



**Bruxelles, le 18 novembre 2015
(OR. en)**

**EG 32/15
ADD 1**

**ECOFIN 879
UEM 418
EUROGROUP 31**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	17 novembre 2015
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2015) 608 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION Analyse du projet de plan budgétaire 2016 du LUXEMBOURG accompagnant le document: AVIS DE LA COMMISSION concernant le projet de plan budgétaire du LUXEMBOURG
Pièce jointe:	SWD(2015) 608 final

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2015) 608 final.



Bruxelles, le 16.11.2015
SWD(2015) 608 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse du projet de plan budgétaire 2016 du LUXEMBOURG

accompagnant le document:

AVIS DE LA COMMISSION

concernant le projet de plan budgétaire du LUXEMBOURG

{C(2015) 8108 final}

Analyse du projet de plan budgétaire 2016 du LUXEMBOURG

1. INTRODUCTION

Le Luxembourg a soumis son projet de plan budgétaire (PPB) pour 2016 le 15 octobre 2015, conformément au règlement (UE) n° 473/2013, qui fait partie du paquet législatif relatif à la surveillance budgétaire («two-pack»). Le Luxembourg, qui relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, devrait préserver une situation budgétaire saine, qui assure le respect de l'objectif à moyen terme (OMT).

La partie 2 du présent document expose les perspectives macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire et fournit une évaluation fondée sur les prévisions de la Commission. La section 3 présente les évolutions budgétaires récentes et attendues, d'après le projet de plan budgétaire, ainsi qu'une analyse, fondée sur les prévisions de la Commission, des aléas entourant la réalisation des évolutions attendues. Elle comporte également une évaluation des mesures qui sous-tendent le projet de plan budgétaire. La section 4 évalue les évolutions budgétaires récentes et attendues pour 2015 et 2016 (en tenant également compte des aléas entourant leur réalisation) au regard des obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. La section 5 analyse les mesures de mise en œuvre prises par le Luxembourg en matière de gouvernance budgétaire en réponse aux dernières recommandations que lui a spécifiquement adressées le Conseil le 14 juillet 2015 (recommandations par pays), y compris à celles l'invitant à alléger la pression fiscale sur le travail. La partie 6 contient les conclusions.

2. ÉVOLUTIONS MACROECONOMIQUES SUR LESQUELLES REPOSE LE PROJET DE PLAN BUDGETAIRE

Selon le scénario macroéconomique sous-tendant le projet de plan budgétaire, les perspectives économiques devraient rester favorables tant en 2015 qu'en 2016; après avoir atteint 4,1 % en 2014, la croissance du PIB réel devrait, selon les estimations, s'infléchir pour s'établir respectivement à 3,7 % et 3,4 %. Ces taux de croissance sont à comparer aux chiffres de 3,8 % et 3,6 % respectivement prévus pour 2015 et 2016 dans le programme de stabilité 2015.

Toutefois, le scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de plan budgétaire a été arrêté avant la publication, le 12 octobre 2015, des données des comptes nationaux pour le deuxième trimestre 2015. Ces données ont entraîné une nette révision à la baisse du taux de croissance pour le premier trimestre et indiquent une croissance très négative (sur base trimestrielle) pour le deuxième. Ces révisions sont essentiellement liées à la contribution du secteur financier à la croissance. Cette évolution avait déjà été anticipée lors de la publication des comptes nationaux pour le premier trimestre 2015, qui s'accompagnait d'une déclaration soulignant que des incertitudes particulièrement grandes entouraient les chiffres de croissance du PIB des trimestres précédents.

En tenant compte de cette révision des données, les prévisions de la Commission de l'automne 2015 annoncent un ralentissement plus prononcé de la croissance, puisque le PIB

réel augmenterait de 3,1 % en 2015. Pour 2016, s'appuyant sur l'hypothèse d'un environnement extérieur moins dynamique, notamment dans la zone euro, où la croissance devrait être légèrement inférieure aux anticipations du projet de plan budgétaire, elles ne laissent pas présager de rebond notable et tablent sur une croissance de 3,2 %. Globalement, les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fondent les projections budgétaires du projet de plan budgétaire peuvent être considérées comme optimistes pour 2015, mais plausibles pour la suite.

