

Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019

I. - <u>Exposé des motifs</u>	11*
1) Les objectifs de la loi de programmation financière pluriannuelle.....	12*
2) Le contenu de la loi de programmation financière pluriannuelle	13*
3) Le contexte macroéconomique.....	13*
4) Les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire	13*
5) La stratégie du Gouvernement dans le domaine des finances publiques	14*
6) La trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme.....	15*
7) La décomposition de la trajectoire d'ajustement des finances publiques	18*
a) La trajectoire d'ajustement de l'Administration centrale	18*
b) La trajectoire d'ajustement des administrations de sécurité sociale	22*
8) L'évolution de la dette publique.....	25*
9) La soutenabilité à long terme des finances publiques	26*
II. - <u>Texte du projet de loi</u>	27*
III. - <u>Commentaire des articles</u>	29*

I. EXPOSE DES MOTIFS

1) Les objectifs de la loi de programmation financière pluriannuelle

Depuis le vote de la loi 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 : Etat, 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 nouvelle loi de programmation des finances publiques constitue un moyen efficace pour prendre en compte et pour apprécier les finances publiques dans leur globalité. Le périmètre de ce nouveau mécanisme embrasse en effet l'ensemble des finances de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Aux termes de la loi précitée 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. Cette nouvelle législation 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.

A côté de la vision globale des finances publiques, la seconde caractéristique de la nouvelle législation sur la programmation financière se résume dans sa **vision pluriannuelle**.

L'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014 précise que la programmation financière couvre une période mobile de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes, donc la période 2015 à 2019 pour le présent projet de loi. La programmation pluriannuelle des finances publiques permet donc 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 d'ajustement des comptes publics qui fait l'objet de ce projet de loi, permet d'atteindre globalement l'objectif budgétaire à moyen terme de 0,5%/PIB d'après les estimations qui ont été réalisées sur la base de la méthode de la Commission européenne.

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

2) Le contenu de la loi de programmation financière pluriannuelle

Par la signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique au sein de l'Union économique et monétaire, qui a été 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%.

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 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 à 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 mettre en cause le principe de l'annualité du vote du budget par le Parlement.

Enfin, il est important d'insister sur le fait que d'après les dispositions de la loi précitée du 12 juillet 2014, « la loi de programmation financière pluriannuelle est accompagnée d'annexes explicatives présentant notamment :

- 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. Un règlement grand-ducal peut préciser la structure de ces projections ;
- 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 ».

3) Le contexte macroéconomique

Le tableau ci-après résume les principales prévisions macroéconomiques qui ont servi de base à l'élaboration de la trajectoire à politique inchangée du programme de stabilité et de croissance du 30 avril 2015:

	2014	2015	2016	2017-19
PIB en valeur (mia EUR)	47,27	48,80	50,70	57,35
PIB en valeur	+4,4%	+3,2%	+3,9%	+4,2%
PIB en volume	+3,3%	+3,7%	+3,4%	+3,0%
PIB potentiel (en volume)	+2,4%	+2,5%	+2,5%	+2,5%
Consommation finale des ménages	+3,0%	+3,0%	+2,3%	+2,2%
Consommation finale des adm. publiques.....	+1,9%	+2,5%	+2,0%	+3,0%
Formation brute de capital fixe	+7,0%	+7,1%	-6,3%	+4,7%
Exportations de biens et services	+2,5%	+5,4%	+6,9%	+5,6%
Importations de biens et services	+2,7%	+6,0%	+6,0%	+6,2%
Emploi total intérieur	+2,4%	+2,6%	+2,0%	+1,8%
Taux de chômage (en % de la pop. active).....	7,1%	7,0%	7,2%	7,5%
Indice des prix à la consommation (IPCN)	+0,6%	+0,7%	+1,6%	+1,7%
Echelle mobile des salaires	+1,9%	+0,0%	+2,1%	+1,6%

Source: STATEC : - 1990-2014: données observées

- 2015-19: prévisions de la Note de conjoncture de mai 2015

- IPCN : Prévisions rectifiées de septembre 2015

4) Les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire

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

Ainsi qu'il est plus amplement précisé dans le programme gouvernemental, qui a été présenté le 10 décembre 2013 à la Chambre des Députés par le Premier Ministre, le Gouvernement s'est engagé à prendre les mesures nécessaires pour :

- assurer que d'ici la fin de la période législative, un solde structurel de l'Administration publique atteigne l'objectif budgétaire à moyen terme d'un excédent de 0,5% du PIB ;
- maîtriser l'évolution de la dette publique afin de pouvoir maintenir son niveau en dessous de la limite de 30% du PIB.

A cet égard, il s'impose de rappeler que c'est à partir de l'année 2009 essentiellement que les répercussions de la crise économique et monétaire internationale ont fortement affecté les conditions d'équilibre des comptes de l'Administration publique. La détérioration du solde de l'Administration publique, qui est surtout imputable à l'évolution du secteur de l'Administration centrale, s'explique pour l'essentiel par les conséquences de la crise économique qui se sont traduites non seulement par des moins-values au niveau des recettes de l'Etat mais également par des plus-values au niveau de certaines catégories de dépenses.

L'analyse des perspectives d'évolution de nos finances publiques aboutit à la conclusion que les mesures de redressement qui ont été mises en œuvre depuis 2009 ont été insuffisantes pour rétablir l'équilibre de nos comptes publics.

Au vu de ces évolutions le Gouvernement a entamé dès son entrée en fonction son action en faveur du rétablissement à moyen terme des comptes de l'Administration publique dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'exercice 2014.

5) La stratégie du Gouvernement dans le domaine des finances publiques

Au moment de sa prise de fonction, en décembre 2013, le Gouvernement était confronté dans le domaine des finances publiques à la nécessité de mettre rapidement en place une stratégie de consolidation budgétaire en vue de redresser la situation des finances publiques.

En matière de répartition de l'effort de redressement de l'équilibre entre recettes et dépenses, le Gouvernement a décidé, conformément à son programme gouvernemental, d'assurer une partie de la compensation de la perte de recettes liée au commerce électronique, à partir de 2015, par une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et de couvrir les besoins restants en matière d'ajustement par des mesures portant prioritairement sur les dépenses publiques.

Rappelons à cet égard qu'en matière de répartition de l'effort de redressement de l'équilibre des comptes publics, le Gouvernement avait décidé, conformément à son programme gouvernemental, d'assurer une partie de la compensation de la perte de recettes liée au commerce électronique, à partir de 2015, par une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et de couvrir les besoins restants en matière d'ajustement par des mesures portant prioritairement sur les dépenses publiques.

