



Monsieur Mars Di Bartolomeo  
Président de la Chambre des Députés  
Luxembourg

Luxembourg, le 17 décembre 2015



Monsieur le Président,

Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que, conformément à l'article 80 du règlement de la Chambre des Députés, je souhaiterais poser une série de questions à Monsieur le Ministre des Finances concernant la politique budgétaire du gouvernement.

A l'occasion de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2016, le ministre des Finances a renvoyé à la continuité et la fiabilité de l'action gouvernementale en matière de finances publiques.

Dans ce contexte, je souhaite poser les questions suivantes à Monsieur le Ministre des Finances concernant le respect des engagements pris dans le programme gouvernemental et les budgets antérieurs.

Au cours des derniers mois, le ministre ainsi que d'autres membres éminents de la coalition se sont félicités d'avoir rétabli l'équilibre des finances publiques.

- Est-ce que le ministre peut confirmer que le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique remonte en fait à l'année 2011 et que le solde budgétaire était excédentaire en 2011, 2012 et 2013, c'est à dire avant la prise de fonction du gouvernement actuel?

Lors de sa prise de fonction, le gouvernement a annoncé qu'il souhaitait "faire mieux avec moins de moyens". Or, le projet de budget 2016 prévoit qu'au cours de la période 2013-2016, les dépenses de l'administration publique augmentent d'environ 3 milliards d'euros et celles de l'administration centrale d'environ 2 milliards d'euros. Par ailleurs, la part des dépenses publiques dans le PIB a également augmenté. Les dépenses publiques augmentent donc fortement, aussi bien en termes absolus qu'en termes relatifs.

- Comment ces évolutions cadrent-elles avec l'intention de vouloir utiliser moins de moyens?
- Comment l'intention de procéder en 2016 à quelque 750 recrutements de renforcement au niveau de l'Etat central cadre avec cette annonce, ainsi qu'avec l'annonce que l'Etat veut surtout rationaliser les dépenses dans les domaines où il a une emprise directe sur leur évolution ?

Dans le programme gouvernemental, le gouvernement avait annoncé que l'effort de consolidation budgétaire porterait d'abord sur les dépenses publiques et qu'ensuite seulement le levier des recettes serait activé. Or, de nombreux indicateurs suggèrent que la part des recettes dans la consolidation budgétaire est au moins aussi importante que la part des dépenses. Ainsi il ressort d'une comparaison entre les tableaux 3 et 4 du projet de plan budgétaire 2015-2016 qu'en 2015 aussi bien qu'en 2016, l'impact des mesures politiques "discrétionnaires" (donc décidées par le gouvernement) est plus important pour les recettes que pour les dépenses.

- Comment ce constat est-il compatible avec l'annonce d'une priorité à la consolidation par les dépenses ?

Finalement, le gouvernement avait annoncé vouloir procéder à un assainissement "structurel" des finances publiques. Or, depuis 2013, le solde budgétaire "structurel" a diminué d'un surplus de 1,4% du PIB à en moyenne 0,5% du PIB au cours de la période 2015-2019.

- Le solde budgétaire "structurel" corrigeant le solde budgétaire affiché pour les effets du cycle économique, ne serait-il pas plus correct de dire que la quasi-intégralité de l'embellie des chiffres des finances publiques est le fruit de l'évolution favorable de la conjoncture et des marchés financiers et qu'en faisant abstraction de cet effet, la véritable situation des dépenses publiques s'est en fait dégradée?

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma plus parfaite considération

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

**Serge Wilmes**

**Député**



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Finances

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Entrée le:

14 JAN. 2016

Monsieur le Ministre  
aux Relations avec le Parlement  
p.a. Service Central de Législation  
43, boulevard Roosevelt  
L-2450 LUXEMBOURG

Référence : 813xb21be

Luxembourg, le 13 janvier 2016

**Concerne :** Question parlementaire n° 1646 du 17 décembre 2015 de Monsieur le Député Serge Wilmes concernant la politique budgétaire du gouvernement

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint ma réponse à la question parlementaire sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Ministre des Finances,

Pierre GRAMEGNA

Réponse à la Question parlementaire n° 1646 du 17 décembre 2015 de Monsieur le Député Serge Wilmes

En réponse à la première question de l'honorable Député Serge Wilmes au sujet du solde de l'Administration publique au cours de la période 2011 à 2013, je voudrais rappeler que le Gouvernement avait déjà clairement annoncé dans l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice 2015<sup>1</sup> que le solde de l'Administration publique serait positif au titre des exercices 2011, 2012 et 2013.