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2014	2015			2016		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	4,1	3,8	3,7	3,1	3,6	3,4	3,2
Consommation privée (variation en %)	3,7	3,7	3,0	0,7	2,7	2,3	3,3
Formation brute de capital fixe (variation en %)	9,9	6,7	7,1	1,1	-4,7	-6,3	3,0
Exportations de biens et services (variation en %)	6,8	5,4	5,4	4,9	6,9	6,9	4,6
Importations de biens et services (variation en %)	8,0	5,9	6,0	4,7	6,1	6,0	4,7
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	3,7	3,0	2,8	1,1	0,1	-0,2	1,9
- Variations des stocks	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
- Exportations nettes	0,3	0,8	0,6	1,9	3,4	3,5	1,3
Écart de production ¹	-2,0	-1,5	-1,3	-1,5	-0,2	-0,6	-1,1
Emploi (variation en %)	2,5	2,7	2,6	2,6	2,3	2,5	2,5
Taux de chômage (%)	6,0	6,0	6,0	5,9	6,2	5,9	5,8
Productivité du travail (variation en %)	1,5	0,9	1,1	0,5	1,1	0,9	0,7
Inflation IPCH (%)	0,7	-0,4	0,1	0,3	1,0	1,2	1,7
Déflateur du PIB (variation en %)	1,0	-0,4	-0,4	-0,2	0,4	0,5	1,6
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	2,9	1,0	0,7	1,0	1,8	2,4	2,6
Capacité/besoin de financement vis-à-vis du reste du monde (% du PIB)	3,5	n.a.	n.a.	4,4	n.a.	n.a.	4,2
<p>Note:</p> <p>¹En pourcentage du PIB potentiel, la croissance du PIB potentiel ayant été recalculée par les services de la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune.</p> <p>Sources:</p> <p>programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 de la Commission (COM); calculs de la Commission.</p>							

Encadré n° 1: prévisions macroéconomiques à la base du budget luxembourgeois

Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été élaborées par la direction «Études, prévisions et recherche» du STATEC¹, qui a également fourni la méthode de

¹ Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg.

calcul de l'écart de production. Le STATEC est une administration autonome placée sous la tutelle du ministère de l'économie.

Le mandat et l'organisation de l'Institut ont été réformés par la loi du 10 juillet 2011², qui met expressément en avant son indépendance scientifique et administrative, son droit d'accès à toute information appropriée pour l'exécution de son mandat et son droit de communiquer librement. Son directeur est nommé par le Grand-Duc. Ses statuts contiennent des dispositions garantissant son indépendance en tant qu'organisme chargé d'élaborer des prévisions macroéconomiques.

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES

3.1. Évolution en matière de déficit

Selon la notification effectuée en octobre 2015 dans le cadre de la procédure de déficit excessif, l'excédent budgétaire des administrations publiques pour 2014 a été revu à la hausse et se chiffre à 1,4 % du PIB, ce qui est nettement supérieur à ce que prévoyait au départ la dernière actualisation en date du programme de stabilité (0,6 % du PIB). Cet excédent supérieur aux attentes s'explique principalement par une croissance des dépenses inférieure aux prévisions. En 2014, les dépenses totales ont en effet augmenté de 2,9 %, au lieu de 3,8 % en 2013.

Selon le projet de plan budgétaire, l'excédent budgétaire des administrations publiques devrait tomber à 0,1 % du PIB en 2015, essentiellement en raison de la baisse attendue des recettes de TVA électronique consécutive à la modification de la législation sur le commerce électronique. Ce manque à gagner fiscal, estimé à environ 1,3 % du PIB, ne sera que partiellement compensé par la mise en oeuvre (pour l'équivalent de 0,7 % du PIB) du train de mesures d'assainissement adopté par le gouvernement en même temps que le budget 2015. Toutefois, malgré l'effet de base positif lié à l'excédent plus important que prévu enregistré en 2014, le résultat attendu correspond à l'objectif fixé dans le programme de stabilité, à savoir un excédent de 0,1 % du PIB. En effet, la bonne surprise qui a marqué l'année 2014 est principalement due à des facteurs ponctuels (tel le remboursement de la contribution excessive du pays au budget de l'UE) ou limités dans le temps (par exemple une réduction temporaire des dépenses publiques d'investissement), qui n'auront plus d'effet en 2015.