La mesure TVA implique un certain nombre de changements au niveau des taux de la TVA à partir du 1^{er} janvier 2015. Ces mesures ont été commentées plus amplement dans le cadre du projet de loi budgétaire pour l'année 2015.

Rappelons dans ce contexte également qu'au vu de rétablir dans les délais fixés les principaux équilibres des comptes publics, le Gouvernement a lancé, dès le début de l'année 2014, un vaste projet de réexamen et de restructuration des recettes et des dépenses publiques. Au-delà de l'objectif de redressement des comptes publics et de recherche de potentiels d'économies, ce projet de réforme visait également **à renforcer la qualité et l'efficacité de la dépense publique.**

L'incidence financière des mesures d'économies qui ont finalement été retenues par le Gouvernement se résume globalement comme suit, d'après une réestimation effectuée au mois de septembre 2015 :

(en millions)					
Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures concernant les recettes.....	+241,5	+326,7	+399,9	+417,7	+437,1
Mesures concernant les dépenses ...	-141,2	-257,8	-323,2	-391,2	-404,5
Total des mesures	+382,7	+584,6	+723,1	+808,9	+841,6

Ces mesures de restructuration se répartissent comme suit entre le secteur de l'Administration centrale et celui de la Sécurité sociale:

(en millions)					
Administration centrale	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures concernant les recettes.....	+241,6	+326,8	+399,9	+417,9	+437,0
Mesures concernant les dépenses ...	-88,6	-191,0	-228,6	-280,8	-293,4
Total des mesures	+330,2	+517,8	+628,5	+698,7	+730,4

(en millions)					
Sécurité sociale	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures concernant les recettes.....	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0
Mesures concernant les dépenses ...	-52,5	-66,8	-94,7	-111,2	-111,2
Total des mesures	+52,5	+66,8	+94,7	+111,2	+111,2

6) La trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme

L'article 3 de la loi 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 qui permettent d'atteindre l'objectif d'équilibre des comptes publics.

A cette fin, les lois de programmation ont tout d'abord pour objet principal de fixer l'objectif budgétaire à moyen terme ainsi que la trajectoire qui permet sa réalisation.

D'après l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, les Gouvernements sont tenus de prévoir dans les lois de programmation un objectif en termes de solde structurel dont le niveau doit être supérieur à -0,5%/PIB à moyen terme. Pour chaque Etat membre cet objectif est fixé dans son programme de stabilité en fonction de divers critères, comme le niveau de la dette publique ou encore l'impact budgétaire prévisionnel du vieillissement démographique. La fixation de l'OMT dans les différents programmes de stabilité est analysée et commentée par le Conseil de l'Union européenne dans ses recommandations sur ces programmes de stabilité.

Pour le Luxembourg, l'objectif à moyen terme s'élève actuellement à + 0,5%/PIB.

Le tableau ci-après résume la trajectoire d'évolution vers l'objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu des mesures de restructuration qui ont été arrêtées par le Gouvernement :

	2015		2016		2017		2018		2019	
	en mio	en % du PIB								
1) <u>Solde nominal</u> :										
Administration centrale	-683,7	-1,4%	-632,7	-1,2%	-710,9	-1,3%	-476,8	-0,8%	-487,2	-0,8%
Administrations locales	-78,2	-0,2%	+48,7	+0,1%	+53,9	+0,1%	+54,2	+0,1%	+60,1	+0,1%
Sécurité sociale	+813,3	+1,6%	+852,8	+1,6%	+903,4	+1,7%	+876,2	+1,5%	+835,2	+1,4%
Administration publique.....	+51,3	+0,1%	+268,8	+0,5%	+246,4	+0,5%	+453,6	+0,8%	+408,1	+0,7%
2) <u>Solde structurel</u> :										
Administration publique.....	-	+0,7%	-	+0,6%	-	+0,3%	-	+0,5%	-	+0,5%

Au vu de ce tableau il s'impose de relever que les prévisions au sujet de l'évolution du solde structurel de l'Administration publique se basent sur la méthodologie de la Commission européenne qui est commentée en détail dans l'annexe 5 du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle.

Selon cette méthodologie et les prévisions les plus récentes disponibles, le solde structurel pour 2016 est estimé à +0,6% du PIB. La Commission européenne communiquera sa prévision au cours de l'exercice d'évaluation en tenant en compte toutes les mesures prises par le Gouvernement pour 2016.

Ceci étant, il ressort de ce tableau qu'en 2016, le solde de l'Administration publique s'améliore prévisiblement en passant quasi d'un équilibre de +0,1% du PIB ou de +51,3 millions euros en 2015 à un excédent de +0,5% du PIB ou de 268,8 millions euros en 2016.

Cette évolution est la résultante de plusieurs facteurs :

- du côté des recettes, on note un taux de croissance de 5,6% ;
- du côté des dépenses, l'année 2016 est caractérisée par une évolution globalement modérée des dépenses publiques avec un taux de croissance qui passe de 6,3% en 2015 à 4,6% en 2016.

A noter que les prévisions au sujet de l'évolution du solde structurel de l'Administration publique se basent sur la méthodologie de la Commission Européenne qui est commentée en détail dans l'annexe 5 du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle.

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 ».

Le calcul de l'écart de production et dès lors également du solde structurel constitue au niveau de tous les Etats membres une source de divergences permanente : La complexité des calculs et les écarts sensibles qui apparaissent selon la méthode qui est choisie pour déterminer le solde structurel posent des problèmes majeurs à tous ceux qui sont appelés à s'exprimer sur les évolutions budgétaires.

C'est ainsi par exemple qu'en France, des divergences plus ou moins prononcées existent entre les taux de croissance potentiels et les soldes structurels qui sont calculés par le Ministère des Finances, la Commission européenne, l'OCDE ou encore le FMI.

Au niveau européen, des discussions techniques sont d'ailleurs engagés depuis plusieurs années pour arrêter une méthode d'estimation « transparente et scientifiquement robuste ».

A cet égard, il importe également de relever que dans son avis du mois de juin au sujet du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019, le Conseil national des finances publiques relève que « le solde budgétaire exprimé en termes structurels reste une notion économique qui présente des difficultés considérables, tant d'un point de vue méthodologique que conceptuel, ce qui remet en cause sa pertinence comme critère-clé de la performance budgétaire ».

