825,1	1.999,0	2.060,7	2.110,7	2.187,0	
variation en %	+4,7%	+8,6%	+9,5%	+3,1%	+2,4%	+3,6%	5,3%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	7,5%	7,6%	8,0%	7,8%	7,7%	7,7%	
en % du PIB	3,2%	3,3%	3,4%	3,4%	3,3%	3,3%	
Administration centrale.....	6.809,4	7.227,5	7.660,5	7.998,2	8.304,2	8.680,3	
variation en %	+2,3%	+6,1%	+6,0%	+4,4%	+3,8%	+4,5%	4,5%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale	42,0%	41,5%	42,1%	42,0%	42,4%	42,7%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	30,5%	30,2%	30,6%	30,3%	30,4%	30,5%	
en % du PIB	12,8%	13,1%	13,2%	13,0%	13,0%	13,2%	
Administrations locales.....	229,9	91,6	128,5	163,7	169,1	169,1	
variation en %	+3,8%	-60,2%	+40,3%	+27,4%	+3,3%	+0,0%	-4,4%
en % des dépenses totales des Admin. locales	8,8%	3,4%	4,6%	5,6%	5,6%	5,4%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	1,0%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	
en % du PIB	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	
Sécurité sociale	49,7	54,0	66,3	67,2	67,7	68,7	
variation en %	+1,4%	+8,7%	+22,7%	+1,4%	+0,8%	+1,5%	5,8%

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique.....	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	
en % du PIB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Au niveau de l'Administration centrale, la partie principale des dépenses de cette catégorie est constituée par la participation de l'Etat au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'assurance-dépendance. Une autre partie importante est représentée par les versements de la participation des communes au produit des principaux impôts de l'Etat au Fonds communal de dotation financière. Comme la plupart de ces transferts de l'Administration centrale sont effectués vers la sécurité sociale et vers les Administrations locales, les dépenses consolidées des Administrations publiques ne tiennent plus compte de ces transferts.

Les « autres transferts courants » de l'Administration centrale hors transferts à la sécurité sociale et hors transferts aux Administrations locales constituent la majeure partie des transferts des Administrations publiques consolidées.

Ces transferts sont constitués par :

- coopération internationale courante ;
- transferts aux pays de l'Union européenne ;
- transferts à l'Union européenne ;
- transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises et institutions financières ;
- transferts aux ménages ;
- transferts à l'enseignement privé ;
- transferts aux institutions sans but lucratif au service des ménages.

Administration centrale	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transferts de revenus aux Administrations publiques régionales et locales	1.172,7	1.211,3	1.194,8	1.251,4	1.368,7	1.445,4
Transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale	3.965,6	4.079,3	4.291,1	4.472,9	4.651,3	4.836,9
Coopération internationale courante	158,2	168,9	200,2	243,9	250,8	254,6
Transferts aux pays de l'Union européenne	56,3	125,8	109,6	95,6	91,7	91,8
Transferts à l'Union européenne.....	354,0	305,8	328,0	355,8	339,7	376,3
Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises et institutions financières.....	111,7	87,5	97,7	98,7	105,7	108,3
Transferts aux ménages	122,1	144,4	129,0	149,1	152,5	155,0
Transferts à l'enseignement privé.....	85,1	90,9	93,1	99,2	101,5	103,6
Transferts aux institutions sans but lucratif au service des ménages.....	608,3	595,5	783,8	894,0	936,5	932,2
Total	6.634,0	6.809,4	7.227,5	7.660,4	7.998,2	8.304,2

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

La coopération internationale regroupe essentiellement des crédits en matière de :

- Contributions aux missions de prévention et de gestion de crise,
- Coopération au développement : contribution à des d'institutions internationales autres que l'UE
- Coopération au développement : contributions volontaires aux budgets d'institutions internationales autres que l'Union européenne
- Subsidés au titre de l'action humanitaire : aide d'urgence (...)
- Dépenses en relation avec l'effort de défense

A noter que l'essentiel de l'aide au développement est comptabilisée sous la catégorie «transferts en capital».

L'évolution des transferts aux pays de l'Union européenne est en partie imputable à l'estimation des accises à transférer à la Belgique dans le cadre des accises communes de l'UEBL. Il convient de rappeler dans ce cadre qu'une partie des recettes d'accises collectées au Luxembourg sont transférées sans contrepartie à la Belgique.

Les transferts à l'Union européenne englobent les transferts en matière de 3^{ème} et 4^{ème} ressource qui sont renseignés dans le budget pour ordre.