Pour 2016, le projet de plan budgétaire prévoit une hausse de l'excédent des administrations publiques à 0,5 % du PIB, essentiellement en raison des mesures déjà adoptées dans le budget de l'année précédente. Cela représente un léger recul par rapport à la trajectoire budgétaire exposée dans le programme de stabilité de l'an dernier, qui tablait sur un excédent de 0,7 % du PIB.

Dans ses prévisions de l'automne 2015, la Commission s'attend à un budget en équilibre en 2015 et à un excédent de 0,5 % du PIB en 2016, ce qui correspond quasiment aux prévisions du projet de plan budgétaire.

² Loi du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire

(en % du PIB)	2014	2015			2016			Variation: 2014-2016
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
Recettes	43,8	44,4	43,7	43,6	44,7	44,5	43,9	0,6
<i>dont:</i>								
- Impôts sur la production et les importations	13,0	12,5	12,2	12,2	12,3	12,0	12,2	-1,0
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	13,9	15,3	14,8	14,5	15,5	15,0	14,5	1,1
- Impôts sur le capital	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
- Cotisations sociales	12,3	12,4	12,4	12,4	12,5	12,7	12,5	0,4
- Autres (poste résiduel)	4,4	4,1	4,1	4,4	4,3	4,6	4,5	0,1
Dépenses	42,4	44,3	43,6	43,6	44,0	43,9	43,4	1,6
<i>dont:</i>								
- Dépenses primaires	42,0	44,0	43,3	43,2	43,7	43,6	43,0	1,6
<i>dont:</i>								
Rémunération des salariés	8,9	8,5	9,1	9,2	8,4	9,0	9,2	0,1
Consommation intermédiaire	3,6	3,9	4,0	3,7	3,8	3,9	3,6	0,4
Transferts sociaux	20,7	21,4	21,1	20,9	21,4	20,9	20,6	0,2
Subventions	1,4	1,8	1,4	1,4	1,7	1,3	1,3	-0,1
Formation brute de capital fixe	3,5	4,1	4,0	3,9	4,1	4,2	4,1	0,7
- Autres (poste résiduel)	3,9	4,3	3,7	4,1	4,3	4,3	4,1	0,4
- Dépenses d'intérêts	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	-0,1
Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)	1,4	0,1	0,1	0,0	0,7	0,5	0,5	-0,9
Solde primaire	1,8	0,4	0,4	0,4	1,0	0,8	0,9	-1,0
Mesures exceptionnelles et temporaires	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
SBAP hors mesures exceptionnelles	1,3	0,1	0,1	0,0	0,7	0,5	0,4	-0,7
Écart de production ¹	-2,0	-1,5	-1,3	-1,5	-0,2	-0,6	-1,1	1,5
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹	2,3	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	-1,6
Solde structurel (SS)²	2,1	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	-1,4
Solde primaire structurel ²	2,5	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,3	-1,5

Notes:

¹Écart de production (en % du PIB potentiel) et solde corrigé des variations conjoncturelles selon le programme, recalculés par les services de la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune

²Solde (primaire) structurel = solde (primaire) corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

Sources:
programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

En termes structurels, le projet de plan budgétaire prévoit pour 2015 un excédent structurel (recalculé)³ de 0,7 % du PIB, qui devrait atteindre 0,9 % du PIB en 2016. À titre de comparaison, le programme de stabilité estimait le solde structurel à 0,7 % du PIB pour 2015 et à 0,8 % du PIB pour 2016. Cette évolution correspond aux chiffres retenus par la Commission dans ses prévisions de l'automne 2015, selon lesquelles l'excédent structurel passerait de 2,1 % du PIB en 2014 à 0,7 % du PIB en 2015, avant de remonter à 0,9 % en 2016, comme le prévoit le projet de plan budgétaire.