Il n'est dès lors pas surprenant que les Etats membres appliquent des méthodes de calcul différentes pour apprécier la pertinence de leur politique budgétaire.

Au-delà de la méthode qui est préconisée par la Commission européenne (méthode Com), le STATEC estime que les particularités d'une petite économie plaident en faveur de la recherche d'une méthode plus adaptée à la situation de notre pays.

A cette fin, le STATEC effectue, d'une part, des simulations de la croissance potentielle sur la base du modèle macro-économétrique Modux qui se fonde sur une fonction de production Cobb-Douglas et qui a recours à des filtres Hodrick-Prescott (méthode HP).

En second lieu, le STATEC effectue également des simulations de la croissance potentielle sur base de la méthodologie commune, développée par la Commission européenne, mais en y incluant certaines spécificités nationales (méthode Comm-Lux).

Ceci étant, il s'impose de noter que les dernières prévisions de la Commission au sujet de l'écart de production pour la période 2015-2016 et de la croissance potentielle pour la période 2017-2019 remontent au mois de mai de l'année en cours.

Il en est de même pour les travaux du STATEC qui ne procède qu'une fois par an à la révision du PIB potentiel et cela dans le cadre de l'établissement des projections du moyen terme entre janvier et avril.

Dans ces conditions, il n'a pas été possible de baser les travaux budgétaires pour 2016 sur des prévisions harmonisées et actualisées au sujet de l'évolution probable de l'écart de production et du solde structurel.

Cette constatation n'a toutefois pas empêché le Gouvernement à poursuivre activement ses efforts en direction du redressement et de la consolidation de nos finances publiques.

C'est ainsi que, d'après les prévisions de la programmation financière pluriannuelle, le solde de l'Administration publique affiche pour chacune des années de la période 2016-2019 un solde positif de 325 millions en moyenne par an.

En termes de **soldes au niveau des sous-secteurs**, il s'impose de relever que le solde de l'Administration centrale reste négatif malgré les mesures de restructuration budgétaire. Ce déficit s'accompagne d'un solde légèrement excédentaire des communes et d'un solde de la sécurité sociale plus ou moins stable.

Après l'année 2015 qui est caractérisée par la diminution du produit des recettes liées au commerce électronique et par les mesures de contre-financement prévues par le Gouvernement, la période 2016-2019 se caractérise par un rétablissement progressif de la situation des finances publiques.

Parallèlement, le solde de l'Administration centrale connaît une amélioration graduelle et significative en passant d'un déficit de -633 millions euros ou -1,2% du PIB en 2016 à un déficit de -477 millions euros ou -0,8% du PIB en 2018 et à un déficit de -487 millions euros ou -0,8% du PIB en 2019

Simultanément, le solde du secteur des administrations locales se stabilise autour d'un léger excédent.

Finalement, le secteur de la Sécurité sociale connaît une évolution légèrement négative : son excédent passe de +853 millions euros en 2016 ou +1,6% du PIB à +835 millions euros ou +1,4% en 2019.

L'amélioration de la situation des finances publiques au cours de cette période est tributaire d'un certain nombre de facteurs déterminants :

- une dynamique soutenue des recettes grâce à la persistance de conditions macroéconomiques favorables au cours de toute la période ; les recettes continuent à connaître une croissance soutenue avec un taux de croissance moyen nominal de 4,1% sur la période ;
- un ralentissement important des dépenses publiques : avec un taux de croissance moyen de 4,0%, les dépenses publiques connaissent une dynamique sensiblement réduite par rapport aux taux de croissance du passé.

Quant aux règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, la trajectoire qui est résumée au tableau ci-avant aboutit à un solde structurel de +0,6% en 2016, ce qui correspond à l'objectif budgétaire à moyen terme. En 2017, le solde structurel passerait à un excédent de +0,3%, pour remonter à +0,5% en 2018 et à +0,5% en 2019.

Il ressort de ces prévisions que grâce aux mesures de restructuration qui ont été retenues par le Gouvernement, il s'avère possible d'assurer que le solde structurel continue à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme au-delà de l'année 2015.

Il ressort toutefois également de la trajectoire d'ajustement que la situation financière de l'Administration centrale reste déficitaire tout au long de la période 2016 à 2019.

Le tableau ci-après compare les prévisions à politique inchangée de l'Administration publique avec la trajectoire d'évolution qui a été retenue par le Gouvernement pour la période 2015 à 2019 :

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019
- Politique inchangée	-331	-316	-477	-355	-433
- Mesures de restructuration*.....	+383	+585	+723	+809	+842
- Trajectoire d'ajustement	+51	+269	+246	+454	+408

Note : * Mesures du paquet d'avenir et les mesures de la TVA et l'impôt d'équilibre budgétaire temporaire

Le tableau ci-après compare les prévisions à politique inchangée de l'Administration centrale avec la trajectoire d'ajustement :

Administration centrale	2015	2016	2017	2018	2019
- Politique inchangée	-1.014	-1.151	-1.339	-1.175	-1.218
- Mesures de restructuration.....	+330	+518	+629	+698	+731
- Trajectoire d'ajustement	-684	-633	-711	-477	-487

7) La décomposition de la trajectoire d'ajustement des finances publiques

a) La trajectoire d'ajustement de l'Administration centrale

Vue globale

Le tableau ci-après présente la trajectoire d'évolution de la situation financière de l'Administration centrale au cours de la période 2015 à 2019 :

	2015		2016		2017		2018		2019	
	en mio	En % du PIB								
Recettes.....	15.285,0	30,3	16.106,1	30,7	16.642,2	30,4	17.390,2	30,5	18.033,6	30,4
Dépenses	15.968,8	31,6	16.738,7	31,9	17.353,1	31,7	17.867,0	31,3	18.520,8	31,2
Solde effectif.....	-683,7	-1,4	-632,7	-1,2	-710,9	-1,3	-476,8	-0,8	-487,2	-0,8

Il ressort notamment de ce tableau que le solde effectif de l'Administration centrale passera prévisiblement de -1,2%/PIB en 2016 à -0,8%/PIB en 2019.

La trajectoire d'ajustement est marquée par les répercussions des efforts de restructuration des dépenses qui constituent le fil rouge de la démarche du Gouvernement tout au long de la période 2015 à 2019. Le succès de cette démarche peut notamment être illustré par la réduction du poids de la dépense totale de l'Administration centrale par rapport au PIB qui passe de 31,9% en 2016 à 31,2% en 2019.