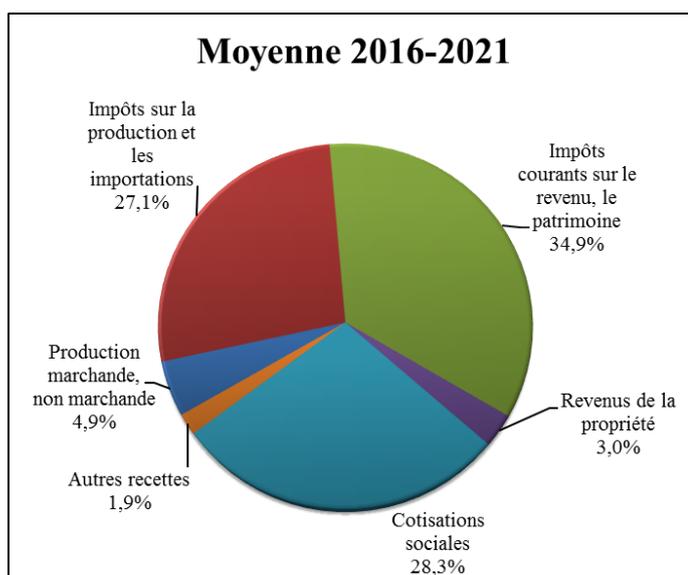
Les transferts aux ménages reprennent en majeure partie l'aide financière de l'Etat pour études supérieures sous forme de bourses d'études.

6.3) Evolution des recettes des Administrations publiques

Le tableau et les graphiques ci-après présentent le détail de l'évolution des recettes des Administrations publiques en fonction des principales catégories de la codification SEC :

Evolution des recettes des Administrations publiques en % des recettes totales

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Impôts sur la production (...)	27,3%	27,1%	27,3%	27,1%	26,9%	26,6%
Impôts courants sur le revenu (...)	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%
Cotisations sociales	27,9%	28,3%	28,4%	28,5%	28,5%	28,4%
Revenus de la propriété	34,5%	34,4%	34,5%	34,8%	35,2%	35,7%
Production marchande, non marchande	5,4%	5,1%	5,0%	4,8%	4,6%	4,5%
Autres recettes	1,9%	2,1%	1,8%	1,8%	1,8%	2,0%



Au vu de ces évolutions, il convient de rappeler qu'à partir de l'année fiscale 2015, l'évolution des finances publiques est fortement marquée par le changement du régime de perception des recettes en provenance de la TVA sur le commerce électronique. A partir du 1^{er} janvier 2015 ces recettes n'ont en effet plus été affectées aux Etats en vertu du principe de la résidence du prestataire du service mais en vertu du principe de résidence du consommateur.

En vue de pouvoir compenser, au moins partiellement ce déchet de recettes, le Gouvernement a pris la décision de procéder à une adaptation de certains taux d'imposition en matière de TVA et a décidé des mesures sur les dépenses « Zukunftspak ». Ces adaptations ont été commentées en détail dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2015.

La croissance importante de +4,6%, de l'ensemble des recettes entre 2017 et 2018 malgré le déchet fiscal prévu de la réforme fiscale (-502,9 millions), s'explique par la croissance de l'économie. En effet, le Statec prévoit une croissance du PIB réel entre +3,0% à +4,4% (+5,0% à +6,4% en termes de PIB nominal).

L'essentiel des projections macroéconomiques sont résumées au chapitre A de l'exposé des motifs qui accompagne le projet de budget pour 2018.

6.3.1) Impôts sur la production et les importations

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	6.327,1	6.574,6	6.946,2	7.245,4	7.578,2	7.866,8	
variation en %	2,5%	3,9%	5,7%	4,3%	4,6%	3,8%	4,1%
en % des recettes totales de l'Admin. publique.....	27,3%	27,1%	27,3%	27,1%	26,9%	26,6%	
en % du PIB	11,9%	12,0%	12,0%	11,8%	11,9%	11,9%	
Administration centrale.....	6.265,9	6.517,1	6.891,2	7.190,4	7.523,2	7.811,8	
variation en %	2,5%	4,0%	5,7%	4,3%	4,6%	3,8%	4,2%
en % des recettes totales de l'Admin. centrale	39,2%	39,4%	39,8%	39,5%	39,2%	38,6%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	27,0%	26,9%	27,1%	26,9%	26,7%	26,4%	
en % du PIB	11,8%	11,9%	11,9%	11,7%	11,8%	11,9%	
Administrations locales.....	60,4	57,5	55,0	55,0	55,0	55,0	
variation en %	2,8%	-4,8%	-4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,1%
en % des recettes totales des Admin. locales.....	2,2%	2,0%	1,8%	1,8%	1,7%	1,6%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique.....	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	
en % du PIB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
variation en %	-	-	-	-	-	-	-
en % des recettes totales de la Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % du PIB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

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

Il s'agit de versements obligatoires sans contrepartie, en espèces ou en nature, prélevés par les Administrations publiques ou par les institutions de l'Union européenne. Ils frappent la production et l'importation de biens et de services, l'emploi de main-d'œuvre et la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres actifs utilisés à des fins de production. Ils sont dus indépendamment de la réalisation de bénéfices d'exploitation et quel que soit le montant des bénéfices obtenus.