Le Luxembourg a bénéficié ces dernières années de conditions de financement stables et favorables. En outre, compte tenu du faible niveau de la dette publique, les économies réalisées sur les dépenses d'intérêts à la faveur de la baisse des taux ont été limitées. Les dépenses d'intérêt devraient diminuer pour passer de 0,4 % du PIB en 2013 à 0,3 % du PIB en 2015. Selon le projet de plan budgétaire, les charges d'intérêt devraient se stabiliser en 2016 aux alentours de 0,3 % du PIB.

En ce qui concerne la forte baisse des recettes de TVA liée aux modifications de la législation sur le commerce électronique, l'ampleur du manque à gagner est pratiquement inchangée par rapport aux premiers chiffres avancés, qui étaient de l'ordre de 1,3 % du PIB pour 2015. L'estimation actuelle, que prennent en compte aussi bien les prévisions nationales que celles de la Commission, se fonde sur un scénario central selon lequel les entreprises concernées par ces modifications resteront en majorité immatriculées au Luxembourg pour l'ensemble de leurs services. Étant donné que la nouvelle législation prévoit une période de transition, durant laquelle la perception de la TVA sera partagée entre le pays de résidence du consommateur et celui de l'entreprise, le manque à gagner serait plus grand si les entreprises concernées décidaient de quitter le Grand-Duché. Dans l'hypothèse la plus défavorable où toutes les entreprises concernées choisiraient de partir, il pourrait même dépasser 2 % du PIB (soit le montant des recettes de TVA générées par le commerce électronique en 2014)⁴. Les discussions en cours autour d'une modification de la fiscalité des multinationales représentent aussi un aléa supplémentaire pour les perspectives budgétaires. En outre, dans la mesure où le secteur financier reste le principal moteur de l'économie nationale, il existe aussi des risques liés à l'impact potentiel, tant sur le budget que sur l'ensemble de l'économie, de la vague actuelle de nouvelles réglementations financières, qui pourraient peser sur les perspectives économiques du secteur.

3.2. Évolution de la dette

Dans le projet de plan budgétaire, les autorités nationales réitèrent leur engagement de maintenir le ratio de la dette publique au PIB sous le seuil national de 30 %, c'est-à-dire bien en-deçà du seuil de 60 % défini dans le traité. Ce ratio devrait même légèrement s'infléchir et

³ Solde corrigé des variations conjoncturelles, hors mesures exceptionnelles et temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le projet de plan budgétaire en utilisant la méthode commune.

⁴ Voir le document produit dans le cadre des débats budgétaires 2015, disponible à l'adresse suivante: http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/169/373/136782.pdf

passer de 23,0 % en 2014 à 22,3 % en 2015, ce qui correspond aux prévisions de la Commission.

Tableau 3. Évolution de la dette

(% du PIB)	2014	2015			2016		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut¹	23,0	23,9	22,3	22,3	24,2	23,9	23,9
Variation du ratio	-0,4	1,0	-0,6	-0,7	0,3	1,6	1,5
<i>Contributions² :</i>							
1. Solde primaire	-1,8	-0,4	0,4	-0,4	-1,0	0,8	-0,9
2. Effet «boule de neige»	-0,7	-0,4	-1,3	-0,3	-0,6	-2,2	-0,6
<i>Dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	0,4	0,3	-0,5	0,4	0,3	-1,3	0,4
Effet de la croissance	-0,9	-0,8	-0,8	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
Effet de l'inflation	-0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,3
3. Ajustement stocks-flux	2,2	1,8	0,2	0,0	1,9	2,9	3,0

Notes:
¹ Fin de période
² L'effet «boule de neige» reflète l'incidence des dépenses d'intérêts sur la dette cumulée, ainsi que l'incidence de la croissance du PIB réel et de l'inflation sur le ratio d'endettement (par l'intermédiaire du dénominateur). L'ajustement stocks flux inclut les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice, l'accumulation d'actifs financiers, ainsi que les effets de valorisation et autres effets résiduels.