Le total des recettes passe de son côté de 30,7%/PIB à 30,4%/PIB.

L'évolution des différentes catégories de recettes et de dépenses de l'Administration centrale

Rappelons que le secteur de l'Administration centrale comprend, d'après les règles du SEC, à côté des organes de l'Etat (Parlement, Justice, Ministères, Administrations gouvernementales) dont les recettes et les dépenses sont inscrites au budget de l'Etat ou émargés aux fonds spéciaux, un certain nombre d'établissements publics et d'autres entités juridiques dont la comptabilité est distincte de celle de l'Etat.

La composante la plus importante de la situation financière de l'Administration centrale est constituée par les recettes et les dépenses qui figurent au budget de l'Etat tel qu'il est établi d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

A cet égard, il s'impose de relever que les informations qui sont présentées dans le cadre du présent projet de loi dépassent les exigences du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique au sein de l'Union européenne qui se limite à demander aux Etats membres de joindre aux lois de programmation pluriannuelle des annexes explicatives présentant notamment « 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 ».

L'évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale

Les deux tableaux ci-après présentent le détail de l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale en fonction des principales catégories de la codification SEC :

Recettes:

	(en millions)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Production marchande.....	152,9	177,1	172,2	175,7	187,2
Production pour usage final propre	218,6	245,0	260,0	275,0	295,0
Paiements au titre de l'autre production non marchande	454,0	502,6	521,2	516,7	541,8
Impôts sur la production et les importations	6.083,7	6.244,2	6.254,7	6.440,2	6.473,2
Revenus de la propriété.....	319,0	339,3	366,9	398,4	425,4
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.....	6.900,2	7.277,0	7.693,7	8.140,6	8.570,4
Cotisations sociales.....	780,1	890,6	953,1	1.025,4	1.101,9
Autres transferts courants.....	257,6	276,7	282,2	294,1	305,1
Transferts en capital à recevoir	118,8	153,5	138,2	124,0	133,6
Total des recettes.....	15.285,0	16.106,1	16.642,2	17.390,2	18.033,6
	+3,1%	+5,4%	+3,3%	+4,5%	+3,7%

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.

Le déchet fiscal qui résulte de cette mesure est estimé à un montant de quelque 700 millions au titre de l'exercice 2015.

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. Ces adaptations ont été commentées en détail dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2015.

L'évolution des autres recettes est déterminée pour l'essentiel par les projections macroéconomiques qui sont résumées au chapitre A de l'exposé des motifs qui accompagne le projet de budget pour 2016.

Les nouvelles mesures qui ont été annoncées par le Gouvernement dans le contexte des efforts visant à rétablir les grands équilibres de la situation financière de l'Administration publique permettent globalement d'améliorer le rendement des recettes de l'Administration centrale d'un montant estimé à quelque 400 millions, en régime de croisière.

Au niveau de l'Administration publique, il s'agit en l'occurrence principalement des mesures suivantes :

- Mesure concernant la TVA.....+ 260 millions
- Autres mesures + 140 millions
- + 400 millions

Dépenses :

	(en millions)				
	2015	2016	2017	2018	2019
1) Consommation intermédiaire.....	1.325,0	1.338,1	1.416,2	1.469,8	1.509,2
2) Formation de capital (Invest. direct).....	1.198,9	1.422,3	1.479,3	1.487,7	1.478,5
3) Rémunération des salariés	3.617,5	3.722,9	3.832,9	3.975,5	4.158,9
4) Autres impôts sur la production.....	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5) Subventions à payer	633,4	634,5	636,2	614,9	615,7
6) Revenus de la propriété (Intérêts de la dette).....	173,1	171,8	182,1	180,6	166,9

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019
7) Prestations sociales en espèces	1.537,0	1.642,3	1.711,9	1.789,9	1.879,2
8) Prestations sociales en nature	60,3	56,3	57,5	58,7	59,3
9) Autres transferts courants	6.662,3	6.932,2	7.221,3	7.458,2	7.719,2
10) Transferts en capital à payer (Invest. indirect)	757,0	826,9	846,9	853,6	920,1
11) Acquisitions / cessions d'actifs non financiers	4,2	-8,6	-31,1	-21,8	13,7
Total des dépenses	15.968,8	16.738,7	17.353,1	17.867,0	18.520,8
	+6,2%	+4,8%	+3,7%	+3,0%	+3,7%

Ces évolutions soulèvent les observations sommaires suivantes :

- Consommation intermédiaire :

Cette catégorie regroupe les dépenses de fonctionnement de l'Administration centrale sans les rémunérations.

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

- Rémunération des salariés

Cette rubrique se compose globalement des dépenses de rémunérations proprement dites des agents de l'Administration centrale ainsi que des pensions de retraite.

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.).

Pour ce qui est de l'évolution des effectifs il y a lieu de noter que les prévisions pour la période 2016 à 2019 se basent sur l'hypothèse d'un accroissement des effectifs, au niveau de la Fonction publique proprement dite, de 750 agents pour 2016 et de 600 agents/an au cours de la période 2017-2019.

- Subventions

Les « subventions » sont définies comme étant des transferts courants sans contrepartie que les administrations versent à des producteurs résidents en vue d'influencer leurs niveaux de production ou leurs prix.

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 et des participations aux salaires des travailleurs handicapés.

L'évolution de cette catégorie des dépenses est essentiellement marquée par l'accroissement des besoins dans le domaine du transport public. Les taux d'accroissement se situent à des niveaux sensiblement inférieurs aux taux de croissance historiques.

- « Formation de capital » ou investissements directs et « Transferts en capital » ou investissements indirects

Les transferts en capital, encore appelés « Investissements indirects » comportent les aides à l'investissement de l'Administration centrale aux entreprises, aux ménages, aux communes, etc.

Le tableau ci-après résume l'évolution du total des investissements directs et des investissements indirects qui figurent au programme pluriannuel au titre de la période 2015 à 2019 :

	(en millions)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Formation de capital.....	1.198,9	1.422,3	1.479,3	1.487,7	1.478,5
Transferts en capital à payer	757,0	826,9	846,9	853,6	920,1
Total	1.955,9	2.249,2	2.326,1	2.341,3	2.398,6

D'après les règles du nouveau référentiel comptable SEC-2010, les dépenses pour la 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'effets 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 de cette catégorie est principalement influencée, au titre de la période sous revue, par les dépenses pour le financement du projet Luxtram dont les dépenses sont intégralement comptabilisées au niveau de l'Administration centrale. Les dépenses qui sont prévues pour le financement des investissements de ce projet s'élèvent au total à un montant de quelque 533 millions pour la période 2015 à 2019.

