

LE LUXEMBOURG 1960-2010

L'évolution et la structure des dépenses publiques depuis le milieu des années 1990

Auteur: Paul Zahlen
21 mars 2013

50 ans | STATEC

Institut national de la statistique
et des études économiques

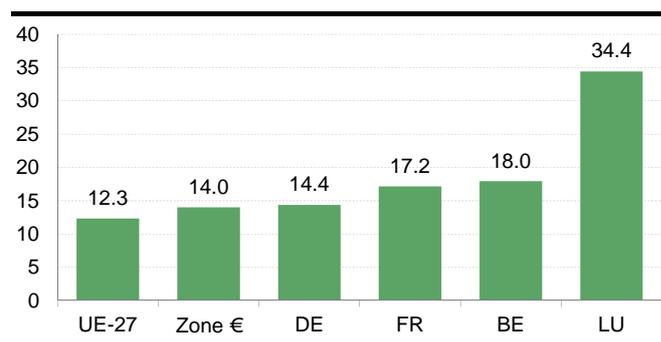
En termes absolus, les dépenses des administrations publiques (administration centrale, communes, sécurité sociale) sont très élevées au Luxembourg, 34 400 € par habitant contre 14 000 € dans la zone euro en moyenne en 2011. Rapportées au PIB, les dépenses publiques luxembourgeoises se situent cependant largement en-dessous de la moyenne européenne : 42% du PIB au Grand-Duché en 2011, contre près de 50% du PIB dans la zone euro. Avec la crise, et comme dans les autres pays européens, la part des dépenses publiques dans le PIB augmente fortement au Luxembourg en passant de 36.3% du PIB en 2007 à 44.6% en 2009, pour revenir à 42% en 2011. Cette évolution résulte largement d'un PIB en berne et un peu moins de l'augmentation intrinsèque des dépenses. L'équilibre des finances publiques est fragilisé par les recettes fiscales atones suite au ralentissement économique. En ce qui concerne la structure des dépenses publiques, les prestations et transferts sociaux en nature et en espèces représentent près de la moitié des dépenses publiques (47.3% en 2011) au Luxembourg, un pourcentage comparable à la moyenne de la zone euro (46.8%). Avec 27.7%, la part des dépenses de fonctionnement (rémunérations et consommation intermédiaire) dans les dépenses totales se situe en-dessous de la moyenne européenne (32.6%). Les investissements publics au Luxembourg atteignent 9.1% des dépenses totales en 2011, soit près du double de la part correspondante dans la zone euro (4.7%). Finalement, le service de la dette est encore très faible : il équivaut à un peu plus de 1% des dépenses publiques totales au Luxembourg, mais à plus de 6% dans la zone euro en moyenne en 2011.

Le niveau des dépenses publiques au Luxembourg est extrêmement élevé en termes absolus...

Les dépenses des administrations publiques (administration centrale, administrations locales, administration de la sécurité sociale) au Luxembourg sont extrêmement élevées en termes absolus. En 2011,

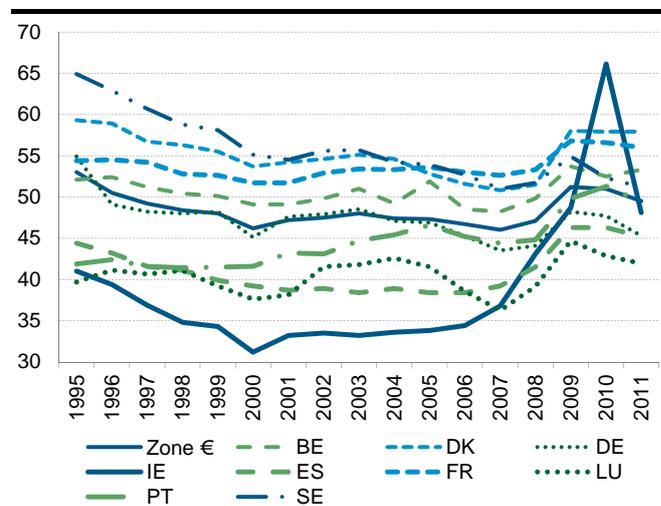
elles atteignent 34.4 mille euros par habitant au Grand-Duché, contre 28 mille euros en Belgique, 17.2 mille euros en France et 14 mille euros en moyenne dans la zone euro. Dans les nouveaux États membres de l'Est de l'Europe, les dépenses par habitant sont les plus faibles. Moins de 2 mille euros par habitant en Bulgarie, par exemple.

Graphique 1 : Dépenses des administrations publiques : le Luxembourg dans la comparaison avec les pays voisins et la moyenne européenne européens, 2011 (en 1 000 euros par habitant)

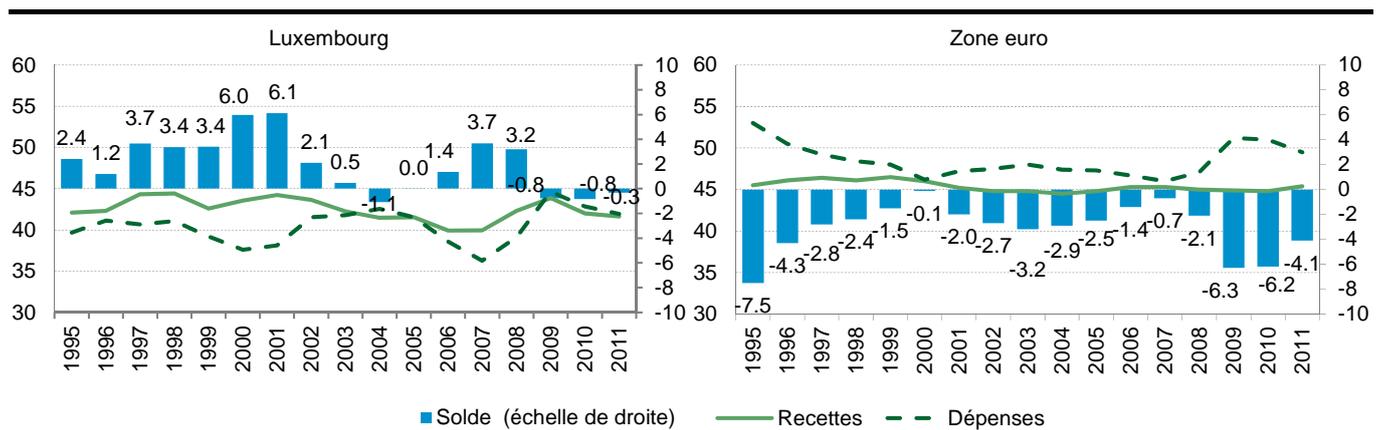


Source : STATEC

Graphique 2 : Dépenses des administrations publiques : le Luxembourg dans la comparaison avec d'autres pays européens, 1995-2011 (en % du PIB)



Source : STATEC, EUROSTAT

Graphique 3 : Dépenses, recettes et solde des administrations publiques au Luxembourg et dans la zone euro, 1995-2011 (en % du PIB)

Source : STATEC, EUROSTAT

... mais assez faible comparé au PIB

En ramenant les dépenses publiques à la capacité économique des pays, exprimée en termes de PIB, l'image change (voir graphique 2). En 2011, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques représentent quelque 42.0% du PIB au Luxembourg et sont largement inférieures à la moyenne de la zone euro (49.5% du PIB), mais également inférieures aux pays voisins : en Belgique, les dépenses des administrations publiques se situent à quelque 53.3% du PIB en 2011, en Allemagne à 45.3% et en France à 56.0%.

Dans certains pays de l'Est de l'Europe, mais également en Irlande, les dépenses publiques étaient moins élevées (en % du PIB) qu'au Luxembourg, du moins jusqu'à l'éclatement de la crise en 2008. En 2006, elles représentaient 38.6% du PIB au Luxembourg, mais seulement 34.4% en Bulgarie, 33.5% en Lituanie, 35.5% en Bulgarie et 34.4% en Irlande, par exemple.

En pourcentage du PIB, une nette tendance à la baisse des dépenses publiques dans la zone euro dans la deuxième moitié des années 1990

En ce qui concerne l'évolution des dépenses publiques, il convient d'abord de noter une tendance conséquente à la baisse (en % du PIB) au cours de la phase de transition vers l'euro, c'est-à-dire de 1995 jusqu'en 2000 (voir graphiques 2 et 3), qui est par ailleurs une période de forte croissance économique, notamment au Luxembourg. Les dépenses publiques passent de 53% du PIB en 1995 à 46% en 2000 dans la zone euro en

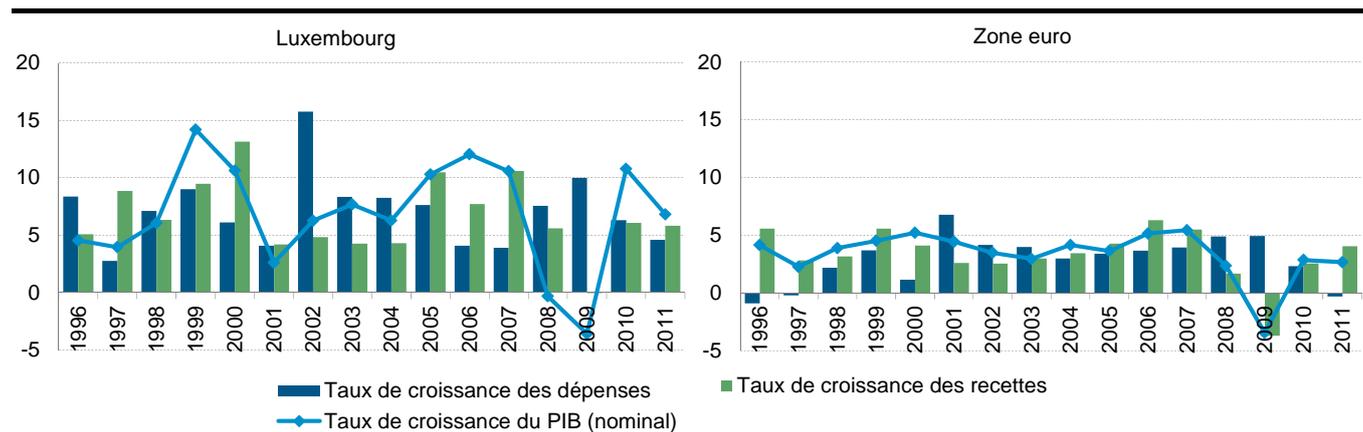
moyenne. Au Luxembourg, le niveau des dépenses publiques se tasse également par rapport au PIB (de 41.1% en 1996 à 37.6% en 2000). Cependant, la tendance baissière est particulièrement importante dans certains pays du Nord de l'Europe. À titre d'exemple, en Suède, les dépenses des administrations publiques évoluent de 65% du PIB en 1995 à 55% en 2000. Évidemment, si on exprime l'évolution des dépenses en pourcentage du PIB, il faut tenir compte du numérateur (dépenses) et du dénominateur (PIB en valeur). Au Grand-Duché, la croissance des dépenses publiques est conséquente au cours de ces années, mais comme le PIB croît encore plus fortement (notamment en 1999 et en 2000), la part des dépenses dans le PIB diminue (voir graphique 4).

En outre, comme les recettes publiques croissent plus rapidement que les dépenses, le solde qui était déjà positif au milieu des années 1990 au Luxembourg (+2.4% en 1995) devient largement positif : +6.0% en 2000 et encore en 2001 (voir graphique 3). Dans la zone euro, le déficit public très important du milieu des années 1990 (-7.5%) se réduit fortement et on atteint pratiquement l'équilibre en 2000 (-0.1%).

Les effets de la crise économique du début des années 2000

La tendance à la baisse des dépenses des administrations publiques (en % du PIB) est brisée par le ralentissement économique du début des années 2000. La part des dépenses dans le PIB se réoriente à la hausse jusqu'en 2003-2004. En 2002 surtout, les dépenses connaissent une véritable explosion au Grand-Duché - environ +16% de 2001 à 2002 (voir graphique 4) - qui est notamment due à un taux de croissance très important des investissements (+20%).