Sources:
programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire pour 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

En 2016, la dette publique devrait à nouveau croître pour atteindre 23,9 %, malgré l'augmentation attendue de l'excédent primaire. Cette évolution s'explique par une hausse de l'ajustement stock-flux. La loi prévoit l'affectation des excédents de la sécurité sociale à un fonds de réserve (le Fonds de compensation commun au régime général de pension), afin de faire face aux futures dépenses de retraite, et l'interdiction de les utiliser pour financer les besoins de l'administration centrale⁵. Selon les prévisions de la Commission, l'administration centrale devrait être en mesure de financer ses besoins sans contracter de nouvelles dettes en 2015. En 2016, en revanche, l'ajustement stock-flux entraînerait une hausse du niveau de la dette publique brute, mais cet impact serait ensuite partiellement compensé par le solde primaire positif et par l'effet de dénominateur de la croissance du PIB.

⁵ La ventilation du solde budgétaire des administrations publiques montre que, si le secteur de la sécurité sociale affiche, comme c'est généralement le cas, un excédent supérieur à 1 % du PIB, l'administration centrale accuse au contraire un déficit, tandis que le solde des administrations locales est globalement neutre. Même en cas de budget équilibré, l'administration centrale devra donc émettre de la dette.

3.3. Mesures à la base du projet de plan budgétaire

Depuis le cycle budgétaire de l'an dernier, le Luxembourg s'est doté d'une loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) qui accompagne et complète le budget annuel. La LPFP est une loi quinquennale qui définit une stratégie budgétaire à moyen terme. La LPFP de l'an dernier fournissait déjà des informations sur les mesures sous-tendant la trajectoire budgétaire à moyen terme et annonçait notamment un train de 258 mesures à mettre en œuvre sur la période d'application de la loi.

Par rapport au budget de l'an dernier, le projet de plan budgétaire 2015 ne prévoit pas de nouvelle mesure d'assainissement budgétaire, mais il comporte une mise à jour concernant le degré de mise en œuvre des mesures précitées, incluant une estimation révisée de l'effet global et individuel à attendre des mesures du programme d'assainissement.

En ce qui concerne les recettes, deux grandes mesures ont été annoncées. La première est le relèvement de tous les taux de TVA de 2 points de pourcentage à compter du 1^{er} janvier 2015. Afin d'atténuer le caractère régressif de cette mesure, le taux super-réduit de 3 % sur les biens et services de première nécessité a été maintenu. Par ailleurs, il a été précisé que les nouveaux projets d'investissement immobilier, à l'exclusion des achats de résidences principales, se verraient désormais appliquer le taux normal, relevé à 17 %, au lieu du taux super-réduit de 3 %. Dans le projet de plan budgétaire, l'impact budgétaire global de ce relèvement de la TVA a été revu à la baisse et est passé de 0,5 % à 0,3 % du PIB pour 2015 et de 0,7 % à 0,4 % du PIB pour 2016. La deuxième mesure concernant les recettes est l'instauration d'une nouvelle contribution de 0,5 % sur le revenu des personnes physiques. L'estimation de son rendement, à savoir l'équivalent de 0,2 % du PIB en 2015 comme en 2016, a été confirmée.

Tableau 4. Principales mesures discrétionnaires figurant dans le projet de plan budgétaire

A. Mesures discrétionnaires prises par les administrations publiques – volet recettes

(% du PIB)	2014	2015			2016		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut¹	23,0	23,9	22,3	22,3	24,2	23,9	23,9
Variation du ratio	-0,4	1,0	-0,6	-0,7	0,3	1,6	1,5
<i>Contributions² :</i>							
1. Solde primaire	-1,8	-0,4	0,4	-0,4	-1,0	0,8	-0,9
2. Effet «boule de neige»	-0,7	-0,4	-1,3	-0,3	-0,6	-2,2	-0,6
<i>Dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	0,4	0,3	-0,5	0,4	0,3	-1,3	0,4
Effet de la croissance	-0,9	-0,8	-0,8	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
Effet de l'inflation	-0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,3
3. Ajustement stocks-flux	2,2	1,8	0,2	0,0	1,9	2,9	3,0

Notes:

¹ Fin de période

² L'effet «boule de neige» reflète l'incidence des dépenses d'intérêts sur la dette cumulée, ainsi que l'incidence de la croissance du PIB réel et de l'inflation sur le ratio d'endettement (par l'intermédiaire du dénominateur). L'ajustement stocks flux inclut les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice, l'accumulation d'actifs financiers, ainsi que les effets de valorisation et autres effets résiduels.