- Revenus de la propriété ou intérêts débiteurs

Cette catégorie comprend en majeure partie les intérêts débiteurs de la dette publique qui sont financés à charge du Fonds de la dette.

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. Grâce aux efforts en faveur du rétablissement des équilibres budgétaires, il est possible de réduire le niveau de la dette publique par rapport à la situation à politique inchangée.

- Prestations sociales en espèces

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.

- Autres transferts courants

Les autres transferts courants comprennent principalement les transferts :

- à la sécurité sociale,
- aux communes,
- aux organismes sans but lucratif au service des ménages,
- à l'étranger,
- aux établissements publics,
- à l'enseignement privé.

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-dépendance et de l'assurance-accidents. 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.

L'évolution de cette catégorie de dépenses est pour l'essentiel dictée par les prévisions macroéconomiques et plus particulièrement par les prévisions au sujet de l'évolution de la masse salariale.

b) La trajectoire d'ajustement des administrations de Sécurité sociale

Le tableau ci-après résume la trajectoire d'évolution de la situation financière de la Sécurité sociale:

(en millions)					
Sécurité sociale	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses	9.332,0	9.492,3	9.835,7	10.263,6	10.818,7
Recettes	10.145,3	10.345,1	10.739,2	11.139,8	11.653,9
Solde	+813,3	+852,8	+903,4	+876,2	+835,2

Il ressort notamment de ces tableaux que la progression annuelle moyenne du total des dépenses (+ 3,8 %) dépasse légèrement sur la période 2015 à 2019 la progression moyenne des recettes (+ 3,5 %). Il en résulte une évolution favorable, mais seulement légèrement croissante en termes nominaux, du solde de la Sécurité sociale qui passe de 813 millions en 2015 à 835 millions en 2019.

Par rapport à la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 ainsi que par rapport aux montants retenus dans le cadre de la 16^e actualisation du PSC en avril 2015, l'évolution des prévisions se présente comme suit :

(en millions)													
	2015		2016			2017			2018			2019	
	LPFP 14	PSC	LPFP 14	PSC	PLPFP16	LPFP14	PSC	PLPFP 16	LPFP 14	PSC	PLPFP 16	PSC	PLPFP16
Dépenses ...	9 415	9 332	9 775	9 683	9 492	10 094	10 086	9 836	10 609	10 543	10 264	10 998	10 819
Recettes	10 210	10 145	10 670	10 588	10 345	11 095	10 969	10 739	11 667	11 409	11 140	11 822	11 654
Solde	+795	+813	+895	+906	+853	+1 001	+883	+903	+1 058	+866	+876	+824	+835

Le tableau montre que le solde n'évolue pas significativement par rapport aux prévisions retenues dans le cadre de la 16^e actualisation du PSC, à l'exception de l'année 2016 où le solde diminue de 906 à 853 millions.

Ce maintien relatif (en fait une légère amélioration) du solde intervient toutefois alors que les dépenses et recettes présentent une baisse. Celle-ci est due au fait que les estimations reprises dans le PSC étaient encore basées sur l'intégration des prestations actuelles de l'Etat en matière de chèque-service accueil, dans les prestations de la Caisse des prestations familiales (CNPF), mesure non reprise dans le projet de réforme des prestations familiales déposé auprès de la Chambre des députés.

Si l'on fait abstraction de ces prestations (de l'ordre de 278 millions en 2015 et de 366 millions en 2018), les dépenses et recettes augmentent légèrement par rapport aux totaux repris au PSC, ceci pour l'essentiel en raison de l'adaptation légèrement vers le haut de l'hypothèse relative à l'évolution de l'échelle mobile (NI).

La diminution du solde prévue pour 2016 est transitoire et ne se répercute que de manière partielle sur le solde de l'administration publique. En effet, cette baisse provient à raison de 45 millions des transferts de l'Etat vers la Mutualité des employeurs, écart qui résulte de deux facteurs : a) L'évolution plus favorable que prévue des dépenses pour l'exercice 2014, couplée à une augmentation, en 2015, du taux de cotisation permettent de générer un excédent cumulé en 2016 de l'ordre de 20 millions et, par conséquent, de diminuer du même ordre de grandeur la participation de l'Etat nécessaire pour maintenir la réserve minimum légale, b) la dotation exceptionnelle de 24,5 millions inscrite dans l'accord Gouvernement-UEL du 30 janvier 2015 et destinée à clore la discussion budgétaire relative à l'exercice 2014, dotation mise en réserve dans l'estimation reprise au PSC tandis qu'elle a été déduite de la participation de l'Etat au projet de budget 2016 en considération du respect de la réserve minimum précitée.

A cela s'ajoute une modification exceptionnelle portant sur la dotation aux provisions prévue pour 2016 de la CNS en matière de reports de prestations en nature à l'étranger, adaptation toutefois neutre sur le solde de la sécurité sociale si l'on considère le cumul des années 2015-2016.

Pour ce qui est des écarts par rapport à la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014-18, déjà constatés pour l'essentiel dans le cadre de la 16^e actualisation du PSC, il y a lieu de rappeler qu'elles concernent pour l'essentiel la révision vers le bas de l'emploi ainsi que de l'évolution de l'échelle mobile, ce dernier facteur jouant tant pour ce qui est de l'hypothèse retenue au PSC que celle, actualisée, reprise dans le présent projet de loi.

Les deux tableaux ci-après présentent le détail de l'évolution des recettes et des dépenses de la Sécurité sociale en fonction des principales catégories de la codification SEC2010 :

Recettes

	(en millions)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Production marchande	25,3	33,1	38,4	41,4	41,9
Revenus de la propriété	383,8	438,9	460,5	485,8	505,8
		+ 14,3%	+ 4,9%	+ 5,5%	+ 4,1%
Cotisations sociales	5.460,9	5.773,6	6.016,6	6.260,7	6.586,5
		+ 5,7%	+ 4,2%	+ 4,1%	+ 5,2%
Autres transferts courants	4.259,8	4.083,4	4.207,3	4.336,3	4.503,8
		- 4,1%	+ 3,0%	+ 3,1%	+ 3,9%
Transferts en capital	15,5	15,9	16,4	15,5	15,8
Total des recettes	10.145,3	10.345,1	10.739,2	11.139,8	11.653,9
		+ 2,0%	+ 3,8%	+ 3,7%	+ 4,6%

- Comme 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 largement marquée par l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique.