Graphique 4 : Taux de variation annuelle des dépenses, des recettes et du PIB nominal au Luxembourg et dans la zone euro (en %)



Source : STATEC, EUROSTAT

En 2003 et en 2004, la croissance des dépenses revient à des niveaux moins élevés (autour de 8% en 2003 et en 2004). Mais comme le PIB croît à un rythme légèrement moins important (+7.7% en valeur en 2003 et +6.3% en 2004), la part des dépenses publiques dans le PIB au Luxembourg augmente de 37.6% en 2000 à 42.6% en 2004. Comme en même temps, le ralentissement économique va de pair avec une croissance plus faible des recettes (autour 4% par an de 2001 à 2004) le solde des administrations publiques luxembourgeoises se réduit et passe dans le rouge (-1.1% en 2004).

En Europe dans son ensemble, les dépenses publiques ont également une tendance à la hausse, même si cette tendance n'est pas aussi franche qu'au Luxembourg. Dans la zone euro, les dépenses des administrations publiques passent de 46.2% du PIB en 2000 à 48.0% en 2004. Comme les recettes évoluent moins favorablement que les dépenses de 2001 à 2003, le déficit public se réinstalle dans la zone euro (-3.2% en 2003 contre -0.1% en 2000).

Une embellie passagère de 2005 à 2007

Au Luxembourg, le PIB nominal retrouve des taux de croissance élevés de 2005 à 2007 (plus de 10% par an). La croissance des dépenses, par contre, ralentit (+8% en 2004, mais seulement +4% en 2007). Avec la croissance économique, les recettes augmentent beaucoup plus fortement que les dépenses (quelque 10% de croissance des recettes en 2005 et en 2007) et, en conséquence, le solde des administrations publiques au Luxembourg redevient positif : +3.7% en 2007 et encore +3.2% en 2008 (voir graphiques 3 et 4).

Dans la zone euro l'évolution est similaire en tendance. De 2005 à 2007, les dépenses évoluent moins vite que le PIB et moins vite que les recettes publiques, de sorte que le solde des administrations publiques se rapproche de nouveau de l'équilibre. On passe d'un solde de -3.2% en 2003 à -0.7% en 2007 dans la zone euro (voir graphiques 3 et 4).

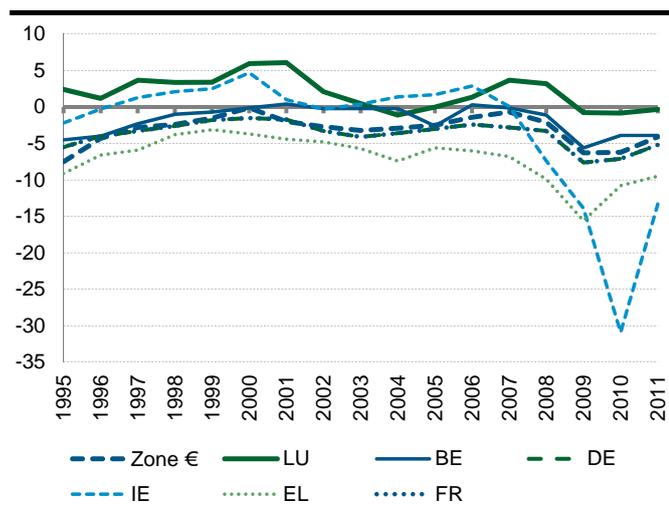
L'augmentation du poids des dépenses publiques suite à la crise

Sur le moyen terme, c'est-à-dire de 1995 jusqu'en 2008, les administrations publiques au Luxembourg dégagent un solde positif (à l'exception de l'année 2004). Cela contrairement à la plupart des autres pays européens. Le solde moyen sur les années 1995-2008 était de +2.6% par an au Luxembourg, contre -2.6% dans la zone euro en moyenne. Avec la crise récente, la donne semble avoir changé.

Rapportées au PIB, les dépenses publiques s'orientent fortement à la hausse à partir de 2007. Au Luxembourg, on atteint 45% du PIB en 2009, contre 36.3% en 2007, soit un plus de près de 9 points de %. Cette augmentation est proportionnellement plus importante que dans la zone euro en moyenne où la part des dépenses des administrations publiques dans le PIB passe de 46.0% en 2007 à 51.2% en 2009, soit une hausse de quelque 5 points de %. La hausse des dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB résulte d'un effet combiné d'une augmentation des dépenses, mais aussi, et surtout, du recul de l'activité économique qui se répercute sur le PIB. En fait, au Luxembourg, les dépenses connaissent une augmentation conséquente de 2007 à 2009. Leur taux de croissance évolue de 4% en 2007, à 8% en 2008 et à 10% en 2009 (voir graphique 4).

Si les dépenses augmentent donc à un rythme accéléré, il ne s'agit cependant pas d'une envolée sans précédent. La même remarque vaut d'ailleurs pour la zone euro. Par contre, le PIB s'effondre au Luxembourg comme dans la zone euro.

Graphique 5 : Solde des administrations publiques au Luxembourg et dans quelques autres pays européens, 1995-2011 (en % du PIB)



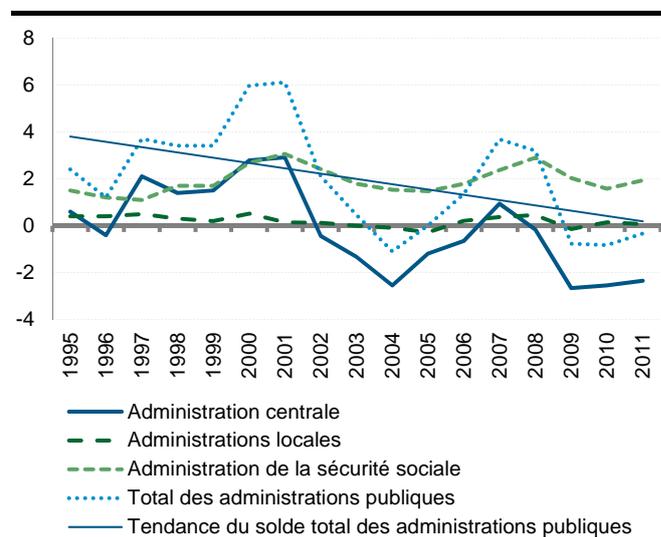
Source : STATEC, EUROSTAT

En 2009, la variation du PIB en valeur est de -3.5% au Grand-Duché, comme dans la zone euro. La part des dépenses publiques dans le PIB augmente en conséquence. S'y ajoute que le recul de l'activité économique annihile la progression des recettes. En 2009, les recettes publiques au Luxembourg se situent pratiquement au même niveau qu'en 2008, alors que les dépenses progressent de 10% par rapport à 2008. Il en résulte un déficit de comptes publics : au Luxembourg le solde était encore de +3.2% en 2008, mais il passe à -0.8% en 2009. En 2010 et en 2011, les dépenses publiques continuent de croître même si c'est avec une ampleur moindre qu'en 2009. La croissance du PIB (et donc des recettes publiques) ne permet cependant pas de dégager un surplus du solde public. En 2010, ce solde des administrations publiques est encore de -0.8% avant de passer à -0.3% en 2011. Dans la zone euro, le solde des administrations publiques est de -2.1% en 2008, puis de -6.4% en 2009, -6.2% en 2010 et -4.1% en 2011. Les finances publiques au Luxembourg se situent donc encore assez près de l'équilibre (voir graphique 5), mais l'endettement a augmenté (voir plus loin) et, avec des taux de croissance faibles, le solde négatif risque de perdurer dans les prochaines années. À noter qu'en Irlande, les dépenses des administrations publiques s'envolent littéralement en passant de 36.8% du PIB en 2007 à 66.1% en 2010. Le solde public des administrations publiques se situe à -30% en Irlande en 2010. En Grèce, le solde atteint -15% dès 2009.

Un déficit de l'administration centrale et un solde positif pour les administrations locales et l'administration de la sécurité sociale ... mais en apparence seulement

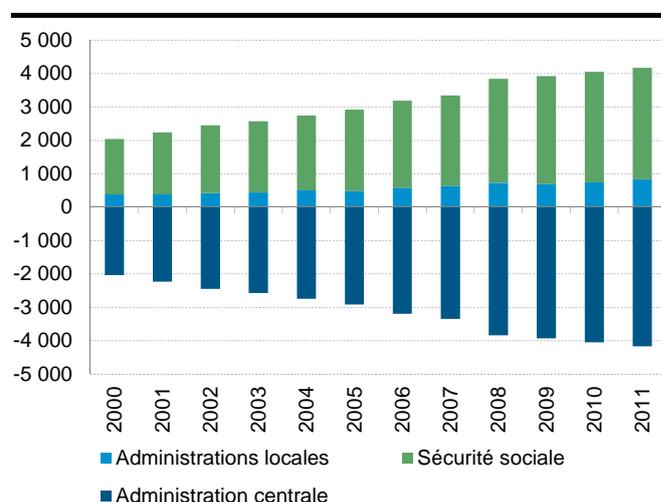
Sur l'ensemble de la période 1995-2011, c'est en fait le solde très positif de la sécurité sociale qui explique - à première vue - le solde globalement positif de l'ensemble des administrations publiques au Luxembourg. En fait, le solde de l'administration centrale devient négatif dès 2002 et le reste jusqu'en 2006. Après être passé passagèrement dans le vert en 2007, le solde de l'administration centrale replonge en atteignant -2.7% en 2009 (voir graphique 6). C'est le solde positif de la sécurité sociale qui permet de limiter les dégâts au niveau du solde global des administrations publiques (-0.8% en 2009).

Graphique 6 : Solde des administrations publiques par sous-secteurs au Luxembourg, 1995-2011 (en % du PIB)



Source : STATEC

Graphique 7 : Transferts courants entre administrations au Luxembourg, 2000-2011 (solde selon les sous-secteurs, en millions d'euros)



Source : STATEC

Tableau 1 : Solde des administrations publiques par sous-secteurs au Luxembourg, 1995-2011 (en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Cumul 1995-2011
Administration centrale																		
Dépenses	4 103.5	4 503.6	4 590.7	4 984.9	5 425.4	5 901.6	5 970.0	7 012.5	7 530.3	8 296.9	8 892.6	9 447.4	9 711.2	10 586.8	11 447.7	12 291.9	12 729.9	133 426.9
Recettes	4 188.9	4 437.0	4 938.9	5 232.9	5 730.0	6 513.2	6 625.2	6 907.8	7 189.1	7 598.7	8 534.7	9 228.3	10 065.2	10 526.9	10 488.9	11 276.8	11 732.7	131 215.2
Solde	85.3	-66.6	348.2	248.0	304.6	611.6	655.2	-104.7	-341.2	-698.1	-357.9	-219.1	354.0	-60.0	-958.7	-1 015.1	-997.2	-2 211.7
Administrations locales																		
Dépenses	896.9	947.5	955.8	1 016.4	1 106.0	1 143.1	1 276.8	1 408.6	1 492.5	1 523.6	1 606.1	1 613.5	1 743.8	1 890.6	2 078.0	2 103.0	2 280.6	25 082.8
Recettes	952.6	1 016.7	1 032.4	1 064.4	1 140.1	1 257.0	1 310.4	1 438.9	1 492.4	1 498.8	1 521.0	1 684.9	1 882.5	2 060.4	2 029.0	2 159.5	2 311.6	25 852.6
Solde	55.6	69.2	76.6	48.1	34.1	114.0	33.6	30.3	-0.1	-24.8	-85.0	71.3	138.7	169.8	-49.0	56.5	31.0	769.9
Administration de la sécurité sociale																		
Dépenses	2 511.7	2 654.9	2 809.8	2 917.2	3 301.9	3 510.2	3 864.3	4 279.6	4 656.0	4 948.3	5 354.5	5 604.4	5 858.9	6 418.4	6 976.1	7 275.6	7 517.7	80 459.5
Recettes	2 736.4	2 841.0	2 985.8	3 207.6	3 638.8	4 097.9	4 554.0	4 857.6	5 117.1	5 370.3	5 798.7	6 211.4	6 746.5	7 500.2	7 707.0	7 902.8	8 343.6	89 616.7
Solde	224.7	186.1	176.0	290.4	336.9	587.7	689.7	578.1	461.1	421.9	444.2	607.1	887.6	1 081.8	730.9	627.2	825.9	9 157.3
Total des administrations publiques (consolidé)																		
Dépenses	5 995.9	6 496.6	6 675.5	7 150.1	7 793.6	8 270.1	8 606.5	9 963.6	10 793.7	11 683.6	12 573.2	13 084.9	13 596.5	14 623.8	16 083.7	17 097.8	17 882.2	188 371.3
Recettes	6 361.5	6 685.2	7 276.3	7 736.5	8 469.2	9 583.4	9 985.1	10 467.3	10 913.5	11 382.6	12 574.5	13 544.1	14 976.9	15 815.4	15 806.8	16 766.4	17 741.8	196 086.5
Solde	365.7	188.7	600.8	586.4	675.6	1 313.3	1 378.5	503.7	119.8	-301.0	1.3	459.2	1 380.3	1 191.6	-276.9	-331.4	-140.4	7 715.2

Source : STATEC

Le déficit cumulé de l'administration centrale sur la période 1995-2011 est de 2.2 milliards d'euros, alors que, pour les administrations locales, le solde global sur la période 1995-2011 est de +770 millions et, pour l'administration de la sécurité sociale, d'environ +9.2 milliards d'euros (voir tableau 1). Ce qui explique notamment le fait que la réserve globale du régime général d'assurance pension ait atteint 11.32 milliards d'euros au 31 décembre 2011.