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

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

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

Par «taxes du type TVA», il faut entendre des impôts sur les biens et les services collectés par étapes par les entreprises et intégralement supportés en dernier ressort par l'acheteur final. Cette rubrique comprend la taxe sur la valeur ajoutée perçue par le secteur des Administrations publiques sur les produits fabriqués dans le pays ou importés ainsi que les autres taxes déductibles selon des modalités analogues à celles en vigueur pour la TVA. Suivant le système SEC, il convient de considérer au niveau de la TVA, l'ensemble de la TVA collectée au Luxembourg même si une partie des recettes de TVA sont versées aux communes voire à l'Union européenne à travers la 3^{ème} et 4^{ème} ressource. De même il faut considérer les recettes de TVA du fonds du rail. Suivant le SEC, il faut parler de taxes de type TVA. Les transferts effectués vers l'Union européenne et les Administrations locales se retrouvent côté dépenses. De même il faut comptabiliser les recettes qui sont relatives à l'activité économique d'une année spécifique sur cette même année. Il se peut donc qu'un certain nombre de recettes de TVA collectées pendant l'année n doivent être comptabilisées sur des années antérieures.

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

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

Il ressort du tableau ci-dessus que l'évolution moyenne des recettes provenant des impôts sur la production connaît un rythme plus modéré depuis la disparition progressive des recettes de TVA en provenant de l'e-commerce. La croissance moyenne s'établira prévisiblement à +4,1% entre 2016 et 2021.

6.3.2) Impôts courants sur le revenu, le patrimoine

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	8.012,8	8.356,3	8.752,9	9.299,0	9.917,7	10.578,7	
variation en %	7,5%	4,3%	4,7%	6,2%	6,7%	6,7%	6,0%
en % des recettes totales de l'Admin. publique	34,5%	34,4%	34,5%	34,8%	35,2%	35,7%	
en % du PIB	15,1%	15,2%	15,1%	15,1%	15,6%	16,1%	
Administration centrale.....	7.288,3	7.601,6	7.963,1	8.479,0	9.067,3	9.698,0	
variation en %	6,5%	4,3%	4,8%	6,5%	6,9%	7,0%	6,0%
en % des recettes totales de l'Admin. centrale	45,5%	46,0%	46,0%	46,5%	47,2%	47,9%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	31,4%	31,3%	31,4%	31,7%	32,2%	32,8%	
en % du PIB	13,8%	13,8%	13,7%	13,8%	14,2%	14,7%	
Administrations locales.....	724,5	754,8	789,7	820,1	850,4	880,7	
variation en %	18,4%	4,2%	4,6%	3,8%	3,7%	3,6%	6,3%
en % des recettes totales des Admin. locales.....	26,1%	26,5%	26,5%	26,3%	26,4%	26,2%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,0%	3,0%	
en % du PIB	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
variation en %	-	-	-	-	-	-	-
en % des recettes totales de la Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % du PIB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

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

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

- impôts sur le revenu ;
- autres impôts courants.

Les impôts sur le revenu sont des impôts qui frappent les revenus, les bénéfices et les gains en capital. Ils sont établis sur les revenus effectifs ou présumés des personnes physiques, ménages, sociétés et institutions sans but lucratif au service des ménages. Ils comprennent les impôts sur le patrimoine (terrains, immeubles, etc.) lorsque ceux-ci servent de base à l'estimation du revenu de leurs propriétaires.

Les autres impôts courants comprennent :

- les impôts courants sur le capital ;
- les impôts de capitation dont les montants sont fixés par adulte ou par ménage indépendamment du revenu ou du patrimoine ;
- les impôts sur la dépense, fondés sur la dépense totale de la personne physique ou du ménage ;

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Sécurité sociale	5.646,8	5.995,8	6.319,6	6.689,9	7.022,8	7.368,3	
variation en %	3,0%	6,2%	5,4%	5,9%	5,0%	4,9%	5,1%
en % des recettes totales de la Sécurité sociale	56,0%	55,8%	56,0%	56,4%	56,7%	56,8%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	24,3%	24,7%	24,9%	25,0%	25,0%	24,9%	
en % du PIB	10,7%	10,9%	10,9%	10,9%	11,0%	11,2%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Les cotisations sociales nettes correspondent aux cotisations effectives ou imputées versées par les ménages aux régimes d'assurance sociale afin de garantir le droit à des prestations sociales. Les contributions sociales nettes sont égales aux : cotisations sociales effectives à la charge des employeurs + les cotisations sociales imputées à la charge des employeurs + les cotisations sociales effectives à la charge des ménages + les suppléments de cotisations sociales à la charge des ménages – le service des régimes d'assurance sociale.

6.3.4) Revenus de la propriété

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	688,2	731,3	765,5	796,3	823,3	852,8	
variation en %	-0,1%	6,3%	4,7%	4,0%	3,4%	3,6%	3,6%
en % des recettes totales de l'Admin. publique	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%	
en % du PIB	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	
Administration centrale.....	296,3	330,2	326,6	333,4	340,9	352,9	
variation en %	2,1%	11,4%	-1,1%	2,1%	2,2%	3,5%	3,3%
en % des recettes totales de l'Admin. centrale	1,9%	2,0%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	1,3%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	
en % du PIB	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	
Administrations locales.....	26,6	14,5	26,0	27,0	28,0	29,0	
variation en %	18,8%	-45,6%	79,9%	3,8%	3,7%	3,6%	4,4%
en % des recettes totales des Admin. locales	1,0%	0,5%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
en % du PIB	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Sécurité sociale	367,3	388,0	422,9	445,9	464,4	480,9	
variation en %	-3,1%	5,6%	9,0%	5,4%	4,1%	3,6%	4,0%
en % des recettes totales de la Sécurité sociale	3,6%	3,6%	3,7%	3,8%	3,7%	3,7%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	
en % du PIB	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Les revenus de la propriété sont les revenus que perçoivent les propriétaires d'actifs financiers et d'actifs naturels quand ils les mettent à la disposition d'autres unités institutionnelles. Les revenus à payer pour l'utilisation d'un actif financier sont appelés «revenus d'investissements», alors que ceux à payer pour un actif naturel sont appelés «loyers». Les revenus de la propriété correspondent à la somme des revenus d'investissements et des loyers.