Ceci explique dans une large mesure la progression annuelle moyenne des cotisations qui s'établit à 4,8 % entre 2015 et 2019 (la croissance nominale annuelle moyenne du PIB est de 4,9%)..

- Les transferts courants versés à la Sécurité sociale progressent en moyenne annuelle de 1,5 %. L'essentiel de ces transferts est constitué des contributions de l'Etat et il convient à cet égard d'observer ce qui suit :

- L'évolution de ces transferts est influencée de façon non négligeable par la participation de l'Etat à la CNPF, elle-même marquée par les deux facteurs suivants :

a) l'intégration déjà mentionnée ci-dessus et envisagée dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2014 – 2018, dans les prestations de la CNPF, et partant dans la contribution à verser par l'Etat, dans le cadre d'un projet de réforme, des prestations actuelles de l'Etat en matière du chèque-service accueil (ce qui induisait une augmentation des dépenses et des recettes de la caisse et partant des dépenses et recettes du secteur Sécurité sociale dans son ensemble, de l'ordre de 278 millions en 2015 et de 366 millions en 2018, mais neutre au niveau du solde). Or les recettes et dépenses en matière du chèque-service accueil resteront à charge du budget du Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse.

b) l'effet des mesures de restructuration des prestations familiales.

Le facteur a) est à l'origine du niveau élevé de la contribution de l'Etat au budget 2015, tout en expliquant la baisse en 2016, et le facteur b) atténue la progression des transferts courants reçus par la Sécurité sociale au cours des exercices ultérieurs.

- En faisant donc abstraction des prestations familiales, les autres transferts à la Sécurité sociale (notamment les contributions de l'Etat aux assurances pension (y compris la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux), maladie, dépendance et accidents, progressent de 4,5 % en moyenne annuelle.

L'écart entre ce taux de progression et la croissance des cotisations (+4,8% résulte de facteurs particuliers, notamment par le fait que les transferts à la Sécurité sociale contiennent en 2015 encore la contribution de 25 millions accordée par l'Etat pour 5 ans en 2011 à titre de compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire des charges induites pour les employeurs par l'augmentation du salaire social minimum au 1^{er} janvier 2011.

- Les revenus de la propriété sont estimés passer de 384 millions en 2015 à 506 millions en 2019, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 7,1%, facteur contribuant de façon significative à l'amélioration du solde de la Sécurité sociale au cours de la période de programmation.

Ces revenus, constitués pour l'essentiel des revenus réalisés par le Fonds de compensation de la Sécurité sociale, augmentent sous l'effet des bons résultats du Fonds enregistrés en 2014 et au premier semestre de l'année en cours, ainsi que du fait des transferts au-dit Fonds de l'excédent de recettes du régime de pension, mais sont évidemment tributaires également de l'évolution de la situation boursière.

Dépenses

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019
- Consommation intermédiaire	94,8	104,5	104,4	106,1	108,9
- Formation de capital	7,9	10,1	12,2	13,9	14,1
- Rémunération des salariés	112,4	120,6	122,3	124,5	127,9
- Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	6.648,6	6.695,7	6.967,5	7.277,0	7.696,3
- Prestations sociales en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands	2.379,2	2.493,7	2.563,0	2.674,9	2.802,9
- Autres transferts courants	55,0	48,6	49,2	50,1	51,4
- Transferts en capital à payer	33,5	19,0	17,0	17,0	17,0
Total des dépenses	9.332,0	9.492,3	9.835,7	10.263,6	10.818,7
		+ 1,7 %	+ 3,6%	+ 4,4%	+ 5,4%

Les dépenses augmentent en moyenne annuelle de 3,8 % entre 2015 et 2019, la progression annuelle présentant d'ailleurs une tendance ascendante, avec notamment une progression très limitée entre 2015 et 2016 (+ 1,7 %).

A cet égard il y a toutefois lieu de rappeler encore une fois que le budget 2015 a été établi dans l'hypothèse finalement non retenue actuellement, de l'intégration dans les prestations de la CNPF, des prestations actuelles de l'Etat en matière du chèque-service accueil (coût de l'ordre de 278 millions prévu au budget 2015 et qui reste à charge du budget du Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse).

Si l'on fait abstraction de cette dépense, la progression annuelle moyenne des dépenses atteint 5,2 % sur toute la période et 5,8 % entre 2015 et 2016. Il faut enfin relever que la progression globale relativement plus élevée en 2019 (+ 5,4 %) résulte en particulier de l'évolution de l'échelle mobile qui s'élève à + 2,5 % pour cet exercice, soit plus double de la progression estimée de l'échelle mobile pour les années précédentes.

- Concernant les mesures de restructuration budgétaire prévues au paquet d'avenir, il y a lieu de rappeler que l'évaluation de leur incidence n'a pas fait l'objet d'une réestimation, dans la mesure où elles constituent des objectifs à atteindre et dont la réalisation paraît toujours pouvoir être escomptée.

Il importe aussi de rappeler qu'aucune mesure de restructuration n'a été prévue dans ce contexte concernant l'assurance pension, alors que le programme gouvernemental prévoit de tirer les conclusions d'une analyse de la situation du régime, et notamment des effets de la réforme de 2012, en 2016.

- Concernant l'évolution des dépenses des principaux régimes de Sécurité sociale, il y a lieu de faire les remarques suivantes :

Les dépenses de l'assurance pension sont estimées croître en moyenne annuelle de + 6,2 % de 2015 à 2019, ce qui dépasse la croissance des recettes (essentiellement les cotisations et la contribution de l'Etat) qui progressent de + 4,8 % 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 croître jusqu'en 2019. A noter que les projections comportent l'hypothèse d'un ajustement de 0,5 % en 2016, de 0,7 % en 2017 de 0,5 % en 2018 et de 0,7 % en 2019.

Les prestations en nature de l'assurance maladie-maternité sont estimées augmenter de 3,7 %, ceci notamment sous l'effet des mesures de restructuration retenues.

La croissance moyenne annuelle enfin des dépenses des assurances dépendance, accidents et de la Mutuelle des employeurs est estimée à respectivement + 5,8 %, 2,3 % et 4,8 %.