Tableau 2 : Solde des administrations publiques par sous-secteurs au Luxembourg, 2000-2011 (en % du PIB)

	Administration centrale	Administrations locales	Administration de la sécurité sociale	Total des administrations publiques
2000	2.8	0.5	2.7	6.0
2001	2.9	0.1	3.1	6.1
2002	-0.4	0.1	2.4	2.1
2003	-1.3	0.0	1.8	0.5
2004	-2.5	-0.1	1.5	-1.1
2005	-1.2	-0.3	1.5	0.0
2006	-0.6	0.2	1.8	1.4
2007	0.9	0.4	2.4	3.7
2008	-0.2	0.5	2.9	3.2
2009	-2.7	-0.1	2.0	-0.8
2010	-2.5	0.1	1.6	-0.8
2011	-2.3	0.1	1.9	-0.3

Source : STATEC

Tableau 3 : Solde des administrations publiques par sous-secteurs hors transferts courants au Luxembourg, 2000-2011 (en % du PIB)

	Administration centrale	Administrations locales	Administration de la sécurité sociale	Total des administrations publiques
2000	12.1	-1.2	-4.9	6.0
2001	12.8	-1.6	-5.1	6.1
2002	9.8	-1.6	-6.0	2.1
2003	8.6	-1.7	-6.5	0.5
2004	7.5	-1.9	-6.6	-1.1
2005	8.5	-1.9	-6.6	0.0
2006	8.8	-1.5	-5.9	1.4
2007	9.9	-1.3	-4.8	3.7
2008	10.1	-1.5	-5.4	3.2
2009	8.2	-2.0	-7.0	-0.8
2010	7.6	-1.7	-6.7	-0.8
2011	7.4	-1.9	-5.9	-0.3

Source : STATEC

Néanmoins, cette façon de présenter les choses cache une autre réalité, à savoir le rôle joué par les transferts entre administrations et plus particulièrement par les transferts de l'administration centrale vers l'administration de la sécurité sociale. En 2011, les transferts entre administrations représentaient près de 21% des dépenses et des recettes non consolidées des administrations publiques.

En 2011, les transferts courants de l'administration centrale vers l'administration de la sécurité sociale représentent 26.4% du total des dépenses de l'administration centrale et 40.3% du total des recettes de l'administration de la sécurité sociale.

Avec ce changement de perspective, c'est-à-dire en tenant compte des transferts entre administrations, l'interprétation des chiffres est modifiée de façon radicale. On a déjà dit qu'avec les transferts aux autres administrations, l'administration centrale est caractérisée par un net déficit (-2.3% du PIB en 2011), alors que les administrations locales (+0.1% du PIB en 2011) et l'administration de la sécurité sociale (+1.9% du PIB) peuvent faire état d'un solde positif. Hors transferts courants entre administrations, c'est la conclusion inverse qui se dégage. Le solde de l'administration centrale serait largement positif (+7.4% du PIB en 2011), alors que les soldes de l'administration locale (-1.9% du PIB) et de l'administration de la sécurité sociale (-5.9% du PIB) seraient largement négatifs. En tout état de cause, l'importance des transferts entre administrations est telle que les finances des administrations publiques ne devraient être appréhendées que dans leur globalité.

Une structure des dépenses relativement stable depuis une quinzaine d'années

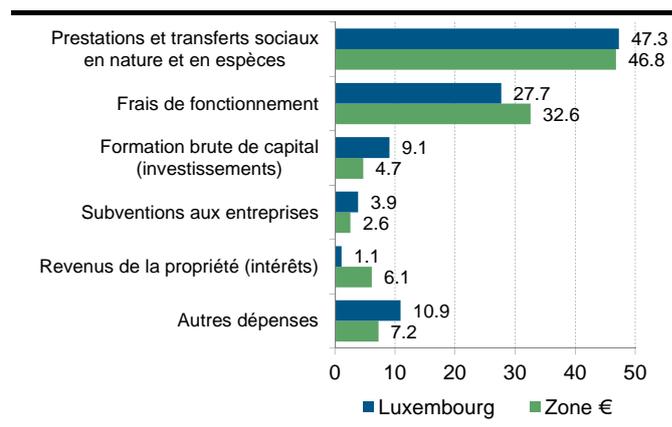
D'une manière générale, la structure des dépenses des administrations publiques au Luxembourg n'a pas fondamentalement changé depuis 1995 (voir tableau 4 et graphique 9). On note une légère baisse de la part

des rémunérations des salariés (de 21.3% des dépenses totales en 1995 à 19.0% en 2011) et une légère augmentation des transferts sociaux en nature (de 9.7% à 11.4%). Dans la zone euro, la structure globale des dépenses reste également relativement stable. À noter toutefois une augmentation significative de la part des prestations sociales en espèces qui passent de 31.8% du total des dépenses en 1995 à 35.0% en 2011, mais également une réduction de la part de la charge de la dette. Dans la zone euro, la part des intérêts payés par les administrations publiques passe de quelque 10% du total des dépenses publiques en 1995 à 6% en 2011. Cependant, l'accroissement de la dette suite à la crise a inversé la tendance. On reviendra plus loin sur la charge de la dette qui est particulièrement faible au Luxembourg.

Des dépenses de fonctionnement un peu plus faibles au Luxembourg en pourcentage des dépenses totales que dans la moyenne européenne

Dans ce qui suit on va jeter un regard sur les principales positions des dépenses des administrations publiques, ainsi que sur les diverses dépenses publiques luxembourgeoises qui se distinguent de la moyenne européenne par leur ampleur (importante ou faible).

Graphique 8 : Structure des dépenses publiques par agrégats au Luxembourg et dans la zone euro en 2011 (en % des dépenses totales)



Source : STATEC, N.B. : Frais de fonctionnement = rémunérations des salariés et consommation intermédiaire

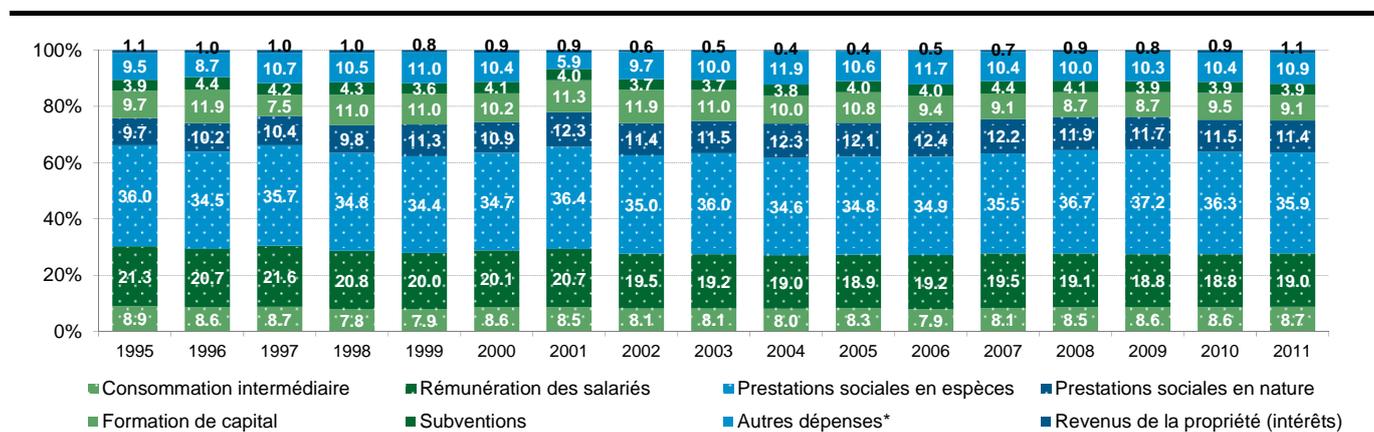
On peut agréger certaines catégories de dépenses. Ainsi, les rémunérations des salariés des administrations publiques peuvent être ajoutées à la consommation intermédiaire de ces administrations pour constituer ce qu'on pourrait appeler les « frais de fonctionnement ». Rappelons que les « administrations publiques » regroupent l'administration centrale, les administrations locales et l'administration de la sécurité sociale

Tableau 4 : Structure des dépenses publiques par agrégats au Luxembourg, dans les pays voisins et dans la zone euro en 1995 et en 2011 (en % des dépenses totales)

	Consommation intermédiaire		Rémunération des salariés		Subventions aux entreprises		Revenus de la propriété (intérêts)		sociales en espèces		Transferts sociaux en nature		Formation brute de capital		Autres dépenses		Total des dépenses	
	1995	2011	1995	2011	1995	2011	1995	2011	1995	2011	1995	2011	1995	2011	1995	2011	1995	2011
Zone €	9.1	11.1	20.5	21.4	3.1	2.6	10.0	6.1	31.8	35.0	9.5	11.8	5.0	4.7	11.0	7.2	100.0	100.0
Belgique	6.0	6.9	22.8	23.6	2.3	5.1	17.0	6.5	31.2	32.2	11.3	15.0	3.6	3.2	5.6	7.5	100.0	100.0
Allemagne	7.2	10.8	16.0	17.0	3.8	2.3	6.4	5.6	32.2	36.2	13.4	17.7	3.9	3.6	17.0	6.8	100.0	100.0
France	10.5	9.8	24.8	23.6	2.9	2.6	6.3	4.7	33.0	34.8	8.8	10.9	6.0	5.5	7.6	8.1	100.0	100.0
Luxembourg	8.9	8.7	21.3	19.0	3.9	3.9	1.1	1.1	36.0	35.9	9.7	11.4	9.7	9.1	9.5	10.9	100.0	100.0
Pays-Bas	11.7	15.2	18.8	19.6	1.8	2.8	10.0	4.0	26.9	23.7	13.2	23.0	5.6	6.8	12.1	5.0	100.0	100.0

Source : STATEC, EUROSTAT

Graphique 9 : Évolution de la structure des dépenses publiques par agrégats au Luxembourg de 1995 à 2011 (en % des dépenses totales)



Source : STATEC

La consommation intermédiaire est la valeur des biens et services utilisés comme entrées au cours de la production et qui sont soit transformés, soit entièrement consommés. Dans le cas des administrations publiques il s'agit notamment des frais d'entretien, des études etc. Au Grand-Duché, la consommation intermédiaire représentait, en 2011, près de 9% du total des dépenses des administrations publiques, soit un peu moins que dans la zone euro en moyenne (11.1%). La part des rémunérations des salariés dans le total des dépenses publiques est de 19.0% au Luxembourg, contre 21.4% dans la zone euro. Globalement, la part des dépenses de fonctionnement est moins élevée au Luxembourg que dans la zone euro (27.7% contre 32.6%). À noter encore que les pourcentages correspondants en France et en Belgique (respectivement 33.4% et 30.5%) sont plus élevés qu'au Luxembourg, alors que l'Allemagne (27.8%) se situe au même niveau que le Grand-Duché.