Ceci étant, le tableau ci-après résume, d'après les chiffres actuels, l'évolution du solde des 3 secteurs de l'Administration publique entre 2010 et 2016 :

(en millions)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administration publique	-181,5	-253,3	201,5	69,9	343,6	702,1	51,3	-268,8
Administration centrale	-859,4	-936,9	-718,1	-943,9	-515,3	-221,4	-683,7	-632,7
Administration locale	-49,0	64,2	132,2	228,3	167,9	165,0	-78,2	48,7
Sécurité sociale	726,9	619,5	787,1	785,5	691,0	758,5	813,3	852,8

Il ressort notamment de ces chiffres que l'excédent du solde de l'Administration publique s'explique très largement par la situation excédentaire du secteur de la Sécurité sociale. Comme ces excédents ne sont pas susceptibles d'être affectés au financement du déficit de l'Administration centrale, il est impératif de considérer prioritairement la situation financière de ce secteur de l'Administration publique en vue de pouvoir apprécier les conditions d'équilibre de nos finances publiques.

Il ne saurait en effet être question de se limiter aux seuls résultats de l'Administration publique pour parler du « rétablissement de l'équilibre budgétaire ».

Dans la deuxième partie de sa question parlementaire, Monsieur Wilmes fait remarquer que « le projet de budget 2016 prévoit qu'au cours de la période 2013-2016 les dépenses de l'administration publique augmentent d'environ 3 milliards d'euros et celles de l'administration centrale d'environ 2 milliards d'euros. Par ailleurs, la part des dépenses publiques dans le PIB a également augmenté ».

Pour l'honorable Député, les dépenses publiques augmentent donc fortement, aussi bien en termes absolus qu'en termes relatifs.

Dès lors il se demande si ces évolutions cadrent avec l'intention du Gouvernement de vouloir utiliser moins de moyens.

En réponse à cette interrogation, il est certainement intéressant de constater tout d'abord qu'au cours de la période 2005 - 2009, le total des dépenses de l'Administration centrale a augmenté en moyenne annuelle de 6,5% par an. Ce taux s'est élevé à 5,4% par an au titre de la période 2010-2013.

L'affirmation de l'honorable Député au sujet de la « forte » augmentation des dépenses au cours de la période 2013 - 2016 devra donc être nuancée si l'on sait qu'entre 2013 et 2014, les dépenses de l'Administration centrale ont uniquement progressé de 2,5% et si l'on sait qu'au cours de la période 2013-2016, ce taux de progression se situera prévisiblement à 4,5%.

Il en est de même pour ce qui est de l'évolution du total des dépenses de l'Administration centrale par rapport au PIB. Ce taux s'est élevé en moyenne annuelle à 32% au cours de la période 2010-2013 et atteindra prévisiblement le taux de 31% en moyenne annuelle au cours de la période 2014-2018.

Pour ce qui est de la remarque au sujet du nombre total des 750 engagements de renforcements qui ont été autorisés par la loi budgétaire pour l'exercice 2016, il y a lieu de rappeler tout d'abord à l'attention de l'honorable Député que ces engagements se répartissent comme suit :

<sup>1</sup> Note, Pages 24\* de la partie B de l'exposé des motifs

368 postes pour les différents services de l'Etat;  
 223 postes d'enseignants dans l'enseignement secondaire et secondaire technique;  
 99 postes d'instituteurs et éducateurs intervenant dans l'enseignement fondamental;  
 60 postes personnel enseignant dans la réserve nationale.  
 750

Dans le cadre des débats parlementaires sur le projet de budget pour l'exercice 2016, le Gouvernement a pu expliquer en détail que ces engagements de renforcement répondent à des besoins impérieux qui sont nés au fil des années et qui doivent être comblés afin de pouvoir garantir un service public efficace au service du citoyen.