8) L'évolution de la dette publique

A la fin de l'exercice 2013, la dette brute de l'Administration publique se chiffrait à 10,9 milliards, soit à 23,4% du PIB.

La dette publique du Luxembourg continue donc à se situer à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB, le Luxembourg faisant ainsi partie des Etats membres affichant les taux d'endettement les plus bas de la zone Euro.

Le tableau ci-après résume l'encours des emprunts obligataires. Au cours de la période 2016-2019, il est prévu que les déficits de l'Administration centrale sont financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires de 1.100 millions en 2016, de 700 millions en 2017, de 500 millions en 2018 et de 500 millions en 2019. Il est par ailleurs prévu dans ce scénario que l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance pendant la période 2016-2019.

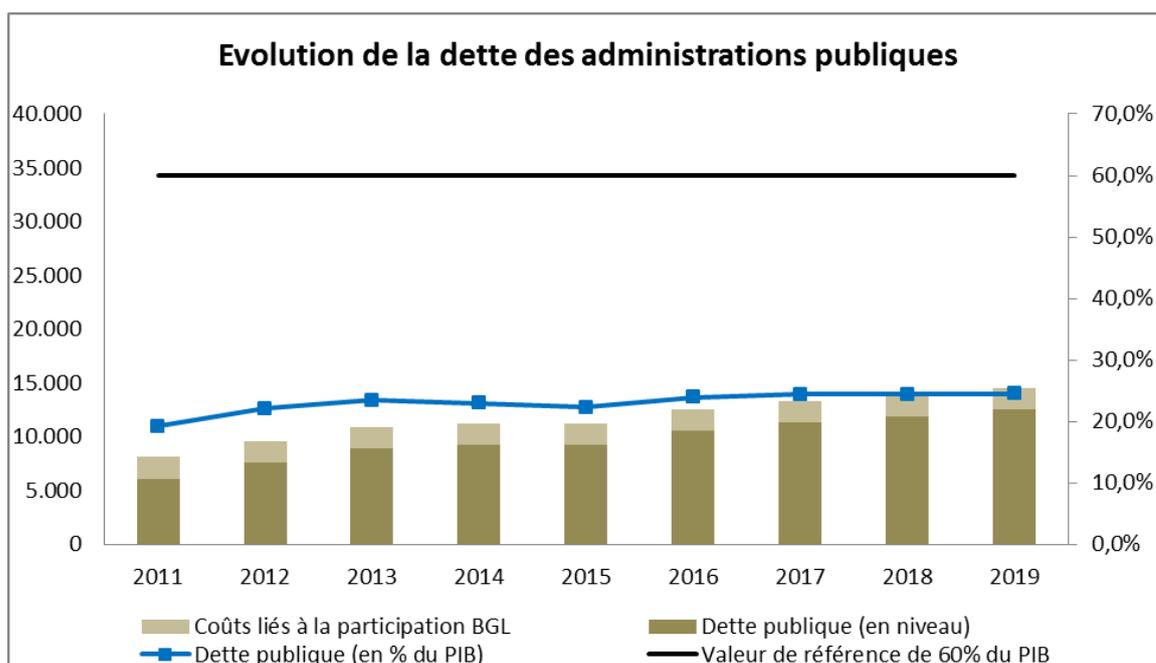
Le coût lié au service de la dette publique (c.-à-d. la charge d'intérêts) reste stable à 0,3% du PIB grâce à des niveaux généraux de taux historiquement bas auxquels s'ajoute évidemment la cotation excellente (AAA) du Luxembourg sur les marchés financiers internationaux qui permet au Grand-Duché de se financer à des taux d'intérêts avantageux.

La stratégie de consolidation du Gouvernement permettra donc de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

Rappelons que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'Administration centrale et de celle des administrations locales. La Sécurité sociale est structurellement excédentaire au titre de la période considérée. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales (notamment pensions) à l'avenir. Au 31 décembre 2014, cette réserve globale a atteint le montant de 15,61 milliards, soit 31,9% du PIB. La réserve de pension à elle seule dépasse donc le taux d'endettement de l'Administration publique.

Afin de pouvoir mieux évaluer la situation patrimoniale du Luxembourg, il convient également de rappeler qu'au-delà de la réserve de pension, l'Etat luxembourgeois détient une série de participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 5% du PIB, ce qui implique que le Luxembourg détient des actifs pour un total de 37% du PIB qui dépassent donc les passifs de l'Administration publique.

Le tableau suivant résume l'évolution prévisible de la dette brute de l'Administration publique entre 2011 et 2019 :



Rappelons également que la dette publique consolidée comprend la dette des établissements publics et 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) qui, selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'Administration publique. Au cours de la période 2013-2019, l'impact de ce classement sur le ratio entre la dette brute et le PIB se situe à environ 1,5-2,0% l'an.

Par ailleurs, le niveau de la dette publique reflète également la décision d'Eurostat d'imputer les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) à la dette publique des Etats membres. Cet impact contribue à hauteur de 1% du PIB à la dette publique brute affichée, mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

9) La soutenabilité à long terme des finances publiques

Les développements relatifs à la soutenabilité à long terme des finances publiques présentés dans la 16e actualisation du Pacte de stabilité en avril 2015 gardent toute leur valeur et n'appellent guère de commentaires supplémentaires.

Pour rappel et comme expliqué dans ce contexte, le Luxembourg a mis en œuvre en 2012 une réforme de son système de pension (régime général et régimes spéciaux). La réforme entrée en vigueur au 1er janvier 2013 est axée sur trois dimensions, à savoir un alignement de l'âge de retraite à l'évolution de l'espérance vie, une adaptation des pensions à la situation budgétaire du régime de pension et une allocation de ressources financières supplémentaires pour pérenniser l'équilibre financier.

Pour le long terme la dernière actualisation des projections tels que retenue par la Commission européenne a revu à la hausse le scénario macroéconomique pour le Luxembourg. Par conséquent, comme le présentait le tableau inclus dans la 16e actualisation du PSC, les prévisions des dépenses liées au vieillissement du système de pension à politique inchangée sur la période considérée de 2013 à 2060 ont été révisées relativement à la baisse. En effet, tandis que les projections de 2012 estimaient une augmentation des dépenses de 9,7% du PIB en 2013 à 18,6% en 2060, celles-ci évoluent de 9,4% à 13,4% du PIB d'après les projections actuelles. Les estimations de l'évolution des dépenses au cours de la période de référence passent ainsi de 8,8% à 4,1% du PIB.