Les dépenses sociales en espèces et les transferts sociaux en nature constituent près de la moitié des dépenses des administrations publiques au Luxembourg et dans la zone euro

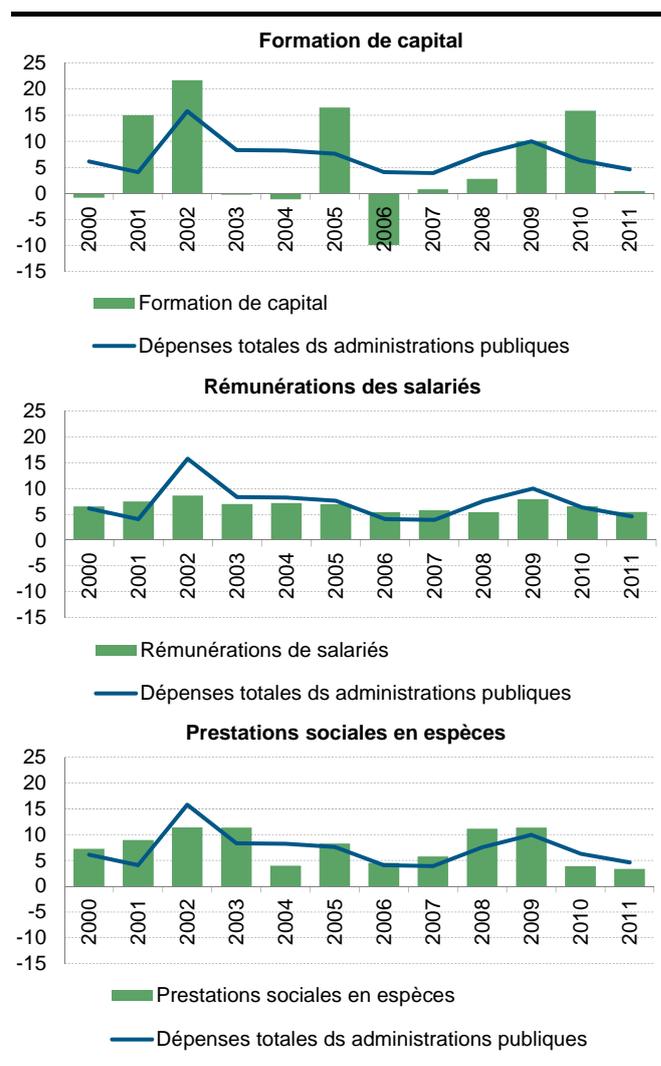
Les transferts sociaux en nature comprennent les prestations sociales en nature, c'est-à-dire notamment les biens et les services que les ménages achètent eux-mêmes et se font rembourser (médicaments, soins médicaux). Les prestations sociales en espèces sont constituées notamment par les pensions, les indemnités de maladie, les allocations familiales etc. En agrégeant les transferts sociaux en nature avec les prestations sociales en espèces, on s'aperçoit que ces dépenses sociales au sens large représentent, en 2011, 47.3% du total des dépenses publiques au Luxembourg et 46.8% dans la zone euro. En ce qui concerne l'évolution à moyen terme, de 1995 à 2011, on peut retenir que la part des dépenses sociales dans le total des dépenses a légèrement augmenté au Luxembourg (de 45.7% à 47.3%). L'augmentation de ce pourcentage est due à la hausse de la part des transferts en nature qui évolue de 9.7% en 1995 à 11.4% en 2011.

Dans la zone euro en moyenne, la part des dépenses sociales a augmenté plus qu'au Luxembourg. La part de ces dépenses passe de 41.3% à 46.8% des dépenses totales dans la zone euro, ce qui est dû aussi bien aux prestations en espèces (dont la part passe de 31.8% à 35.0%) qu'aux transferts sociaux en nature (dont la part évolue de 9.5% à 11.8%).

La part des investissements dans les dépenses des administrations publiques est beaucoup plus importante au Luxembourg que dans la zone euro

Les investissements publics se retrouvent dans l'agrégat « Formation de capital » et en représentent la plus grande partie. La part des investissements publics au Luxembourg est pratiquement deux fois plus élevée que dans la zone euro : 9.1% contre 4.7% en 2011. En moyenne sur la période 1995-2011, les investissements publics au Luxembourg représentent 10.0% des dépenses publiques, contre 5.3% dans la zone euro. En Belgique et en Allemagne, la part de la « formation de capital » est encore plus faible, 3.4%, respectivement 3.7% en moyenne sur la période 1995-2011. En France (5.8%) le pourcentage est plus élevé sans pour autant atteindre le niveau du Luxembourg.

Graphique 10 : Taux de variation annuel de certains agrégats des dépenses des administrations publiques au Luxembourg (en %)



Source : STATEC

... et ce sont les dépenses les plus volatiles

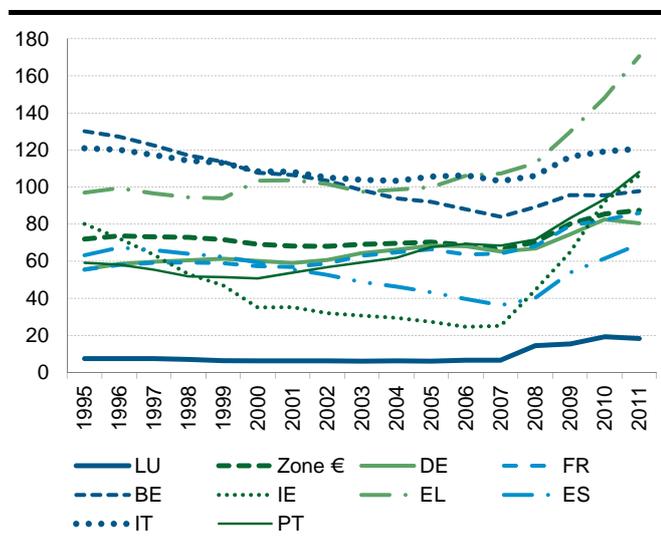
On peut également retenir que les investissements publics constituent la dépense publique la plus volatile, c'est-à-dire que les variations à la hausse et à la baisse ont des amplitudes beaucoup plus importantes que les autres agrégats des dépenses publiques (voir graphique 10). À titre d'exemple : en 2002, les investissements publics au Luxembourg augmentent de plus de 20%, alors que la variation en 2003 est légèrement négative ; en 2005, les dépenses pour la « formation de capital » augmentent de quelque 15%, mais le taux de variation est négatif en 2006 (-10%) ; en 2009 et en 2010, les dépenses augmentent fortement (respectivement de 10% et de 16%), mais en 2011, la croissance est très faible (+0.4%).

Les variations des prestations sociales en espèces sont fortement corrélées aux variations des dépenses totales, ce qui est somme toute logique étant donné que ces dépenses représentent, avec 36%, la part relative la plus importante des dépenses publiques. Comparées aux autres dépenses, les variations annuelles des dépenses pour les rémunérations des salariés sont relativement homogènes (entre 5.5% et 8% par année).

La charge de la dette est très faible au Luxembourg

Exprimée en pourcentage du PIB, la dette des administrations publiques dans la zone euro en moyenne a légèrement reculé de 1995 jusqu'à la dernière année d'avant crise 2007 : 72.0% du PIB en 1995 et 66.4% en 2007. Au Luxembourg la dette publique était de 7.4% du PIB en 1995 et de 6.7% en 2007.

Graphique 11 : Dette des administrations publiques, 1995-2011 (en % du PIB)



Source : STATEC, EUROSTAT

La diminution de la dette en pourcentage du PIB est particulièrement importante en Belgique (130.2% en 1995 et 84.0% en 2007), en Irlande (80.1% en 1995 et 25.1% en 2007), mais également en Espagne (63.3% en 1995 et 36.3% en 2007). En Grèce, par contre, la dette publique représentait 97.0% du PIB en 1995, mais elle a augmenté à 107.4% du PIB en 2007. En Allemagne et en France, la dette publique a également augmenté : 55.5% du PIB pour les deux pays en 1995 et respectivement 64.2% et 65.2% en 2007.

Avec la crise, la dette publique explose littéralement dans de nombreux pays européens. En moyenne dans la zone euro, elle passe de 66.4% en 2007 à 87.3% en 2011. Au Luxembourg, en euros courants, la dette consolidée des administrations publiques était de 1.2 milliard d'euros en 1995 et de 2.5 milliards d'euros en 2007. En 2011, la dette atteint les 7.8 milliards d'euros. Il est cependant indiqué de rapporter ces chiffres au PIB. La dette publique au Luxembourg passe de 6.7% du PIB en 2007 à 18.3% en 2011, soit une augmentation de 11.6 points de %. Environ 7 points de % de cette augmentation sont dus au sauvetage des banques. En triplant pratiquement depuis le début de la crise, l'augmentation relative de la dette au Grand-Duché est considérable. Son niveau reste néanmoins faible par rapport aux autres pays européens. À noter encore que dans les pays les plus touchés par la crise, l'augmentation de la dette dépasse de loin la moyenne européenne. En Irlande, par exemple, elle évolue de 25.1% du PIB en 2007 à 106.4% en 2011 ; en Grèce, elle passe de 107.4% en 2007 à 170.6% en 2011.

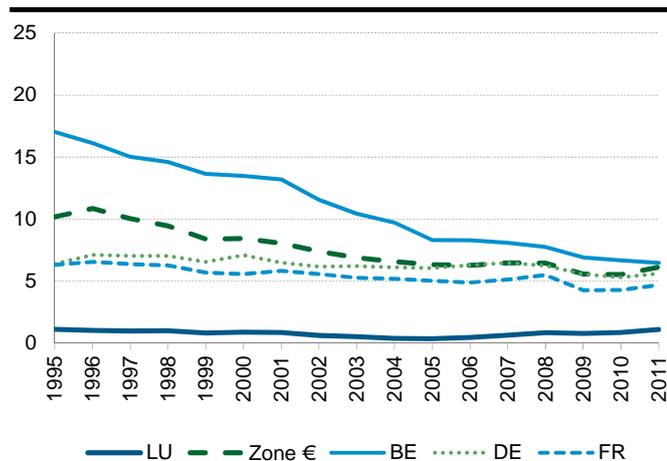
Quelle est la charge de la dette au Luxembourg dans la comparaison avec les autres pays européens ? Elle se retrouve dans l'agrégat « Revenus de la propriété » (à payer par les administrations publiques). Les intérêts que les administrations publiques doivent payer correspondent à plus de 99% de cet agrégat.

Au Luxembourg, la charge de la dette est extrêmement faible en niveau par rapport aux autres pays européens (voir graphiques 12 et 13), ce qui est le reflet d'une dette publique peu importante. En 2011, la charge de la dette correspond à 1.1% des dépenses totales des administrations publiques au Luxembourg, contre 6.1% dans la zone euro en moyenne. En Belgique et en France, les pourcentages correspondants sont de respectivement 6.5% et 4.7%, alors qu'en Allemagne les intérêts sur les emprunts d'Etat représentent 5.6% du total des dépenses des administrations publiques.

En ce qui concerne l'évolution de la charge de la dette dans les pays de la zone euro, on constate une nette diminution de 1995 jusqu'au milieu des années 2000. Au Luxembourg, la charge de la dette, déjà faible en 1995 (avec 1.1% du total des dépenses des administrations publiques), est réduite à 0.4% en 2005.

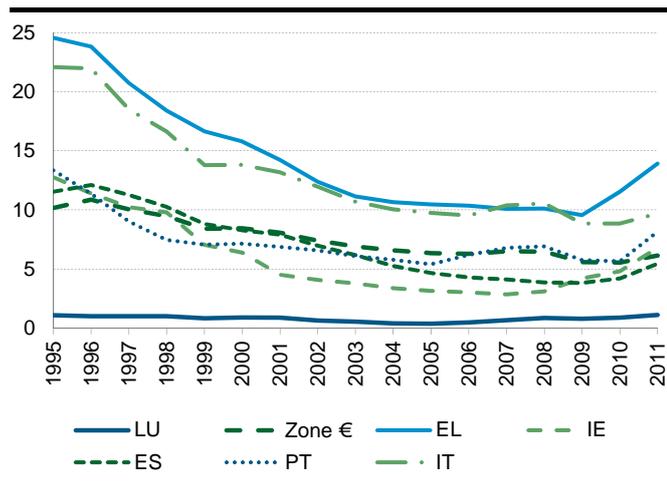
Dans la zone euro, la part de la charge de la dette dans les dépenses publiques passe de 10.2% en 1995 à 6.2% en 2005. En Belgique, la réduction de la part des intérêts dans les dépenses publiques est très conséquente : de 17.0% en 1995 à 8.3% en 2005. Cette évolution doit être mise en relation avec la réduction très importante du volume de la dette en Belgique en cours de période. En Allemagne, la charge de la dette est assez stable (6.4% en 1995 et 6.0% en 2005), de même qu'en France où le pourcentage correspondant diminue légèrement de 6.3% à 5.0%.