Le Député Serge Wilmes poursuit son analyse en disant que « Dans son programme gouvernemental, le Gouvernement avait annoncé que l'effort de consolidation budgétaire porterait d'abord sur les dépenses publiques et qu'ensuite seulement le levier des recettes serait active. Or, de nombreux indicateurs suggèrent que la part des recettes dans la consolidation budgétaire est au moins aussi importante que la part des dépenses. Ainsi il ressort d'une comparaison entre les tableaux 3 et 4 du projet de plan budgétaire 2015-2016 qu'en 2015 aussi bien qu'en 2016, l'impact des mesures politiques "discretionnaires" est plus important pour les recettes que pour les dépenses.

L'honorable Député en vient à se demander si ce constat est compatible avec l'annonce d'une priorité à la consolidation par les dépenses »

En réponse à cette question, il y a lieu de rappeler tout d'abord que d'après l'article 4 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019, l'effort de restructuration des comptes de l'Administration publique se présente comme suit par rapport à la situation à politique inchangée :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019
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

Afin de pouvoir s'exprimer en connaissance de cause au sujet de ces évolutions, il importe de rappeler que le total des « Mesures en recettes » tient compte du produit des plus-values de recettes en provenance du relèvement de certains taux en matière de T.V.A. Ce relèvement était inévitable aux yeux du gouvernement vu les pertes considérables de TVA électronique à partir de 2015, un phénomène qui était connu depuis 2007, mais dont le gouvernement n'avait pas tenu compte dans l'élaboration des budgets successifs.

Si l'on ne tient pas compte du produit de ce relèvement, l'effort de consolidation se présente comme suit :

(en millions)

	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures en recettes (hors TVA)	100,7	139,0	149,5	154,6	159,8
Mesures en dépenses	141,2	257,8	323,2	391,2	404,5
Total des mesures	241,9	396,8	472,7	545,8	564,2

Le tableau ci-après, en % du total, indique la répartition relative des mesures de restructuration entre recettes et dépenses :

	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Mesures en recettes (hors TVA)	42%	35%	32%	28%	28%	33%
Mesures en dépenses	58%	65%	68%	72%	72%	67%
Total des mesures	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Enfin, l'honorable Député relève que le Gouvernement avait annoncé vouloir procéder à un assainissement "structurel" des finances publiques.

Or, depuis 2013, le solde budgétaire "structurel" a diminué d'un surplus de 1,4% du PIB à en moyenne 0,5% du PIB au cours de la période 2015-2019.

Dès lors, le Député Serge Wilmes se demande si le solde budgétaire "structurel" corrigé du solde budgétaire affiché pour les effets du cycle économique, il ne serait pas plus correct de dire que la quasi intégralité de l'embellie

dés chiffres des finances publiques est le fruit de l'évolution favorable de la conjoncture et des marchés financiers et qu'en faisant abstraction de cet effet, la véritable situation des dépenses publiques s'est en fait dégradée? »

En guise de réponse, il importe d'insister sur le fait que le solde budgétaire « structurel » est une notion théorique qui évolue en fonction de nombreux paramètres tant économiques que financiers et budgétaires. Ceci étant, afin de pouvoir apprécier à sa juste valeur l'effort de restructuration de l'actuel Gouvernement, il est essentiel de comparer les évolutions à politique changée et les évolutions à politique inchangée que ce soit au niveau structurel ou nominal.

Le tableau suivant indique à cet égard l'évolution du solde structurel de l'administration publique d'un côté en tenant compte des mesures de restructuration (politique changée) et des derniers calculs de la Commission européenne pour 2016 et 2017 et de l'autre côté en ne tenant pas compte des mesures décidées (politique inchangée).

Solde structurel	2015	2016	2017	2018	2019
+ politique changée .....	0,7%	0,9%	0,9%	0,5%	0,5%
- politique inchangée .....	0,0%	-0,5%	-1,0%	-0,9%	-1,0%

Il ressort de ce tableau que les effets positifs du paquet des mesures ont également influencé sensiblement l'évolution du solde structurel.