



Eurogroupe

044143/EU XXVI. GP
Eingelangt am 23/11/18

**Bruxelles, le 22 novembre 2018
(OR. en)**

**EG 38/18
ADD 1**

**EUROGROUP 38
ECOFIN 1104
UEM 372**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	21 novembre 2018
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2018) 521 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION - Analyse du projet de plan budgétaire du Luxembourg accompagnant le document: AVIS DE LA COMMISSION concernant le projet de plan budgétaire du Luxembourg
Pièce jointe:	SWD(2018) 521 final

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2018) 521 final.



Bruxelles, le 21.11.2018
SWD(2018) 521 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse du projet de plan budgétaire du Luxembourg

accompagnant le document:

AVIS DE LA COMMISSION

concernant le projet de plan budgétaire du Luxembourg

{C(2018) 8021 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse du projet de plan budgétaire du Luxembourg

accompagnant le document:

AVIS DE LA COMMISSION

concernant le projet de plan budgétaire du Luxembourg

1. INTRODUCTION

Le Luxembourg a soumis son projet de plan budgétaire (PPB) pour 2019 le 15 octobre 2018, conformément au règlement (UE) n° 473/2013. Étant donné que le gouvernement en place au 15 octobre 2018 expédiait les affaires courantes, les projections budgétaires pour 2018 et 2019 contenues dans le PPB sont fondées sur des politiques inchangées et prévoient uniquement des mesures qui ont été adoptées avant les élections nationales du 14 octobre 2018. Actuellement soumis au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, le Luxembourg devrait préserver une situation budgétaire saine assurant le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT).

La partie 2 du présent document expose les perspectives macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire, assorties d'une évaluation basée sur les prévisions de l'automne 2018 de la Commission. La partie 3 présente les évolutions budgétaires récentes et attendues d'après le projet de plan budgétaire, ainsi qu'une analyse des risques qui pèsent sur leur réalisation, fondée sur les prévisions de l'automne 2018 de la Commission. Elle comporte également une évaluation des mesures sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire. La partie 4 examine les évolutions budgétaires récentes et attendues pour la période 2018-2019 (compte tenu aussi des risques pesant sur leur réalisation) au regard des obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. La partie 5 analyse les réformes budgétaires et structurelles mises en œuvre en réponse aux dernières recommandations dans le cadre du Semestre européen adressées par le Conseil en juillet 2018¹ (recommandations par pays), y compris celles l'invitant à alléger la pression fiscale. La partie 6 est une synthèse des principales conclusions du présent document.

2. ÉVOLUTIONS MACROECONOMIQUES SOUS-TENDANT LE PROJET DE PLAN BUDGETAIRE

Le scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de plan budgétaire table sur une croissance du PIB réel de 3,9 % en 2018 et de 4,0 % en 2019. Les perspectives économiques ont été revues à la baisse par rapport au programme de stabilité de 2018, qui prévoyait une croissance du PIB de 4,6 % pour 2018 et 2019, respectivement.

Le scénario macroéconomique figurant dans le projet de plan budgétaire représente toutefois une accélération substantielle de la croissance en 2018 et 2019, étant donné que, selon les

¹ Disponible à l'adresse: https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en.

estimations actuelles, le PIB réel n'aurait progressé que de 1,5 % en 2017, après avoir été récemment revu à la baisse (partant de 2,3 %)². Dans ce contexte, le scénario macroéconomique sur lequel repose le PPB est identique à celui produit par le STATEC en mai et, par conséquent, il ne tient pas compte des récentes évolutions économiques, qui laissent entrevoir également des résultats plus mitigés en 2018 et en 2019. De manière plus spécifique, la croissance ralentie dans la zone euro et les échanges mondiaux ainsi que l'incertitude croissante générale au stade actuel laissent entrevoir une croissance économique plus faible que celle envisagée dans le projet de plan budgétaire.

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

Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le PPB ont été élaborées par la direction «Études, prévisions et recherche» du STATEC³, qui a également fourni la méthode de calcul de l'écart de production. Le STATEC est une administration autonome placée sous la tutelle du ministère de l'économie.

Afin de garantir la conformité avec l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, le projet de loi budgétaire qui sera transmis au parlement national doit reposer sur des prévisions macroéconomiques produites par un organe indépendant.

De manière générale, par rapport aux prévisions de l'automne 2018 de la Commission pour lesquelles la croissance du PIB réel est projetée à 3,1 % en 2018 et à 3,0 % en 2019, le scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de plan budgétaire semble résolument favorable avec, pour 2018 et 2019, une croissance du PIB réel supérieure d'un point de pourcentage environ aux prévisions des services de la Commission. Le projet de plan budgétaire se montre résolument plus optimiste en ce qui concerne la demande intérieure, principalement pour la formation brute de capital fixe, d'où la différence pour les perspectives économiques en 2018 et en 2019.

² Les révisions importantes et récurrentes des chiffres de la croissance au Luxembourg introduisent un facteur supplémentaire d'incertitude concernant les prévisions économiques.

³ Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg.