Graphique 12 : Évolution de la charge de la dette (intérêts) au Luxembourg et dans les pays voisins, 1995-2011 (en % du total des dépenses des administrations publiques)



Source : STATEC, EUROSTAT

Graphique 13 : Évolution de la charge de la dette (intérêts) au Luxembourg et dans les pays les plus touchés par la crise, 1995-2011 (en % du total des dépenses des administrations publiques)



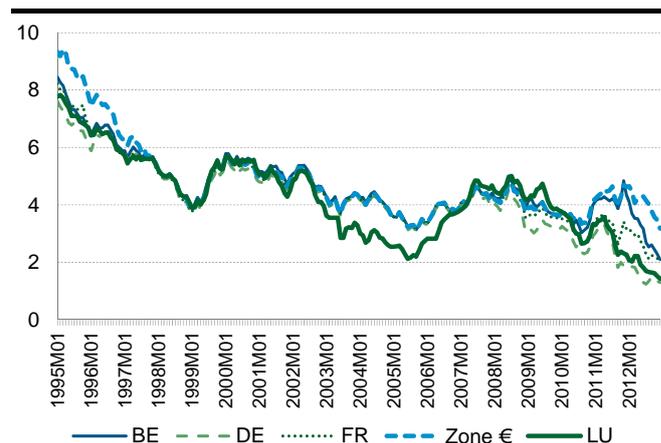
Source : STATEC, EUROSTAT

Qu'en est-il des pays déjà fortement endettés avant la crise et qui sont touchés particulièrement par la crise de la dette souveraine, comme l'Italie ou la Grèce. En fait, la charge de la dette dans ces pays recule très sensiblement du milieu des années 1990 à 2005. En Italie, la part des intérêts dans les dépenses publiques évolue de 22.1% du total des dépenses publiques en 1995 à 9.8% en 2005 ; en Grèce, la charge de la dette passe de 24.6% en 1995 à 10.5% en 2011. Si cette baisse pourrait s'expliquer pour l'Italie par le recul du volume de la dette (121% du PIB en 1995 et 106% en 2005), tel n'est pas le cas pour la Grèce où la dette représente 97% du PIB en 1995 et 100% en 2005. Il faut donc chercher un complément d'information.

Dans des pays comme la Belgique, l'Italie ou encore l'Irlande, le recul du volume de la dette publique contribue à expliquer la réduction de la charge de la dette. Par contre, pour le Portugal et la Grèce, le volume de la dette n'a pas diminué. En fait, la charge de la dette n'est pas seulement fonction de son volume, mais également des taux d'intérêt. Or, dans le contexte de la transition vers l'euro, les taux d'intérêt en Europe ont baissé tendanciellement très fortement et cette baisse a continué jusqu'en 2005 (malgré un soubresaut à la hausse lors du ralentissement économique du début des années 2000).

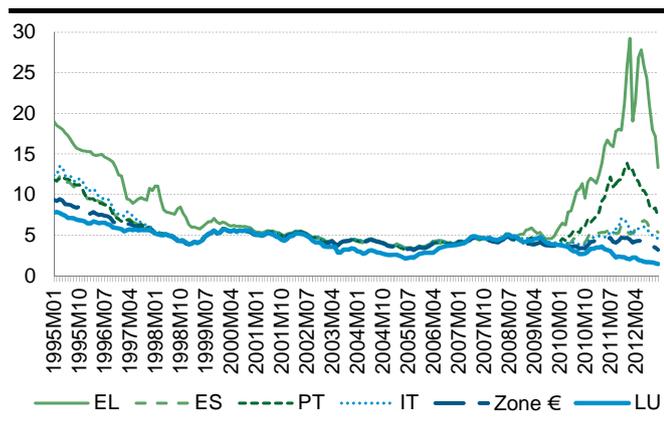
Dans la zone euro, le taux d'intérêt pour les obligations d'État à échéance de 10 ans était de 9.3% au début de l'année 1995. En septembre 2005, on atteint les 3.1%. Pour le Luxembourg, le taux d'intérêt pour les obligations à échéance de 10 ans était de 7.8% en 1995 et de 2.1% en juin 2005, donc un niveau encore plus bas que la moyenne de la zone euro. Par ailleurs, on a assisté à une convergence des taux d'intérêts et cela indépendamment du volume de la dette (mais également indépendamment de l'évolution du potentiel économique des pays et de leur compétitivité). Pour la Grèce, les taux d'intérêt des obligations d'État à échéance de 10 ans passent de 19.0% en 1995 à 3.3% en septembre 2005, c'est-à-dire à un taux comparable à celui de l'Allemagne ou de la France.

Graphique 14 : Taux d'intérêt des obligations d'État à échéance de 10 ans pour le Luxembourg et les pays voisins (en %, mensuel)



Source : EUROSTAT

Graphique 15 : Taux d'intérêt des obligations d'État à échéance de 10 ans pour le Luxembourg et les pays les plus touchés par la crise (en %, mensuel)



Source : EUROSTAT

De 2005 à 2008, les taux d'intérêt remontent, dans la zone euro (de 3.1% en septembre 2005 à 4.8% au milieu de l'année 2008 pour les obligations à échéance de 10 ans). Pour le Luxembourg, le taux d'intérêt passe de 2.1% à 5.0% sur la même période. Pour les autres pays européens, l'évolution est comparable. À partir du milieu de l'année 2008 et surtout avec l'éclatement de la crise de la dette souveraine, les taux d'intérêt des pays européens commencent à diverger.

Le taux d'intérêt des obligations d'Etat de la Grèce à échéance de 10 ans montent en flèche pour atteindre près de 30% en février 2012, avant de revenir à quelque 15% à la fin de l'année. Pour le Portugal, l'augmentation est également considérable (13% en mars 2012). Par contre, en France, en Allemagne, mais également au Luxembourg, les taux d'intérêt continuent de s'orienter à la baisse. À la fin de l'année, les taux sont de 1.4% pour le Luxembourg, 2.0% pour la France et 1.3% pour l'Allemagne.

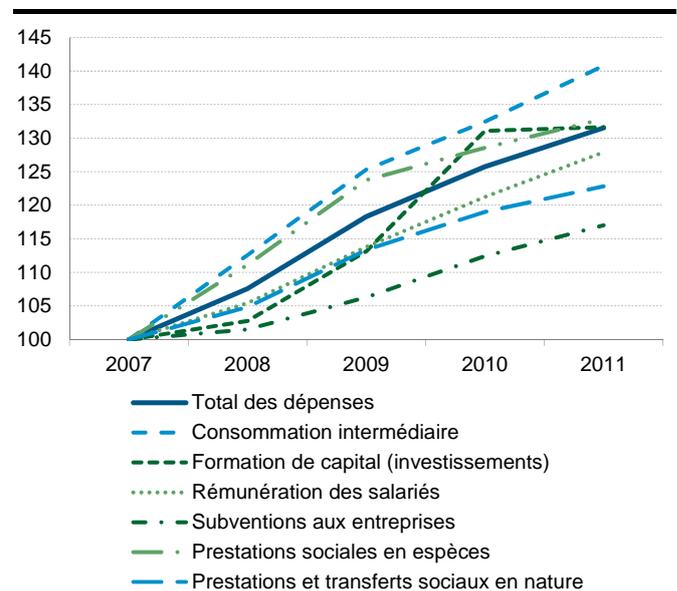
Néanmoins dans beaucoup de pays européens, l'augmentation de la dette suite à la crise a conduit à une hausse des dépenses publiques pour les intérêts (voir graphiques 12 et 13). Évidemment, la part des intérêts payés a le plus augmenté dans des pays comme l'Irlande ou la Grèce où la dette a littéralement explosé : en Irlande, la charge de la dette passe de 3.1% du total des dépenses publiques en 2005 à 6.7% en 2011 ; en Grèce de 10% à près de 14% des dépenses publiques. En France et en Allemagne, la charge de la dette reste plutôt stable (autour de 5%) et en Belgique, elle continue à diminuer légèrement (8.3% en 2005 et 6.5% en 2011). Au Luxembourg la charge de la dette augmente assez fortement en passant de 0.4% en 2005 à 1.1% de l'ensemble des dépenses publiques en 2011, tout en restant à un niveau faible dans la comparaison avec les autres pays européens.

L'évolution des principaux types de dépenses au Luxembourg au cours de la crise : les prestations sociales en espèces et la consommation intermédiaire au-dessus de la moyenne

On a déjà vu que les dépenses publiques au Luxembourg s'accroissent à un rythme soutenu de 2007 à 2009. La variation nominale des dépenses est de +3.9% en 2007, +7.6% en 2008 et +10% en 2009. En 2010 et en 2011, la croissance des dépenses ralentit à +6.3% puis à +4.6%.

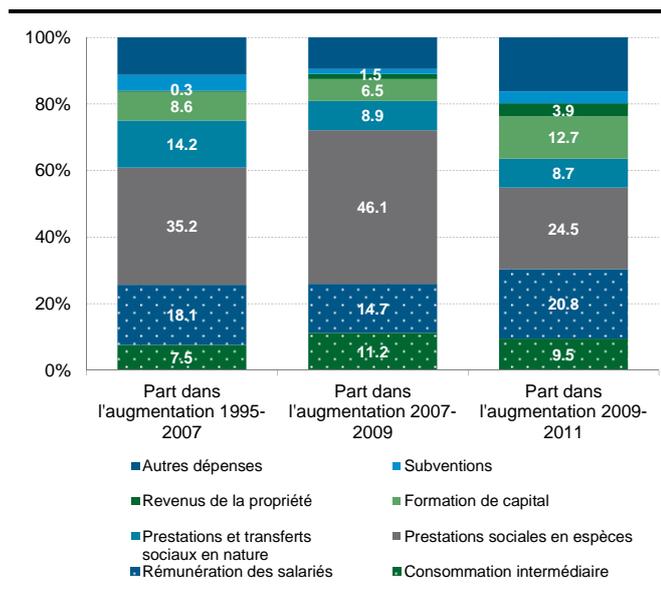
Au cours des deux premières années de crise, en 2008 et en 2009, ce sont les prestations sociales en espèces et la consommation intermédiaire qui ont augmenté plus que la moyenne (voir graphique 16). On verra que ce sont surtout les dépenses liées au chômage qui expliquent la forte augmentation des prestations sociales en espèces. En 2009, puis encore en 2010, les dépenses pour investissements (formation de capital) connaissent une envolée, puis stagnent. Globalement, ce sont les dépenses de consommation intermédiaire et les prestations sociales en espèces qui ont évolué le plus rapidement au cours de la crise.

Graphique 16 : Évolution des principaux types des dépenses publiques de 2007 à 2011 (indices : 2007 = 100)



Source : STATEC

L'évolution des rémunérations des salariés a un peu moins d'ampleur de 2007 à 2009, mais en 2010 et en 2011, ces rémunérations évoluent de façon plus dynamique que la moyenne. L'augmentation des subventions aux entreprises se situe en-dessous de la hausse moyenne des dépenses publiques de 2007 à 2011.

Graphique 17 : Parts des différents types de dépenses dans l'augmentation totale des dépenses publiques, 1995-2011 (en %)

Source : STATEC

Les prestations sociales en espèces représentent 46% de l'augmentation totale des dépenses publiques de 2007 à 2009

On peut présenter l'évolution au cours de la crise d'une autre façon, à savoir à travers leur part dans l'augmentation des dépenses publiques. Les prestations sociales en espèces représentent environ 35% de l'augmentation des dépenses publiques de 1995 à 2007. La part des prestations sociales en espèces dans l'augmentation des dépenses publiques de 2007 à 2009 atteint 46.1%. À noter aussi que la part de la consommation intermédiaire dans l'augmentation des dépenses publiques est passée de 7.5% pour la période 1995-1997 à 11.2% pour les années 2007-2009.

Dans l'augmentation des dépenses de 2009 à 2011, ce sont plutôt les rémunérations des salariés des administrations publiques (environ 21% de l'augmentation totale de 2009 à 2011, contre 18% de l'augmentation de 1995 à 2007) et les investissements, c'est-à-dire la formation de capital (13% de l'augmentation des dépenses de 2009 à 2011), qui évoluent plus à la hausse que les autres types de dépenses.