Sources:

programme de stabilité 2015 (PS); projet de plan budgétaire pour 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

B. Mesures discrétionnaires prises par les administrations publiques – volet dépenses

Composantes	Incidence budgétaire (% du PIB) (selon les autorités)		
	2015	2016	2017
Rémunération des salariés	n.d.	n.d.	n.d.
Consommations intermédiaires	n.d.	n.d.	n.d.
Versements sociaux	-0,2	-0,4	n.d.
Dépenses d'intérêts	n.d.	n.d.	n.d.
Subventions	n.d.	n.d.	n.d.
Formation brute de capital fixe	n.d.	n.d.	n.d.
Transferts de capital	n.d.	n.d.	n.d.
Autres	n.d.	n.d.	n.d.
Total	-0,2	-0,4	n.d.

Note:
L'incidence budgétaire figurant dans le tableau est l'incidence cumulée des mesures, telle qu'indiquée dans le PPB, c'est-à-dire par les autorités nationales. Un signe positif indique que les dépenses ont augmenté en conséquence de la mesure en question.
Source: projet de plan budgétaire 2016

Du côté des dépenses, un train de mesures d'assainissement comportant plus de 250 mesures d'économie, le «Zukunftspak», a été adopté en 2014. Ces mesures d'économie sont le résultat du réexamen des dépenses effectué par 19 groupes de travail à la demande du gouvernement; des informations détaillées sont fournies sur les mesures devant permettre de réaliser les économies prévues d'ici à 2018. Leur impact budgétaire en 2015 est maintenant estimé à 0,2 % du PIB, au lieu de l'estimation initiale de 0,4 % du PIB, déjà revue à la baisse lors des débats budgétaires de l'an dernier. Pour 2016, les mesures prévues devraient générer des économies équivalentes à 0,4 % du PIB.

4. RESPECT DES DISPOSITIONS DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Le Luxembourg, qui relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, devrait assurer le respect de l'objectif à moyen terme. L'encadré n° 3 rappelle les dernières recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées en matière de finances publiques.

Encadré n° 2: Recommandations adressées par le Conseil au Luxembourg

Le 14 juillet 2015, le Conseil a adressé des recommandations au Luxembourg dans le cadre du semestre européen. Dans le domaine des finances publiques, le Conseil a recommandé au Luxembourg d'élargir l'assiette d'imposition, en particulier en ce qui concerne la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale.

Le Luxembourg a enregistré en 2014 un excédent structurel de 2,1 % du PIB, très supérieur à son objectif à moyen terme (OMT) de 0,5 % du PIB. Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, avec un excédent structurel (recalculé) de 0,7 % en 2015 et 0,8 % du PIB en 2016, il devrait conserver un solde structurel supérieur à l'OMT. Ces chiffres sont confirmés par les prévisions de l'automne 2015 de la Commission.