Ces revenus de la propriété regroupent :

- intérêts ;
- revenus distribués des sociétés :
 - 1) dividendes ;
 - 2) prélèvements sur les revenus des quasi-sociétés ;
- bénéfices réinvestis d'investissements directs étrangers ;
- autres revenus d'investissements :
 - 1) revenus d'investissements attribués aux assurés ;
 - 2) revenus d'investissements à payer sur des droits à pension ;
 - 3) revenus d'investissements attribués aux détenteurs de parts de fonds d'investissement ;
- loyers.

6.3.5) Production marchande, production non marchande

Production marchande	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	549,9	559,8	575,3	580,8	583,2	593,7	
variation en %	0,6%	1,8%	2,8%	1,0%	0,4%	1,8%	1,4%
en % des recettes totales de l'Admin. publique.	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	
en % du PIB	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	
Administration centrale.....	162,9	160,1	168,8	170,0	168,0	174,1	
variation en %	-8,0%	-1,7%	5,4%	0,7%	-1,2%	3,7%	-0,3%
en % des recettes totales de l'Admin. centrale ..	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique.	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	
en % du PIB	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	
Administrations locales.....	352,5	361,8	365,8	369,8	373,9	378,0	
variation en %	2,1%	2,7%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,5%
en % des recettes totales des Admin. locales.....	12,7%	12,7%	12,3%	11,9%	11,6%	11,2%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique.	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	
en % du PIB	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	
Sécurité sociale	34,5	37,8	40,7	41,0	41,3	41,6	
variation en %	42,6%	9,5%	7,6%	0,8%	0,7%	0,7%	9,4%
en % des recettes totales de la Sécurité sociale .	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique.	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	
en % du PIB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Par «production marchande», il faut entendre la production écoulee ou destinée à être écoulee sur le marché.

La production marchande comprend :

- les produits vendus à un prix économiquement significatif ;
- les produits troqués ;
- les produits utilisés pour effectuer des paiements en nature (y compris pour verser les rémunérations de salariés en nature ou un revenu mixte en nature) ;
- les produits livrés par une unité d'activité économique locale à une autre unité d'activité économique locale appartenant à la même unité institutionnelle et destinés à être utilisés par cette dernière à des fins de consommation intermédiaire ou finale ;
- les produits ajoutés aux stocks de biens finis et de travaux en cours (y compris la croissance naturelle des animaux et végétaux et les constructions non terminées dont on ignore l'acheteur), destinés à une ou plusieurs des utilisations précédentes.

Production non marchande	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
Administrations publiques	709,8	682,4	682,3	698,7	714,1	728,5	
variation en %	1,7%	-3,9%	0,0%	2,4%	2,2%	2,0%	0,7%
en % des recettes totales de l'Admin. publique.	3,1%	2,8%	2,7%	2,6%	2,5%	2,5%	
en % du PIB	1,3%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	
Administration centrale.....	530,5	485,9	477,9	486,2	493,0	498,6	
variation en %	0,3%	-8,4%	-1,6%	1,7%	1,4%	1,1%	-1,0%
en % des recettes totales de l'Admin. centrale ..	3,3%	2,9%	2,8%	2,7%	2,6%	2,5%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique.	2,3%	2,0%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	
en % du PIB	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	
Administrations locales.....	179,3	196,5	204,4	212,5	221,0	229,9	
variation en %	6,4%	9,6%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	5,3%
en % des recettes totales des Admin. locales.....	6,5%	6,9%	6,9%	6,8%	6,9%	6,8%	

Production non marchande	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne 2016-2021
en % des recettes totales de l'Admin. publique.	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	
en % du PIB	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
variation en %	-90,9%	1,8%	-100,0%	-	-	-	-
en % des recettes totales de la Sécurité sociale .	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % des recettes totales de l'Admin. publique.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
en % du PIB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

Par «production non marchande», il faut entendre la production qui est fournie à d'autres unités, soit gratuitement, soit à un prix économiquement non significatif.

La production non marchande est subdivisée en deux postes : les paiements au titre de la production non marchande qui consistent en divers droits et redevances, et la production non marchande résiduelle qui couvre la production fournie gratuitement.