La part de la charge de la dette dans l'augmentation totale des dépenses publiques de 2009 à 2011 atteint les 4%

On a déjà dit que la charge de la dette, c'est-à-dire les intérêts à payer par le secteur public (répertoriées sous « revenus de la propriété » à payer) reste faible au Luxembourg. Néanmoins, elle a augmenté substantiellement à partir du début de la crise (0.4 % du total des dépenses publiques en 2007 et 1.1% en 2011). La croissance de la charge de la dette devient plus

apparente en constatant que près de 4% de l'augmentation totale des dépenses publiques de 2009 à 2011 sont dus à la charge de la dette, contre 0.3% de l'augmentation des dépenses publiques de 1995 à 2007 et 1.5% de l'augmentation des dépenses publiques de 2007 à 2009.

Le passage vers les fonctions économiques des dépenses publiques

Les dépenses publiques peuvent être appréhendées non seulement à travers leurs agrégats (rémunérations, consommation intermédiaire, prestations sociales en espèces ...), mais également à travers leurs fonctions économiques. Pour cela, la comptabilité nationale utilise la classification des fonctions des administrations publiques (« Classification of the Functions of Government », COFOG). Les 10 catégories de dépenses de la COFOG sont 1. les services généraux (qui comprennent le remboursement de la dette), 2. la défense, 3. l'ordre et la sécurité publics, 4. les affaires économiques ; 5. la protection de l'environnement ; 6. le logement et les équipements publics ; 7. la santé ; 8. les loisirs, culture et religion ; 9. l'enseignement ; 10. la protection sociale.

Les rémunérations des salariés de l'enseignement représentent environ 40% du total des dépenses pour rémunérations des administrations publiques et 8% des dépenses publiques globales

En croisant les deux approches (agrégats et fonctions économiques), on a une vue plus précise de la structure des dépenses publiques. Jetons d'abord un regard sur la composition des dépenses « fonctionnelles » par type (agrégat) de dépenses (voir tableau 5, pourcentages en lignes).

Dans les dépenses pour les fonctions de la « santé » et de la « protection sociale », ce sont logiquement les prestations et transferts sociaux qui prédominent : ces prestations et transferts représentent 85.3% des dépenses dans la fonction « protection sociale » et 88.8% dans la fonction « santé ».

Dans les fonctions de dépenses « affaires économiques » et « logement », les investissements (formation de capital) jouent évidemment un rôle assez important : ces investissements constituent 38.6% du total de la fonction « logement » et 29.1% de la fonction « affaires économiques ». 34.7% des dépenses de la fonction « défense » sont des investissements.

Dans les fonctions de l'« enseignement » et l'« ordre et sécurité publics » (intensives en capital humain), les rémunérations des salariés sont prédominantes : ces rémunérations constituent plus de 64% du total des dépenses pour l'enseignement et près de 70% des dépenses pour l'ordre et la sécurité publics.

Quelle est la répartition des différents types de dépenses par fonction économique (voir tableau 5, pourcentages en colonnes) ?

Les prestations et transferts sociaux en nature se concentrent logiquement, dans leur quasi-totalité, sur la fonction « santé » (21.3% du total des prestations et transferts sociaux) et sur la fonction « protection sociale » (77.8% du total des prestations et transferts sociaux). Les subventions aux entreprises se concentrent tout aussi logiquement dans la fonction « affaires économiques » : près de 63% de l'ensemble

des subventions sont répertoriées dans cette fonction des dépenses publiques.

Les rémunérations des salariés de la fonction « enseignement » représentent 41.2% du total des rémunérations des salariés des administrations publiques (et 8% du total des dépenses publiques).

À noter finalement que les dépenses pour intérêts, c'est-à-dire la charge de la dette (sous « revenu de la propriété » à payer) sont concentrées sur la fonction « services généraux » (95.5% du total du « revenu de la propriété » à payer par les administrations publiques).

Tableau 5 : Dépenses publiques selon les fonctions et les types de dépenses au Luxembourg, 2011

	En millions d'euros									
	Prestations et transferts sociaux en espèces et en nature		Rémunération des salariés	Consommation intermédiaire	Formation brute de capital	Subventions	Revenu de la propriété	Autres transferts courants	Transferts en capital	Total des dépenses des administrations publiques
Services généraux	0.0	712.9	403.0	338.2	-1.1	188.9	245.1	143.7	2 030.8	
Défense	0.0	68.0	21.9	61.6	0.0	0.0	25.9	0.0	177.5	
Ordre et sécurité publics	0.0	310.9	67.6	65.3	0.0	0.0	4.9	0.0	448.7	
Affaires économiques	6.9	267.5	368.7	516.5	437.6	1.5	53.0	125.5	1 777.2	
Protection de l'environnement	0.0	200.3	108.4	103.0	54.0	0.0	18.6	7.7	492.2	
Logement	0.0	66.3	49.5	126.1	42.9	6.9	2.1	32.6	326.5	
Santé	1 804.4	55.9	43.6	15.9	5.7	0.0	57.3	48.0	2 031.0	
Loisirs, culture et cultes	1.0	126.4	135.9	134.6	16.7	0.1	293.5	2.7	710.9	
Enseignement	61.2	1 397.0	223.9	259.6	23.4	0.0	187.1	15.9	2 168.0	
Protection sociale	6 581.5	187.9	137.5	30.6	117.1	0.3	543.4	121.3	7 719.6	
Total	8 455.0	3 393.1	1 560.1	1 651.4	696.4	197.8	1 430.8	497.5	17 882.2	

	Pourcentages en lignes									
	Prestations et transferts sociaux en espèces et en nature		Rémunération des salariés	Consommation intermédiaire	Formation brute de capital	Subventions	Revenu de la propriété	Autres transferts courants	Transferts en capital	Total des dépenses des administrations publiques
Services généraux	0.0	35.1	19.8	16.7	-0.1	9.3	12.1	7.1	100.0	
Défense	0.0	38.3	12.3	34.7	0.0	0.0	14.6	0.0	100.0	
Ordre et sécurité publics	0.0	69.3	15.1	14.6	0.0	0.0	1.1	0.0	100.0	
Affaires économiques	0.4	15.1	20.7	29.1	24.6	0.1	3.0	7.1	100.0	
Protection de l'environnement	0.0	40.7	22.0	20.9	11.0	0.0	3.8	1.6	100.0	
Logement	0.0	20.3	15.2	38.6	13.1	2.1	0.6	10.0	100.0	
Santé	88.8	2.8	2.1	0.8	0.3	0.0	2.8	2.4	100.0	
Loisirs, culture et cultes	0.1	17.8	19.1	18.9	2.3	0.0	41.3	0.4	100.0	
Enseignement	2.8	64.4	10.3	12.0	1.1	0.0	8.6	0.7	100.0	
Protection sociale	85.3	2.4	1.8	0.4	1.5	0.0	7.0	1.6	100.0	
Total	47.3	19.0	8.7	9.1	3.9	1.1	8.0	2.8	100.0	

	Pourcentages en colonnes									
	Prestations et transferts sociaux en espèces et en nature		Rémunération des salariés	Consommation intermédiaire	Formation brute de capital	Subventions	Revenu de la propriété	Autres transferts courants	Transferts en capital	Total des dépenses des administrations publiques
Services généraux	0.0	21.0	25.8	20.5	-0.2	95.5	17.1	28.9	11.4	
Défense	0.0	2.0	1.4	3.7	0.0	0.0	1.8	0.0	1.0	
Ordre et sécurité publics	0.0	9.2	4.3	4.0	0.0	0.0	0.3	0.0	2.5	
Affaires économiques	0.1	7.9	23.6	31.3	62.8	0.8	3.7	25.2	9.9	
Protection de l'environnement	0.0	5.9	6.9	6.2	7.8	0.0	1.3	1.5	2.8	
Logement	0.0	2.0	3.2	7.6	6.2	3.5	0.1	6.6	1.8	
Santé	21.3	1.6	2.8	1.0	0.8	0.0	4.0	9.6	11.4	
Loisirs, culture et cultes	0.0	3.7	8.7	8.2	2.4	0.1	20.5	0.5	4.0	
Enseignement	0.7	41.2	14.4	15.7	3.4	0.0	13.1	3.2	12.1	
Protection sociale	77.8	5.5	8.8	1.9	16.8	0.2	38.0	24.4	43.2	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Source : STATEC

La structure des dépenses publiques par fonction

On a déjà dit qu'exprimé en % du PIB, le total des dépenses des administrations publiques au Luxembourg (42.0% du PIB en 2011) est largement inférieur à la moyenne de la zone euro (49.5% en 2011), écart qui peut être expliqué notamment par le niveau élevé du PIB qui caractérise le Grand-Duché. Rappelons aussi que l'augmentation des dépenses par rapport au PIB se situe très largement dans la période de crise commençant en 2008. En effet, en 2007, dernière année d'avant-crise, les dépenses publiques au Luxembourg et dans la zone euro étaient moins élevées (en % du PIB) qu'en 2000 (voir tableau 6).

Les dépenses pour la défense, l'ordre et la sécurité publics, ainsi que pour les services généraux se situent en dessous de la moyenne européenne

Les dépenses pour la défense, exprimées en % du PIB, sont pratiquement 3 fois plus importantes dans la zone euro en moyenne qu'au Luxembourg. La défense représente un peu plus de 1% du total des dépenses publiques au Luxembourg (0.5% du PIB), contre 2.7% du total des dépenses publiques (1.4% du PIB) dans la zone euro.

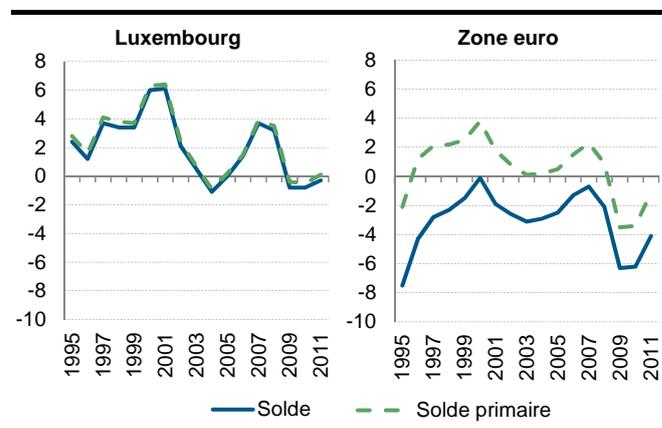
Pour l'ordre et la sécurité publics, les administrations publiques du Luxembourg utilisent, en 2010, 2.4% du total de leurs dépenses (ce qui correspond à 1% du PIB), alors que, dans la zone euro la part de cette fonction dans le total des dépenses est de 3.5% (ou 1.8% du PIB).

La part des services généraux dans le total des dépenses publiques était de 10.7 % au Luxembourg en 2010 (4.8% du PIB). Elle est plus faible que dans la zone euro où la part de ces services généraux représentait 13.3% du total des dépenses (6.7% du PIB). Néanmoins, il faut nuancer ce résultat étant donné que les « services généraux » englobent une large partie de la charge de la dette qui est, comme on l'a vu, peu élevée au Luxembourg

Les « services généraux » comprennent le fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, les affaires financières et fiscales, les affaires étrangères, l'aide économique extérieure, mais également la plus grande partie du service de la dette (intérêts à payer). On a vu que la charge de la dette a augmenté au Luxembourg (1.1% du total des dépenses publiques en 2011, contre 0.4% au milieu des années 2000). Néanmoins, avec ce taux, le Luxembourg reste (avec

l'Estonie) le pays européen le mieux placé. À titre de comparaison, les dépenses pour intérêts atteignent, en 2011, 5.6% des dépenses publiques totales en Allemagne, 9.7% en Italie, 4.0% aux Pays-Bas, 8.1% au Portugal, 13.9% en Grèce et 6.7% au Royaume-Uni. Les différences entre pays deviennent encore plus visibles en comparant les dépenses pour intérêts au total des dépenses de la fonction « services généraux » : en 2010, le service de la dette atteint 37% de la fonction « services généraux » en France, 43% en Allemagne, 54% en Italie et au Royaume-Uni, 36% aux Pays-Bas et 71% en Irlande (à noter qu'en 2007 la part n'était que de 36% dans ce pays). Par contre, au Luxembourg, seulement 11% du total des dépenses pour « services généraux » sont consacrées aux opérations concernant la dette en 2010.