Tableau 5. Respect des exigences du volet préventif

(en % du PIB)	2014	2015	2016	
Position initiale¹				
Objectif à moyen terme (OMT)	0,5	0,5	0,5	
Solde structurel ² (COM)	2,1	0,7	0,9	
Solde structurel basé sur un gel (COM)	2,1	0,6	-	
Position par rapport à l'OMT³	au niveau ou au-dessus de l'OMT	au niveau ou au-dessus de l'OMT	au niveau ou au-dessus de l'OMT	
(en % du PIB)	2014	2015	2016	
	COM	PPB	COM	PPB COM
Critère du solde structurel				
Ajustement requis ⁴	0,0	0,0	0,0	
Ajustement requis corrigé ⁵	-2,0	-1,6	-0,1	
Évolution du solde structurel ⁶	-0,9	-1,5	-1,4	0,1 0,2
Écart sur un an par rapport à l'ajustement requis ⁷	Conformité			
Écart sur deux ans par rapport à l'ajustement requis ⁷				
Critère des dépenses				
Taux de référence applicable ⁸	5,7	4,7	2,4	
Écart sur un an ⁹	Conformité			
Écart moyen sur deux ans ⁹				
Conclusion				
Conclusion sur un an	Conformité			
Conclusion sur deux ans				
Notes				
<p>¹ Le niveau le plus favorable du solde structurel, atteint en pourcentage du PIB à la fin de l'année t-1, entre les prévisions du printemps de l'année t-1 et les dernières prévisions, détermine si un ajustement en direction de l'OMT est nécessaire ou non l'année t. L'OMT est considéré comme atteint à une marge de 0,25 point de pourcentage près.</p> <p>² Solde structurel = solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures ponctuelles.</p> <p>³ Fondée sur le solde structurel pertinent à l'année t-1.</p> <p>⁴ Fondé sur la position vis-à-vis de l'OMT, la situation conjoncturelle et le niveau de la dette (Voir: Commission européenne: Vade mecum sur le pacte de stabilité et de croissance - disponible en anglais uniquement -, page 27.).</p> <p>⁵ Ajustement requis corrigé en fonction des clauses, de la marge éventuelle par rapport à l'OMT et de l'écart autorisé pour les pays qui ont dépassé leur objectif.</p> <p>⁶ Évolution du solde structurel par rapport à l'année t-1. L'évaluation ex-post (pour 2014) a été effectuée sur la base des prévisions du printemps 2015 de la Commission.</p> <p>⁷ Différence entre la variation du solde structurel et l'ajustement requis corrigé.</p> <p>⁸ Taux de référence à moyen terme pour la croissance du PIB potentiel. Le taux de référence (standard) s'applique à compter de l'année t+1, si le pays a atteint son OMT durant l'année t. Un taux plus faible s'applique aussi longtemps que le pays est sur une trajectoire d'ajustement en direction de son OMT, y compris l'année t.</p> <p>⁹ Écart entre, d'une part, le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires concernant le volet recettes et de l'augmentation des recettes imposée par des mesures législatives et, d'autre part, le taux de référence applicable, en termes d'effets sur le solde structurel. L'agrégat des dépenses utilisé pour le critère des dépenses a été calculé selon la méthode commune. Un signe négatif signifie que la croissance des dépenses dépasse le taux de référence applicable.</p>				
Sources :				
projet de plan budgétaire 2016 (PPB); prévisions de l'automne 2015 des services de la Commission (COM); calculs de la Commission.				

5. MISE EN ŒUVRE DES REFORMES DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE

Le projet de plan budgétaire contient une liste des mesures déjà adoptées, ou qu'il est prévu d'adopter, afin de donner les suites voulues aux recommandations spécifiques de 2015.

En ce qui concerne la recommandation adressée en matière budgétaire (voir l'encadré n° 2), qui appelait à un élargissement de l'assiette fiscale, le projet de plan budgétaire explique que l'augmentation susmentionnée des taux de TVA constitue une réponse adéquate à la recommandation du Conseil d'élargir l'assiette d'imposition, en particulier pour les impôts à la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale. La décision d'appliquer dorénavant aux transactions immobilières le taux de 17 %, au lieu du taux super-réduit de 3 %, et l'augmentation générale de 2 points de tous les taux de TVA, sont effectivement conformes à la recommandation du Conseil. En revanche, les progrès ont été limités ou inexistant sur la fiscalité des biens immobiliers et la fiscalité environnementale.