La production non marchande existe pour les raisons suivantes :

a) il peut être techniquement impossible de faire payer des services collectifs aux individus, car leur consommation ne peut être ni suivie ni contrôlée. La production de services collectifs est organisée par les Administrations publiques et financée autrement que par les recettes des ventes, c'est-à-dire par l'impôt ou par d'autres recettes publiques ;

b) il se peut également que les Administrations publiques et les institutions sans but lucratif au service des ménages produisent et fournissent individuellement aux ménages des biens et des services qu'elles pourraient faire payer, mais qu'elles choisissent de ne pas faire payer pour des raisons de politique économique ou sociale. On peut citer comme exemple les services d'éducation et de santé qui sont fournis gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs.

* * *

7) L'évolution de la dette publique

A la fin de l'exercice 2017, la dette publique du Luxembourg devrait se chiffrer à 12,9 milliards d'euros, soit à 23,5% du PIB.

Suivant les prévisions établies dans le cadre du présent projet de loi de programmation financière pluriannuelle, la dette publique est estimée poursuivre une trajectoire baissière à partir de 2018 pour atteindre 21,6% du PIB en fin de période.

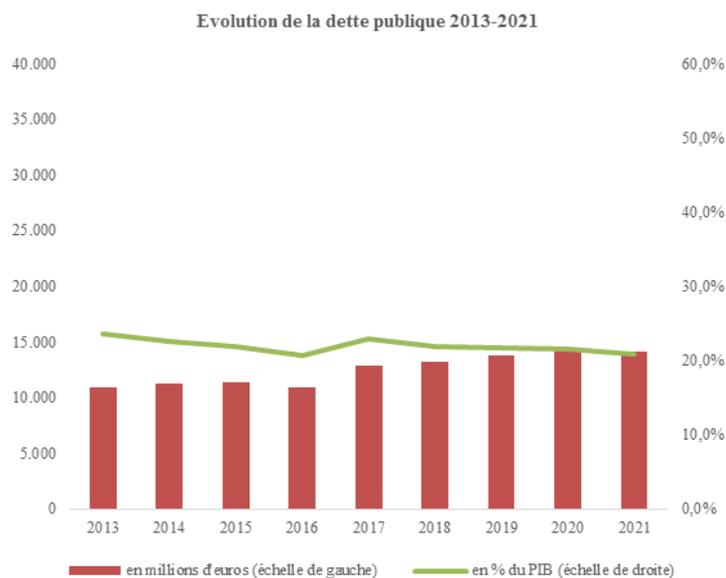
Les choix budgétaires du Gouvernement auront donc permis d'inverser la tendance à la hausse de la dette publique.

Le Luxembourg figure d'ailleurs parmi les pays affichant les taux d'endettement les plus bas en Europe, avec une dette publique nettement inférieure à la valeur de référence du Pacte de stabilité et de croissance de 60% du PIB et largement en-dessous du seuil de 30% du PIB prévu par le programme gouvernemental.

La charge d'intérêts demeure stable à environ 0,3% à 0,4% du PIB grâce à la notation AAA qui permet au Grand-Duché de se financer à des taux d'intérêt avantageux sur les marchés financiers internationaux.

Le tableau qui suit résume l'évolution prévisible de la dette brute des administrations publiques entre 2013 et 2021 :

Dette publique	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	11 013,5	11 329,9	11 446,3	11 024,7	12 918,1	13 211,0	13 821,7	14 165,9	14 232,7
en % du PIB	23,7%	22,7%	22,0%	20,8%	23,5%	22,7%	22,5%	22,3%	21,6%



Les prévisions pour l'évolution de la dette publique sur la période 2018-2021 reposent sur les soldes prévisibles de l'administration centrale établis aux fins du présent projet de loi de programmation financière pluriannuelle, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous revue. L'endettement des Administrations locales est supposé rester stable.

En comparaison aux prévisions établies aux fins de la 18^{ème} actualisation du Programme de stabilité et de croissance présentée au mois d'avril 2017, l'évolution de la dette publique se voit nettement améliorée en raison de la révision à la baisse du déficit de l'Administration centrale sur la période sous revue.

Quant à la composition de la dette publique, il convient de rappeler que celle-ci comprend également la dette des établissements publics, dont celle de la Société nationale des CFL, ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre des investissements réalisés par les sociétés immobilières (loi de garantie). L'endettement des établissements hospitaliers y est désormais également intégré. L'impact de tous ces éléments sur le ratio de la dette publique par rapport au PIB se situe à environ 1,5-2,0 points de PIB.

Les prêts contractés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) sont également imputés dans la dette publique du Luxembourg suivant la clé de répartition des garanties accordées par les Etats membres de la Zone Euro. Cette comptabilisation contribue également à hauteur de 1% du PIB à la dette publique brute.

Afin de mieux appréhender la situation financière du secteur public, il convient en outre de considérer les actifs détenus par les administrations publiques, et ce par analogie au volet « passifs » décrit ci-avant.

Comme la sécurité sociale demeure excédentaire au titre de la période considérée, ses excédents continuent à être affectés au « Fonds de compensation ». Au 31 décembre 2016, cette réserve globale a atteint un montant de 17,8 milliards d'euros, soit 33,5% du PIB et, à elle seule, la réserve dépasse le niveau de la dette publique.

S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et les avoirs à hauteur de 0,4% du PIB du fonds souverain intergénérationnel.