Graphique 18 : Solde effectif et solde primaire des administrations publiques au Luxembourg et dans la zone euro, 1995-2011 (en % du PIB)



Source : STATEC, EUROSTAT , N.B. : Solde primaire = solde avant service de la dette

La différence entre le solde primaire et le solde effectif des administrations publiques est révélateur à cet égard. Le solde primaire est le capacité/besoin de financement avant le paiement du service de la dette (c'est-à-dire avant les intérêts à payer). Le niveau peu élevé de la dette et de la charge de la dette au Luxembourg se reflète dans le fait que les courbes du solde primaire et du solde effectif se superposent pratiquement. Par contre, dans la zone euro, le solde avant service de la dette aurait été positif de 1996 à 2007, alors qu'avec le service de la dette le solde dans la zone euro est négatif sur l'ensemble de la période.

La part des dépenses pour l'enseignement est identique en termes de pourcentage du PIB au Luxembourg et dans la zone euro (5.1% du PIB en 2010). Mais la part de l'enseignement dans les dépenses publiques totales est un peu plus élevée au Grand-Duché que dans la zone euro (12% du total des dépenses publiques au Luxembourg, contre 10%).

Tableau 6 : Dépenses publiques selon les fonctions au Luxembourg et dans la zone euro, 2000 et 2007-2011 (en % du PIB et en % des dépenses publiques totales)

	en % du PIB																					
	Total		Protection sociale		Santé		Enseignement		Services généraux		Affaires économiques		Défense		Ordre et sécurité publics		Protection environnement		Logements, équip. collectifs		Loisirs, culture et culte	
	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU
2000	46.2	37.6	18.5	15.7	6.3	4.1	4.8	4.3	7.4	4.8	3.2	4.1	1.4	0.3	1.6	0.9	0.8	1.1	1.1	0.7	1.0	1.6
2007	46.0	36.3	18.1	15.3	6.8	4.4	4.7	4.2	6.5	3.8	3.9	4.0	1.3	0.2	1.7	0.9	0.8	1.1	1.0	0.6	1.1	1.8
2008	47.1	37.1	18.5	16.0	7.0	4.4	4.8	4.4	6.7	4.0	4.1	3.8	1.3	0.3	1.7	0.9	0.8	1.1	1.0	0.6	1.1	1.7
2009	51.2	43.0	20.5	18.7	7.6	5.1	5.2	5.0	6.9	4.5	4.5	4.5	1.4	0.3	1.8	1.0	0.9	1.3	1.1	0.8	1.2	1.9
2010	51.0	42.4	20.5	18.4	7.5	4.9	5.1	5.1	6.7	4.6	4.9	4.3	1.4	0.5	1.8	1.0	0.9	1.1	1.0	0.7	1.2	1.8
2011	49.5	42.0	...	18.1	...	4.8	...	5.0	...	4.8	...	4.2	...	0.4	...	1.0	...	1.1	...	0.8	...	1.7

	en % du total des dépenses																					
	Total		Protection sociale		Santé		Enseignement		Services généraux		Affaires économiques		Défense		Ordre et sécurité		Protection environnement		Logement		Loisirs, culture et culte	
	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU	Zone euro	LU
2000	100.0	100.0	40.1	41.7	13.6	10.9	10.4	11.5	16.1	12.7	7.0	11.0	3.0	0.7	3.5	2.3	1.7	2.9	2.4	2.0	2.2	4.3
2007	100.0	100.0	39.4	42.2	14.8	12.2	10.3	11.7	14.2	10.6	8.6	10.9	2.8	0.6	3.6	2.4	1.7	2.9	2.2	1.6	2.4	4.9
2008	100.0	100.0	39.3	43.0	14.9	12.0	10.2	11.8	14.1	10.8	8.7	10.2	2.8	0.7	3.6	2.4	1.7	2.9	2.1	1.7	2.4	4.5
2009	100.0	100.0	40.0	43.4	14.9	11.9	10.1	11.7	13.4	10.3	8.9	10.4	2.8	0.7	3.6	2.3	1.8	2.9	2.1	1.9	2.4	4.3
2010	100.0	100.0	40.2	43.3	14.7	11.6	10.0	12.0	13.3	10.7	9.6	10.1	2.7	1.2	3.5	2.4	1.7	2.7	2.0	1.7	2.3	4.2
2011	100.0	100.0	...	43.1	...	11.5	...	12.0	...	11.3	...	10.0	...	1.0	...	2.5	...	2.7	...	1.8	...	4.2

Source : STATEC, EUROSTAT, N.B. : ...= données non disponibles

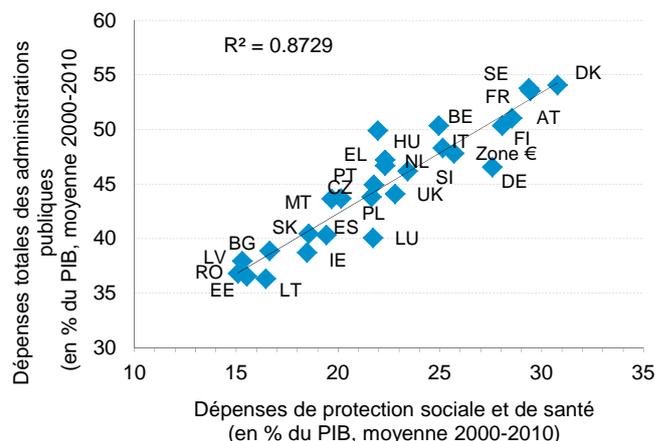
Les dépenses de protection sociale : environ 18% du PIB au Luxembourg

Dans ce qui suit on s'intéressera plus spécifiquement aux fonctions liées à la couverture des risques sociaux, c'est-à-dire la protection sociale (assurance-chômage, pensions de vieillesse, pensions de survivants, aides sociales ...) et, accessoirement, à la fonction de la « santé » (services hospitaliers, remboursement de consultations médicales et de produits pharmaceutiques, équipement médical etc.).

En valeur nominale, les dépenses publiques de protection sociale au Luxembourg sont passées de 3.45 milliards d'euros au total en 2000 à 7.38 milliards en 2010. Ces chiffres bruts ne donnent cependant qu'une information partielle. Pour avoir une perception plus circonstanciée, il convient de comparer ces dépenses soit au PIB (qui a également évolué à la hausse), soit aux dépenses totales des administrations publiques.

Avec 18.4% du PIB, les dépenses de protection sociale au Luxembourg se situent un peu en dessous la moyenne européenne qui était de 20.5% en 2010 (voir tableau 6). 4.9% du PIB sont consacrés aux dépenses publiques de santé au Luxembourg en 2010, soit 2.5 points de % de moins que dans la zone euro (7.5% du PIB).

Graphique 19 : Corrélation entre le niveau des dépenses de protection sociale et de santé et le niveau des dépenses publiques totales, moyennes 2000-2010



Source : STATEC, EUROSTAT

Ensemble, les dépenses de protection sociale et les dépenses de santé représentent, en 2010, 23% du PIB au Luxembourg et 28% du PIB en moyenne dans la zone euro. Le poids des dépenses de protection sociale et des dépenses de santé se reflète dans la corrélation étroite entre le niveau de ces catégories de dépenses et les dépenses publiques totales (voir graphique 19). En haut de l'échelle (dépenses sociales et de santé élevées et dépenses totales élevées en % du PIB) on trouve les pays nordiques, mais également l'Autriche et la France. En bas de l'échelle se situent de nombreux « nouveaux États-membres » de l'Est européen et l'Irlande. Le Luxembourg se range en-dessous de la moyenne à la fois en ce qui concerne le niveau des dépenses sociales et les dépenses publiques totales.

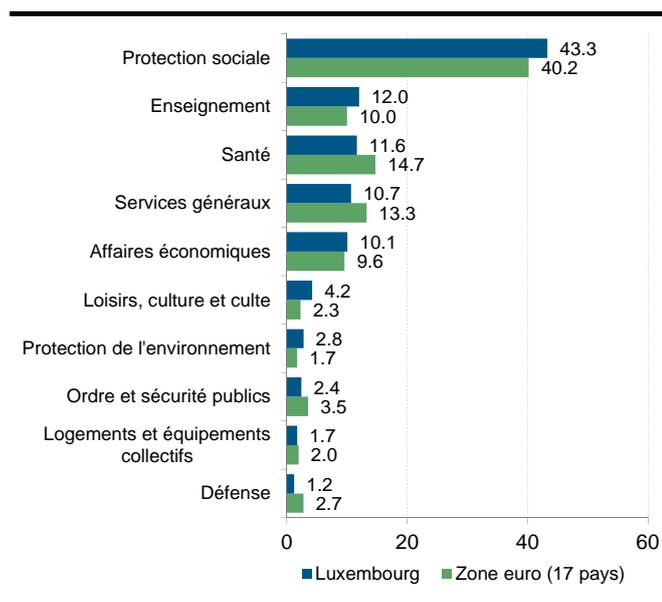
Retenons encore que la protection sociale, la santé et l'enseignement interviennent pour les 2/3 du total des dépenses publiques au Luxembourg, comme dans la zone euro.

Le fait que les dépenses de protection sociale soient plus faibles en pourcentage du PIB au Luxembourg que dans la moyenne de la zone euro ne dit rien sur les effets de ces dépenses au niveau individuel et sur la distribution des revenus. Étant donné que le PIB est très élevé au Luxembourg, les dépenses de protection sociale sont également élevées en termes absolus par habitant. Elles représentent en 2010 quelque 14 600 € par personne au Luxembourg, contre 5 700 € par personne en moyenne dans la zone euro. D'un autre côté, la population du Luxembourg est relativement jeune ce qui a un effet « modérateur » sur les dépenses pour les pensions et la santé.

... mais elles « pèsent » plus de 43% du total des dépenses publiques

Pour avoir une idée plus précise de la structure des dépenses publiques, on peut rapporter les différentes fonctions de dépenses au total des dépenses publiques. On a vu, qu'exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses de protection sociale au Luxembourg sont inférieures à la moyenne de la zone euro. En rapportant ces dépenses aux dépenses publiques totales, l'image change quelque peu. La protection sociale « pèse » 43.3% du total des dépenses au Luxembourg en 2010, soit 3 points de % de plus que dans la zone euro (40.2%).

Graphique 20 : Dépenses publiques selon les fonctions au Luxembourg et dans la zone euro, 2010 (en % du total des dépenses des administrations publiques)

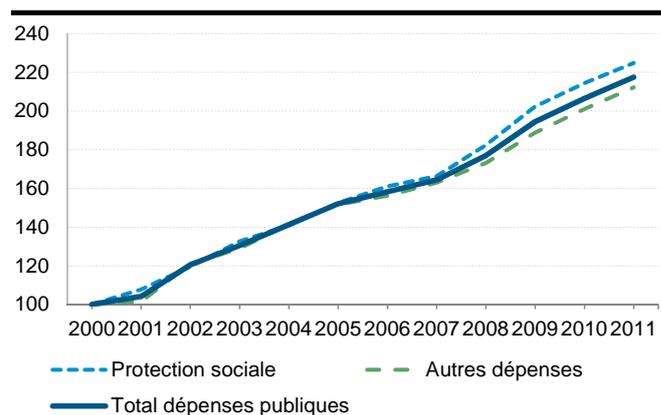


Source : STATEC, EUROSTAT

Les dépenses de protection sociale augmentent plus que la moyenne des dépenses publiques

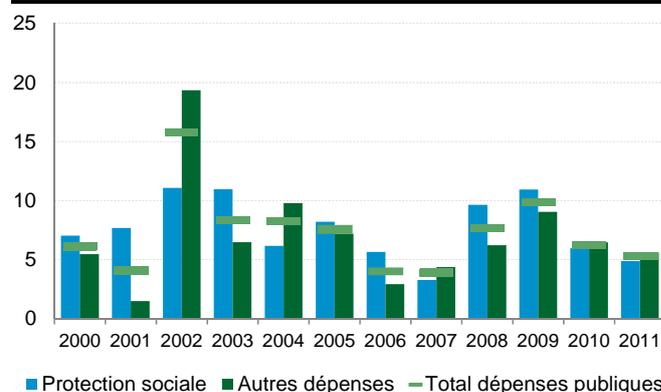
Les dépenses publiques totales au Luxembourg ont augmenté de 118% à prix courants de 2000 à 2011. L'augmentation des dépenses de santé, tout comme celle des dépenses de protection sociale est plus importante que la moyenne (respectivement +128% et +125% de 2000 à 2011).