Depuis la réforme, qui est entrée en vigueur au 1er janvier 2013, l'adaptation des pensions est conditionnée par les revenus de cotisations du régime. Si ceux-ci s'avèrent insuffisants, et s'il faut avoir recours aux réserves du régime, l'adaptation des pensions du régime général et des régimes spéciaux à l'évolution des salaires sera réduite, soit partiellement, soit entièrement, et se limitera à l'évolution du coût de la vie.

Le régime général dispose actuellement de réserves financières de l'ordre de 30,5% du PIB (14,93 milliards d'euros). A taux de cotisation inchangé, cette réserve financière sera disponible au cas où les recettes en cotisations seront insuffisantes pour couvrir les dépenses de prestations.

Indépendamment du scénario de croissance choisi, la réforme permet d'assurer le financement des prestations sur base des fonds accumulés dans la réserve du régime, même sans augmentation des cotisations, au-delà de l'horizon 2040 ainsi que le montrait le graphique reproduit dans la 16e actualisation du PSC.

La réforme prévoit en outre que l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) vérifie tous les cinq ans, sur base d'une étude actuarielle, la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme et la trajectoire financière actualisée du régime. En cas de dérapages sensibles de la trajectoire d'équilibre, plusieurs mesures d'alignement des dépenses sont prévues dans le cadre des nouvelles dispositions.

Le Gouvernement a décidé d'avancer la supervision et l'évaluation du régime des pensions prévue par la loi d'une année à 2016. Aussi, en attendant cette échéance et en considération de la proximité de la réforme, le Gouvernement n'a pas inclus de mesures relatives aux régimes de pension dans ses mesures de restructuration budgétaire.

Comme expliqué au chapitre 7 b), la trajectoire pluriannuelle des dépenses inclut également un ajustement des rentes et pensions à l'évolution réelle des salaires.

II. TEXTE DU PROJET DE LOI

Article 1.-

L'objectif 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 européenne et monétaire est défini par référence au solde structurel annuel des administrations publiques.

Pour la période 2015 à 2019, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5%/PIB.

Dans une optique structurelle, cet enregistrement comptable de nature exceptionnelle devra être neutralisé.

Article 2.-

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

	2015	2016	2017	2018	2019
<u>En % du PIB :</u>					
- Solde à politique inchangée	-0,7%	-0,6%	-0,9%	-0,6%	-0,7%
- Mesures de restructuration	0,8%	1,1%	1,3%	1,4%	1,4%
- Solde à politique changée	0,1%	0,5%	0,5%	0,8%	0,7%
<u>En millions :</u>					
- Solde à politique inchangée	-331,3	-315,8	-476,7	-355,2	-433,4
- Mesures de restructuration	382,7	584,6	723,1	808,9	841,6
- Solde à politique changée	51,3	268,8	246,4	453,6	408,1

Article 3.-

Les soldes effectifs et structurels de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme évoluent comme suit au titre de la période 2015 à 2019 :

	2015	2016	2017	2018	2019
- Administration centrale.....	-1,4%	-1,2%	-1,3%	-0,8%	-0,8%
- Administrations locales.....	-0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
- Sécurité sociale	1,6%	1,6%	1,7%	1,5%	1,4%
- Administration publique :					
- Solde effectif	0,1%	0,5%	0,5%	0,8%	0,7%
- Solde structurel.....	0,7%	0,6%	0,3%	0,5%	0,5%

Article 4.-

L'effort de restructuration des comptes de l'Administration publique se présente comme suit par rapport à la situation à politique inchangée:

	2015	2016	2017	2018	2019
	(en millions)				
- Mesures en recettes	241,5	326,7	399,9	417,7	437,1
- Mesures en dépenses	-141,2	-257,8	-323,2	-391,2	-404,5
- Total des mesures.....	382,7	584,6	723,1	808,9	841,6

Article 5.-

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

	2015	2016	2017	2018	2019
	(en millions)				
Dette publique	11.279,2	12.535,5	13.371,1	13.932,9	14.518,1

Article 6.-

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

	2015	2016	2017 Prévisions	2018 Prévisions	2019 Prévisions
Budget courant					
Recettes.....	12.304,5	12.976,4	13.297,8	13.848,9	14.319,7
Dépenses.....	11.824,1	12.174,6	12.553,3	12.963,8	13.453,8
Excédents.....	480,4	801,7	744,5	885,1	865,9
Budget en capital					
Recettes	73,0	90,2	90,2	90,3	83,3
Dépenses.....	1.121,8	1.330,2	1.459,8	1.572,2	1.627,8
Excédents.....	-1.048,8	-1.240,0	-1.369,6	-1.482,0	-1.544,6
Budget total					
Recettes.....	12.377,6	13.066,6	13.388,1	13.939,1	14.403,0
Dépenses	12.945,9	13.504,8	14.013,1	14.536,0	15.081,6
Excédents.....	-568,3	-438,2	-625,0	-596,9	-678,7

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

* * *

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1 :

L'article 3 de la loi 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.

Ces prévisions ne tiennent pas compte des répercussions de l'acquisition de l'avion militaire dont les dépenses d'un montant total de 197 millions doivent être comptabilisées intégralement en 2019 suivant les règles du SEC2010, c'est-à-dire au moment de la livraison de l'avion. Ces dépenses affectent donc intégralement l'équilibre comptable de l'exercice 2019 alors que les paiements sont effectués au cours des années 2005 à 2021 à charge du Fonds d'équipement militaire.

Article 2 :

Cet article vise à fixer la trajectoire d'ajustement de 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 par rapport à la trajectoire à politique inchangée du Programme de stabilité.

Les mesures de restructuration qui sont résumées dans le tableau de l'article 2 sont commentées globalement à l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Article 3 :

Cet article présente l'évolution des soldes de la trajectoire d'ajustement des secteurs de l'Administration centrale et de la Sécurité sociale.

Au vu de ces prévisions, il importe de signaler que le passage du solde effectif au solde structurel est décrit en détail à l'annexe 5 du présent projet de loi.

Article 4 :

Cet article présente l'effort global de restructuration de la situation financière de l'Administration publique en répartissant cet effort sur les recettes et les dépenses publiques.

Article 5 :

Aux termes de l'article 3, paragraphe (2) de la loi 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 secteurs de l'Administration publique.

L'évolution de la dette publique est commentée plus amplement au chapitre 6 du présent exposé des motifs.

Article 6 :

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.