Les administrations publiques dans leur ensemble détiennent en conséquence des actifs pour un total de 44% du PIB, soit presque le double de la dette publique brute, et la situation financière du secteur public – sur base nette – continue à être positive.

* * *

8) La soutenabilité à long terme des finances publiques

Les différents régimes de la sécurité sociale font l'objet d'analyses régulières visant à assurer leur bonne gestion stratégique et leur viabilité à long terme. C'est dans cet esprit que la réforme du régime général d'assurance pension, entrée en vigueur au 1er janvier 2013, prévoit que l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) analyse tous les cinq ans la situation financière dudit régime. Cette réforme avait notamment pour objet d'aligner le taux de remplacement sur l'espérance de vie et de prévoir des mécanismes régulateurs en cas de ressources financières insuffisantes. Aussi, le gouvernement a pris une série de mesures visant à combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, parmi lesquelles la mise en place d'une politique active facilitant les conditions de maintien en emploi des salariés âgés.

L'analyse du régime général devant être réalisée en 2017, le gouvernement a retenu dans son programme de procéder à une première évaluation de l'impact de la réforme dès 2016. Ainsi, le gouvernement a approuvé en avril 2016 l'instauration d'un groupe de travail ayant pour mission de vérifier au milieu de la période législative, sur base d'un avis actuariel établi par l'IGSS, la concordance des dispositions nouvellement introduites, notamment le mécanisme du réajustement. Celui-ci est composé d'experts relevant de différents ministères et des chambres professionnelles et a pour mission d'analyser la soutenabilité financière du régime. Fin 2017, il se prononcera sur la nécessité de mettre en place d'éventuelles adaptations par l'intermédiaire d'une liste de recommandations.

Le bilan actuariel de l'IGSS sur la situation financière du régime général d'assurance pension a été présenté en décembre 2016 au groupe de travail et à la presse¹. Il comporte notamment une mise à jour des projections budgétaires à long terme et confirme l'effet positif des mécanismes introduits lors de la réforme de l'assurance pension (2012) sur la situation financière à long terme du régime général d'assurance pension. En effet, en fonction du coefficient modérateur du réajustement appliqué en cas de déficit, l'incidence de la réforme correspond à une diminution des dépenses (en % du PIB) comprise entre 2,5 et 3,8 points de pourcentage en 2060. Le rapport confirme également qu'il importe de ne pas se reposer sur le niveau actuel élevé de la réserve de compensation. Il s'agit ainsi de profiter de la réserve accumulée en vue de se pencher en temps utile sur l'opportunité de mécanismes correcteurs, aussi bien au niveau des recettes qu'au niveau des prestations. Il convient d'ajouter qu'avec un excédent courant de 1 269 millions d'euros en 2016, la réserve de compensation du régime a pu être portée à 17,8 milliards au 31 décembre 2016, soit 4,5 fois le montant des prestations annuelles. Aussi, à taux de cotisation inchangé, le financement des prestations est assuré au-delà de l'horizon 2040.

Il y a également lieu d'indiquer que les prochaines projections en matière de dépenses liées au vieillissement qui seront réalisées dans le cadre du groupe de travail « Ageing working group » du Comité de politique économique ne seront pas disponibles avant début 2018.

Outre la réforme de l'assurance pension, le Gouvernement a affiché sa volonté d'instaurer des incitations supplémentaires pour retarder l'âge effectif de départ à la retraite et permettre une transition plus progressive vers la retraite. Ceci, par le biais des mesures reprises ci-après :

- Réforme du régime du reclassement professionnel : dans un souci de prolonger la vie professionnelle des assurés, le gouvernement a procédé à une réforme du régime du reclassement professionnel en cas d'incapacité partielle de travail. L'objectif central de cette réforme est le maintien en emploi des personnes en reclassement, notamment celles âgées, tout en offrant une protection adéquate aux personnes les plus vulnérables. Entrée en vigueur au 1er janvier 2016, les modifications en matière de reclassement professionnel 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, notamment à travers la mise à disposition d'experts, de favoriser le reclassement interne, c'est-à-dire à l'intérieur des entreprises, par rapport au reclassement externe et surtout d'améliorer la réinsertion en emploi des personnes reclassées. La réforme donne une priorité au reclassement interne en introduisant une obligation de reclassement interne pour toutes les entreprises occupant au moins 25 salariés. En ce qui concerne le reclassement professionnel externe, la loi introduit de nouvelles modalités,

¹ Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/6548714/02-bilan-assurance-pension>

notamment un statut protecteur de salarié en reclassement professionnel externe, et il sera désormais possible d'affecter le demandeur d'emploi en reclassement externe à des travaux d'utilité publique. De même, la procédure de reclassement est facilitée et accélérée, et il y aura une réévaluation périodique du salarié reclassé. En outre, le nouveau système permettra de réduire le taux de chômage de longue durée – de nombreux demandeurs d'emploi de longue durée étant en reclassement externe – et de rendre le système de reclassement plus efficace.