Graphique 21 : Évolution des dépenses de protection sociale, comparée aux autres dépenses publiques (indices : 2000=100)



Source : STATEC

Graphique 22 : Taux de croissance annuel des dépenses de protection sociale, comparé aux autres dépenses publiques au Luxembourg (en %)



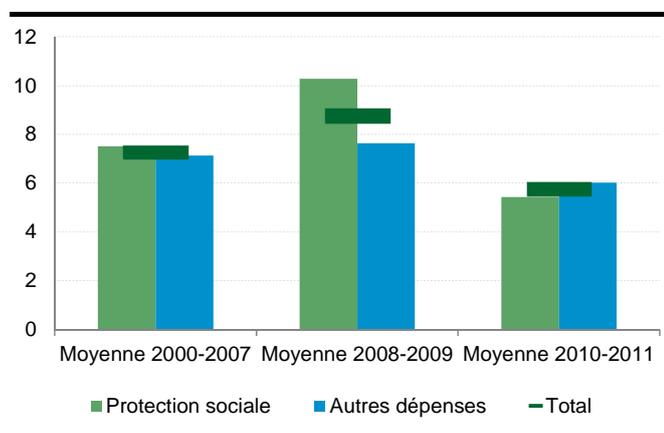
Source : STATEC

Si la croissance plus que proportionnelle des dépenses de santé se situe plutôt dans les années 2000-2007 (leur part passe de 13.6% à 14.8% des dépenses totales de 2000 à 2007, voir tableau 6), celle des dépenses de protection sociale est parallèle à la crise économique. Le taux de croissance (nominal) des dépenses de protection sociale passe de 3.3% en 2007 à 9.6% en 2008, alors que le taux de croissance du total des dépenses publiques évolue de 3.9% en 2007 à « seulement » 7.7% en 2008. En 2009, la croissance des dépenses de protection sociale connaît encore une accélération en atteignant 10.9% (voir graphiques 21 et 22).

De 2000 à 2007, le taux de croissance moyen (nominal) du total des dépenses publiques était de 7.3% par an, celui des dépenses de protection sociale très légèrement supérieur à 7.5%. Sur les deux années 2008 et 2009, les dépenses publiques totales augmentent de 8.8% par an en moyenne, alors que la croissance des dépenses de protection sociale atteint 10.3% (voir graphique 23).

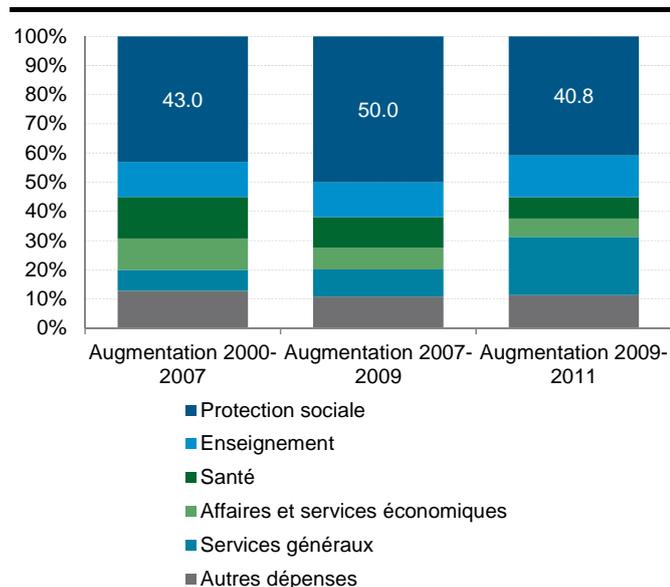
L'augmentation des dépenses autres que pour la protection sociale n'a connu qu'une accélération moins importante : 7.1% de croissance annuelle moyenne de 2000 à 2007 et 7.6% en moyenne annuelle en 2008 et 2009. Sur la période 2010-2011, les taux de croissance des dépenses (protection sociale et autres dépenses), reviennent à des niveaux situés en-dessous de 6%.

Graphique 23 : Taux de croissance annuel moyen des dépenses de protection sociale et des autres dépenses publiques au Luxembourg, 2000-2007, 2008-2009 et 2010 (en %)



Source : STATEC

Graphique 24 : Part des différentes fonctions de dépenses dans l'augmentation totale des dépenses publiques au Luxembourg, 2000-2007, 2007-2009 et 2009-2011 (en % de l'augmentation de dépenses publiques)



Source : STATEC

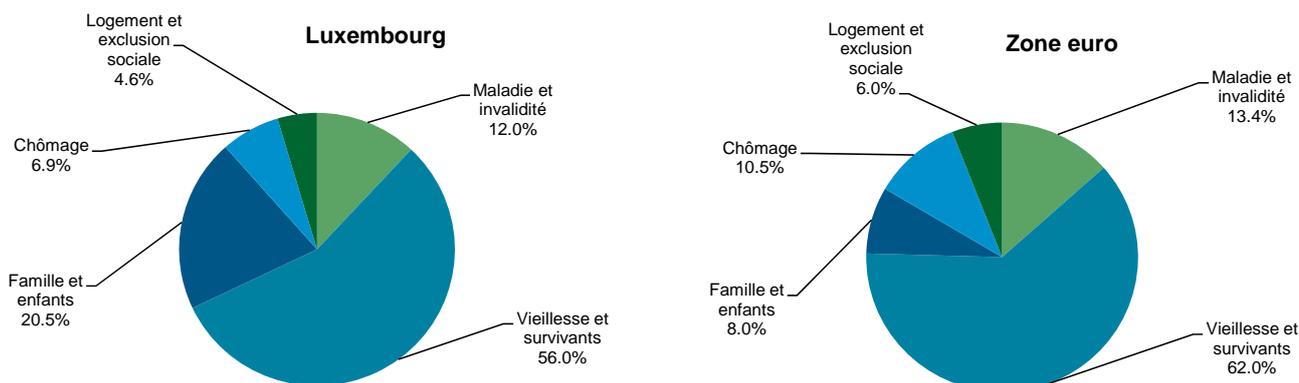
Le poids important de la protection sociale apparaît dans la part élevée qu'elles prennent dans l'augmentation des dépenses publiques. Entre 2000 et 2007, 43% du total de l'augmentation des dépenses publiques sont dus à la protection sociale. De 2007 à 2009, la part de la protection sociale dans l'augmentation des dépenses publiques atteint même les 50%. Cette part revient à 41% de l'augmentation des dépenses publiques entre 2009 et 2011. À noter que, pour cette période 2009-2011, la part des « services généraux » dans l'augmentation des dépenses publiques s'accroît fortement (voir graphique 24).

L'analyse de l'augmentation des dépenses publiques par fonction confirme donc celle faite plus haut sur la base des agrégats. On a vu en effet que les prestations sociales en espèces contribuent largement à la croissance des dépenses publiques de 2007 à 2009, alors que, sur les années 2009-2011 ce sont plutôt les autres postes de dépenses dans lesquels les rémunérations et la consommation intermédiaire jouent un rôle plus grand (services généraux et enseignement, p.ex.). À noter encore que, dans la fonction des « services généraux », figure également une large part de la charge de la dette qui est, rappelons-le en augmentation.

Quelle est la structure des dépenses de protection sociale ? Trois faits saillants apparaissent (voir graphique 25):

1. La branche « famille et enfants » (allocations familiales, chèques-services ...) est largement plus développée au Luxembourg (20% du total des dépenses de protection sociale en 2010) qu'en moyenne dans la zone euro (8%).
2. Les dépenses de la catégorie « vieillesse et survivants » (pensions de retraite et de survie) représentent 56% des dépenses de protection sociale au Luxembourg, contre 62% dans la zone euro. À noter qu'en 2000, le pourcentage de ces dépenses « vieillesse et survivants » était encore de 60% au Grand-Duché. La relative « faiblesse » de la part de ces dépenses est liée, d'une part, à la structure relativement jeune de la population et, d'autre part, à un effet mécanique lié à l'augmentation plus que proportionnelle d'autres branches comme « famille et enfants » et « chômage ».
3. Les dépenses en rapport avec le chômage restent cependant inférieures à la moyenne de la zone euro en 2010 (6.9% contre 10.5% du total des dépenses de protection sociale).

Graphique 25 : Structure des dépenses de protection sociale au Luxembourg et dans la zone euro, 2010 (en % des dépenses totales de protection sociale)

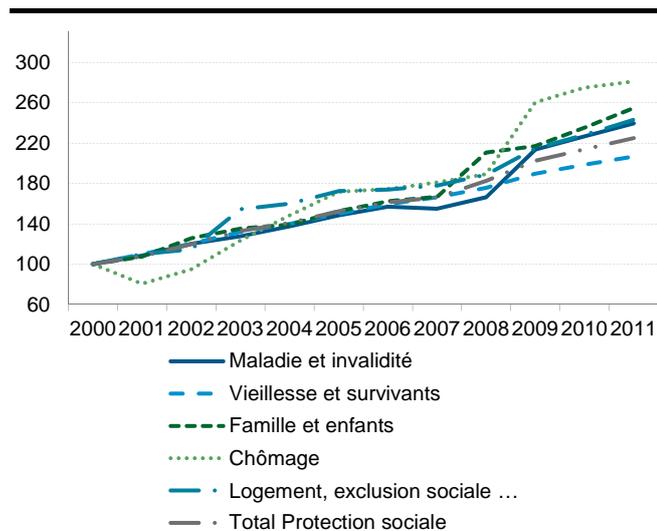


Source : STATEC

Les dépenses relatives au chômage ont fortement augmenté suite à la crise

Si la part des dépenses concernant le chômage reste relativement faible dans la comparaison européenne, cela ne devrait pas masquer le fait que ces dépenses ont connu une croissance extrêmement importante en 2009 qui est parallèle à celle de chômage. Ces dépenses sont passées de 351.8 millions d'euros en 2008 à 483.7 millions (soit une augmentation de 37% en un an). La part des dépenses concernant le chômage dans le total des dépenses de protection sociale est passé de 5.6% en 2008 à 6.9% en 2009 (en ce qui concerne l'évolution des catégories de dépenses de protection sociale, voir graphique 26).

Graphique 26 : Évolution des dépenses dans les différentes branches de protection sociale au Luxembourg, 2000-2011 (indices, 2000 = 100)



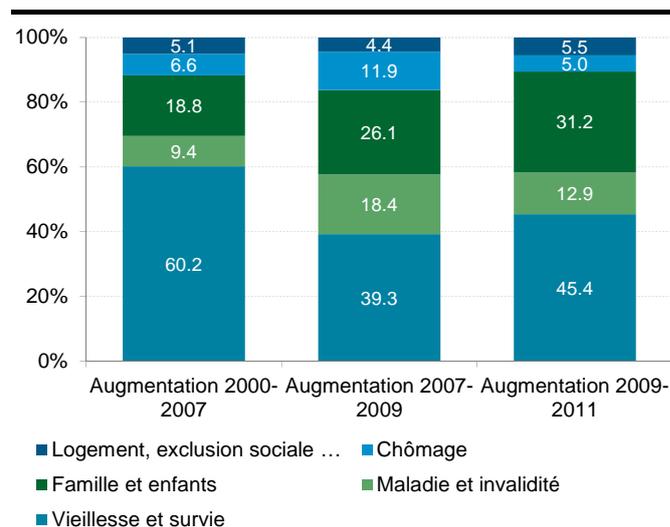
Source : STATEC

Alors que la branche « vieillesse et survivants » contribue pour 60% à l'augmentation des dépenses de protection sociale entre 2000 et 2007, cette part tombe à 40% de l'augmentation constatée entre 2007 et 2009 (voir graphique 27). Pour les autres branches

(chômage, famille et enfants, maladie et invalidité), on note une évolution à la hausse des parts respectives dans l'augmentation des dépenses de protection sociale de 2007 à 2009.

Dans l'augmentation des dépenses de protection sociale de 2009 à 2011, les parts des branches « chômage » et « maladie et invalidité » se tassent cependant, alors que les dépenses de la branche « famille et enfants » participent pour pratiquement 1/3 à l'augmentation des dépenses de protection sociale de 2009 à 2011.

Graphique 27 : Part des différentes branches de protection sociale dans l'augmentation totale des dépenses de protection sociale, 2000-2007, 2007-2009 et 2009-2011 (en %)



Source : STATEC

Institut national de la statistique et des études économiques

Tél.: 247-84219
info@statec.etat.lu

www.statistiques.lu