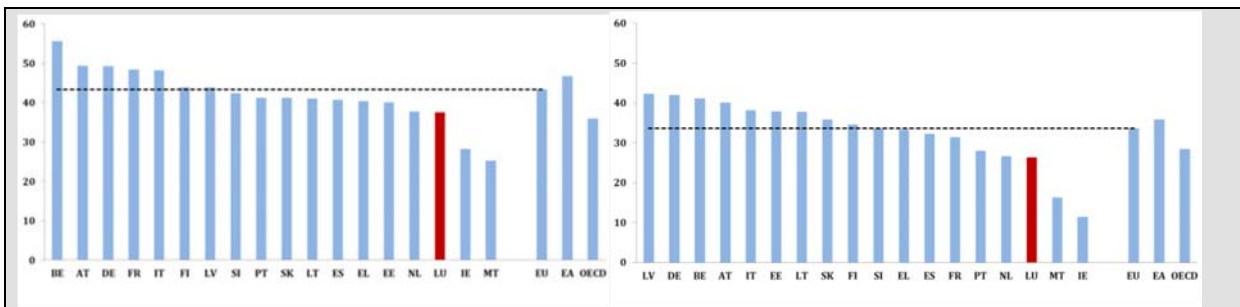
Une évaluation exhaustive des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2016 et dans le cadre des recommandations spécifiques adoptées par la Commission en mai.

Encadré n° 3: Réduire la pression fiscale sur le travail dans la zone euro

La pression fiscale sur le travail est relativement élevée dans la zone euro, ce qui pèse sur l'activité économique et sur l'emploi. L'Eurogroupe s'est donc engagé à la réduire. Le 12 septembre 2015, l'Eurogroupe a décidé d'examiner la pression fiscale s'exerçant sur le travail dans chaque État membre de la zone euro par rapport à la moyenne de l'UE pondérée en fonction du PIB, en s'appuyant d'abord sur des indicateurs du coin fiscal sur le travail pour un célibataire rémunéré au salaire moyen et un célibataire percevant un bas salaire. Il a également décidé de rapporter ces chiffres à la moyenne de l'OCDE afin d'élargir les possibilités de comparaison. Il a par ailleurs exprimé l'intention de faire le point des avancées en matière de réduction de la pression fiscale sur le travail lors de l'examen des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro.

Le coin fiscal sur le travail est l'écart entre le coût de main d'œuvre total d'un travailleur et le salaire net de ce dernier. Il se compose des impôts sur le revenu du salarié et des cotisations de sécurité sociale de l'employeur et du salarié. Plus le coin fiscal est important, moins il y a d'incitations à accepter un emploi ou à embaucher. Les graphiques ci-après permettent de comparer le coin fiscal au Luxembourg pour un célibataire, selon qu'il est rémunéré au salaire moyen ou perçoit un bas salaire (50 % de la moyenne), avec la moyenne de l'UE.

La pression fiscale sur le travail au Luxembourg, pour un salaire moyen et un bas salaire (2014)



Remarques: Les chiffres concernant la Lettonie, la Lituanie et Malte portent sur l'année 2013. Aucune donnée récente n'est disponible pour Chypre. Les moyennes pour l'UE et la zone euro sont pondérées en fonction du PIB. La moyenne de l'OCDE n'est pas pondérée.

Source: Commission européenne, *Tax and benefit indicators database* (base de données sur les impôts et les prestations sociales, regroupant des indicateurs calculés à partir des chiffres de l'OCDE).

Cet examen n'est que la première étape d'un processus devant déboucher sur des conclusions solides quant aux mesures spécifiques à prendre dans chaque pays. La pression fiscale sur le travail interagit avec toute une série d'autres éléments de politique publique, comme le système de prestations sociales ou le système de fixation des salaires. Si les résultats en matière d'emploi sont bons, il sera sans doute moins urgent d'alléger la fiscalité du travail; les contraintes budgétaires peuvent amener à compenser intégralement les baisses d'impôts sur le travail par d'autres mesures d'accroissement des recettes ou de réduction des dépenses. Il convient de procéder à une analyse approfondie pour chaque pays avant de tirer des conclusions quant aux politiques à mener.

Le projet de plan budgétaire ne contient aucune mesure touchant à la pression fiscale sur le travail.

6. CONCLUSION GENERALE

Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le solde structurel devrait rester supérieur à l'objectif à moyen terme en 2015 et 2016. Les prévisions de l'automne 2015 de la Commission confirment le dépassement de l'objectif à moyen terme en 2015 et 2016.