Suivant les dernières données disponibles, la réforme a eu un effet positif sur le nombre de personnes en reclassement externe n'ayant pas d'emploi, étant par conséquent inscrites auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Ainsi, le nombre de demandeurs d'emploi en reclassement externe a baissé¹ de 12% entre janvier 2016 et janvier 2017. Ceci a aussi un impact positif sur le nombre de demandeurs d'emploi âgés étant donné que la moitié des demandeurs d'emploi en reclassement externe sont âgés de plus de 50 ans. Sur base des premières conclusions tirées de la mise en œuvre de la loi, il est envisagé de l'ajuster sur certains points en étroite concertation avec les partenaires sociaux.

- Pensions complémentaires : le Gouvernement a déposé le 7 mars 2017 un projet de loi² permettant, comme annoncé, une extension de la couverture des régimes complémentaires de pension à travers une révision de la loi du 8 juin 1999 sur la réglementation des régimes complémentaires de pension aux professions libérales et indépendantes, ainsi qu'à certaines catégories de salariés non-affiliés à un régime complémentaire. Le mécanisme à retenir devrait assurer que les principes de base soient les mêmes pour les indépendants, les professions libérales et les salariés concernés.

- Le stage de professionnalisation³ et le contrat de réinsertion-emploi⁴ sont deux nouvelles mesures, applicables depuis le 1^{er} janvier 2016, destinées aux demandeurs d'emploi âgés d'au moins 45 ans, à ceux en reclassement externe ou à ceux qui ont la qualité de salarié handicapé. La première mesure est un stage d'une durée maximale de 6 semaines offrant l'opportunité au demandeur d'emploi de mettre en évidence ses capacités professionnelles au sein d'une entreprise. La deuxième mesure offre la possibilité au demandeur d'emploi d'améliorer ses connaissances et capacités professionnelles au sein d'une entreprise pour une durée maximale de 12 mois. Ces mesures sont destinées aux entreprises qui peuvent offrir une réelle chance d'embauche subséquente en contrat à durée indéterminée.

- Réforme des régimes de préretraite⁵ : en août 2015, le gouvernement a déposé un projet de loi portant modification des régimes de préretraite (solidarité, progressive et préretraite des salariés postés et des salariés de nuit, sauf ajustement). Cette réforme vise à cibler davantage les salariés qui exercent un travail difficile, et tient donc mieux compte des conditions de travail des salariés, tout en promouvant le maintien dans la vie active des personnes âgées. Le projet de loi prévoit ainsi l'abolition du régime de la préretraite-solidarité et l'adaptation des autres régimes de préretraite à l'exception du régime ajustement qui est destiné à éviter des licenciements pour des raisons économiques et à prévenir le chômage de salariés ayant une faible probabilité de réinsertion professionnelle. La réforme devrait entrer en vigueur courant du premier semestre 2018.

- La gestion de la pyramide des âges au sein d'une entreprise étant un facteur clé pour le maintien dans la vie active des personnes âgées, le gouvernement a pris l'initiative d'élaborer un dispositif législatif en la matière. Ce dispositif prévoit néanmoins de préserver une large marge de manœuvre aux partenaires sociaux afin de tenir compte des spécificités sectorielles, voire permettre des approches tenant compte des problèmes spécifiques d'une entreprise individuelle. Le projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique d'âges⁶, qui est actuellement dans la procédure législative, prévoit une obligation pour les employeurs de plus de 150 salariés d'élaborer un plan de gestion des âges qui doit porter sur au moins 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 et pour celles ne tombant pas sous l'obligation légale mais qui appliquent un plan de gestion des âges sur une base volontaire. Ce projet sera complété par une nouvelle disposition prévue dans l'accord avec les syndicats du 28 novembre 2014 qui prévoit la combinaison d'une retraite et d'un emploi partiel.

- La formation tout au long de la vie (LLL) est un facteur clé pour le maintien des salariés en emploi, notamment les plus âgés. Afin de la soutenir et de l'améliorer, le gouvernement continuera de mettre

¹ Passant de 2.587 en janvier 2016 à 2.273 en janvier 2017.

² Dossier parlementaire n° 7119

³ Pour plus de détails : <http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/beneficier-mesures-aides/mesures-emploi/stage-professionnalisation/index.html>

⁴ Pour plus de détails : <http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/beneficier-mesures-aides/mesures-emploi/Contrat-reinsertion-emploi/index.html>

⁵ Dossier parlementaire n° 6844.

⁶ Dossier parlementaire n° 6678.

progressivement en œuvre les mesures du livre blanc sur la stratégie nationale de la formation tout au long de la vie¹. Ces mesures sont au nombre de huit, dont notamment l'adaptation du dispositif LLL au cycle de vie de l'apprenant et à la diversité de la société luxembourgeoise et le développement de la qualité en matière de formation des adultes. La formation continue et les dispositifs de requalification doivent être adaptés aux nouvelles donnes créées par la digitalisation de l'économie. De nouvelles initiatives qui pourront inclure un droit individuel à la formation pour tous les salariés et indépendants seront discutées avec les partenaires sociaux.

- L'assurance dépendance constitue l'un des piliers fondamentaux du système de sécurité sociale au Luxembourg. Instituée par la loi du 19 juin 1998 comme 5^{ème} pilier de la sécurité sociale, l'assurance dépendance a comme objet « *la prise en charge par des prestations en nature des aides et des soins à la personne dépendante fournis (...) dans le cadre du maintien à domicile ou d'un établissement d'aides et de soins ainsi que des aides techniques et des adaptations du logement* ». Elle est réformée par la loi du 29 août 2017, réforme entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Aujourd'hui, le régime de l'assurance dépendance soutient plus de 13.700 personnes et il s'agit de le moderniser pour répondre aux défis d'une population en constante évolution tout en continuant à garantir un accès équitable à des prestations de qualité². Les objectifs majeurs de la réforme reposent sur une meilleure individualisation de l'offre de prestations de qualité répondant aux besoins quotidiens de chaque personne, sur le renforcement de la qualité par des normes et des critères clairs avec des contrôles adéquats, sur la simplification des procédures et la consolidation du système eu égard à l'évolution sociétale et dans le respect des principes fondamentaux de la loi de base de 1998. En outre, la réforme prévoit la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du dispositif de l'assurance dépendance et une meilleure anticipation des futurs changements. Ainsi, le nouveau dispositif est mieux préparé pour continuer à assurer à l'avenir un accès à des soins de qualité.

* * *

¹ Pour plus de détails : <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/adultes/informations-generales-offre-cours/livre-blanc-lifelong-learning/131025-s31-livreblanc.pdf>

² Présentation des éléments-clés de la réforme : http://www.mss.public.lu/actualites/2016/07/art_ass_dep/index.html

II. TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. L'objectif budgétaire à moyen terme des Administrations publiques, tel qu'il est prévu à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et approuvé par la loi du 29 mars 2013, est défini par référence au solde structurel des Administrations publiques.

Pour la période 2017 à 2021, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à -0,5 pour cent du produit intérieur brut.

Art. 2. Le solde nominal des Administrations publiques évolue comme suit, au titre de la période 2017-2021 :

	2017	2018	2019	2020	2021
En % du PIB	0,6%	0,6%	0,6%	1,3%	1,7%
En millions d'euros	347	333	382	847	1.104

Art. 3. Les soldes nominaux et structurels de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme évoluent comme suit au titre de la période 2017 à 2021 :

En % du PIB	2017	2018	2019	2020	2021
- Administration centrale.....	-1,6%	-1,5%	-1,3%	-0,6%	-0,1%
- Administrations locales.....	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%
- Sécurité sociale	1,9%	1,7%	1,7%	1,6%	1,4%
- Administrations publiques :					
- Solde nominal	0,6%	0,6%	0,6%	1,3%	1,7%
- Solde structurel	0,6%	0,1%	-0,1%	1,0%	2,0%

Art. 4. L'évolution de la dette publique se présente comme suit:

	2017	2018	2019	2020	2021
En % du PIB	23,5%	22,7%	22,5%	22,3%	21,6%
En millions d'euros	12.918,1	13.211,0	13.821,7	14.165,9	14.232,7

Art. 5. L'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du budget de l'Etat est arrêtée comme suit, conformément aux tableaux annexés :

	2017	2018	2019 Prévisions	2020 Prévisions	2021 Prévisions
Budget courant					
Recettes	13.153,7	13.981,1	14.874,8	15.733,3	16.617,6
Dépenses	12.701,0	13.374,5	13.951,1	14.504,5	15.127,9
Excédents	+452,6	+606,5	+923,7	+1.228,8	+1.489,7
Budget en capital					
Recettes	90,2	83,5	83,6	83,7	97,0
Dépenses	1.393,8	1.635,3	1.812,4	1.827,1	1.829,0
Excédents	-1.303,6	-1.551,8	-1.728,8	-1.743,4	-1.732,0
Budget total					
Recettes	13.243,9	14.064,5	14.958,4	15.817,0	16.714,6
Dépenses	14.094,9	15.009,8	15.763,5	16.331,6	16.956,9
Excédents	-851,0	-945,3	-805,1	-514,6	-242,3

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1er. L'article 3 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques prévoit que « l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation pluriannuelle ».

En exécution de cette disposition, l'article 1 du présent projet de loi a pour objet de fixer à -0,5%/PIB l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) du Luxembourg.

Art. 2. Cet article vise à fixer la situation financière de l'Administration publique conformément aux exigences de l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014.

Le solde de la trajectoire d'ajustement est présenté et commenté en détail dans l'exposé B du volume I du projet de budget pour l'exercice 2018 ainsi que dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Art. 3. Cet article présente l'évolution des soldes de la trajectoire d'ajustement des 3 sous-secteurs de l'Administration publique.

Au vu de ces prévisions, il importe de signaler que le passage du solde nominal au solde structurel est expliqué dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Art. 4. Aux termes de l'article 3, paragraphe (2) de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation financière déterminent également l'évolution de la dette publique, c'est-à-dire l'évolution de la dette consolidée des 3 sous-secteurs de l'Administration publique.

L'évolution de la dette publique est commentée plus amplement au chapitre 7 du présent exposé des motifs.

Art. 5. Cet article a pour objet de présenter l'évolution du total des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, tel qu'il est établi d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.