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2017	2018			2019		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	1,5	4,6	3,9	3,1	4,6	4,0	3,0
Consommation privée (variation en %)	3,0	3,5	3,6	3,7	3,8	3,6	3,5
Formation brute de capital fixe (variation en %)	4,0	10,9	12,3	3,4	9,7	10,8	3,2
Exportations de biens et services (variation en %)	-1,9	8,6	7,3	3,2	8,3	7,5	2,7
Importations de biens et services (variation en %)	-2,2	9,5	8,5	3,3	9,1	8,5	2,6
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	2,2	3,4	3,6	2,4	3,5	3,4	2,1
Variation des stocks	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Exportations nettes	-0,1	1,2	0,3	0,8	1,2	0,6	0,9
Écart de production ¹	-0,5	0,3	0,0	0,0	1,3	0,4	0,3
Emploi (variation en %)	3,4	3,5	3,5	3,6	3,4	3,4	3,3
Taux de chômage (en %)	5,6	5,5	5,6	5,3	5,3	5,4	5,2
Productivité du travail (variation en %)	-1,8	0,9	-0,1	-0,5	0,9	0,2	-0,2
Inflation IPCH (%)	2,1	1,5	2,2	2,0	1,7	2,1	2,0
Déflateur du PIB (variation en %)	2,2	1,0	0,7	2,0	1,5	1,3	1,8
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	3,3	1,6	1,9	2,2	2,6	2,7	2,6
Capacité/besoin de financement vis-à-vis du reste du monde (en % du PIB)	3,2			3,1			2,9
<i>Note:</i>							
¹ En 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.							
<i>Source:</i>							
Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 des services de la Commission (COM); calculs de la Commission							

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES

3.1. Évolution du déficit

Le projet de plan budgétaire à politiques inchangées prévoit un excédent budgétaire nominal des administrations publiques de 1,5 % du PIB pour 2018 et de 1,3 % du PIB en 2019. Comparés à la projection du programme de stabilité, ces pourcentages sont supérieurs à l'excédent de 1,1 % du PIB visé pour 2018 et sont légèrement inférieurs à l'excédent de 1,4 % du PIB projeté pour 2019. En 2018, la différence est due principalement à des recettes plus élevées que prévues. D'après les prévisions, les recettes totales devraient rester généralement stables dans le PPB par rapport à 2017. À l'inverse, le programme de stabilité a projeté une chute des recettes de 0,3 point de pourcentage du PIB. Pour 2019, tant les recettes que les

dépenses contribuent à expliquer la différence. Le programme de stabilité prévoyait une diminution tant des recettes que des dépenses, le recul des dépenses étant plus prononcé. À l'inverse, dans le PPB, la petite baisse de l'excédent nominal prévue en 2019 s'explique à parts égales par un léger recul des recettes et une timide augmentation des dépenses.

Les projections du PPB pour 2018 correspondent grosso modo aux prévisions de l'automne 2018 de la Commission, qui prévoient un excédent de 1,3 % du PIB tant pour le solde nominal que pour le solde structurel. De la même manière, les projections du PPB pour 2019 sont également proches des prévisions de la Commission, avec un excédent nominal de 1,2 % du PIB et un excédent structurel de 1,1 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées.

Le PPB à politiques inchangées prévoit que l'excédent du solde structurel⁴ passera de 1,5 % du PIB en 2018 à 1,1 % du PIB en 2019. Ces évolutions sont similaires à celles projetées dans le programme de stabilité, qui prévoyait un recul de l'excédent du solde structurel (recalculé) de 1,0 % du PIB en 2018 à 0,8 % du PIB en 2019.

Les rendements des obligations souveraines de la zone euro demeurent à des niveaux historiquement bas. De ce fait, le total des paiements d'intérêts des administrations publiques a lui aussi continué à diminuer en pourcentage du PIB. Sur la base des informations incluses dans le projet de plan budgétaire, compte tenu du faible niveau de la dette publique, les dépenses d'intérêts du Luxembourg sont restées modestes à 0,3 % du PIB. À titre de comparaison, la moyenne de la zone euro dans son ensemble est de 1,9 % du PIB et ces chiffres sont en dessous des 0,5 % enregistrés en 2013 au plus fort de la crise de la dette souveraine de la zone euro. En outre, le Luxembourg a bénéficié ces dernières années de conditions de financement stables et favorables. Le taux d'intérêt implicite de la dette publique est estimé à 1,7 % en 2019 contre 2,2 % pour la zone euro dans son ensemble. Cette conclusion est globalement confirmée par les prévisions des services de la Commission.

Les risques pesant sur les perspectives budgétaires susmentionnées sont liés aux perspectives macroéconomiques et, en particulier, au fait que le secteur financier reste le principal moteur de l'économie nationale. Des risques réglementaires et externes persistent et pourraient avoir des répercussions négatives sur le secteur et sur les perspectives de croissance en général. Les autres risques sont principalement liés à l'incidence que les initiatives internationales en cours pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales pourraient avoir sur les décisions des entreprises multinationales de s'établir ou non au Luxembourg. Enfin, les révisions récurrentes et importantes des comptes nationaux risquent de nuire à la fiabilité de l'ensemble de l'exercice budgétaire.

⁴ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire

(% du PIB)	2017	2018			2019			Variation: 2017-2019
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
Recettes	44,5	43,9	44,9	44,8	43,6	44,8	45,0	0,3
<i>dont:</i>								
- Impôts sur la production et les importations	11,9	11,9	12,1	11,8	11,7	11,8	11,8	-0,1
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	15,4	15,3	15,9	15,9	15,3	15,9	16,1	0,5
- Impôts en capital	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1
- Cotisations sociales	12,5	12,4	12,5	12,6	12,4	12,6	12,5	0,1
- Autres (poste résiduel)	4,4	4,2	4,2	4,4	4,1	4,2	4,4	-0,2
Dépenses	43,1	42,8	43,4	43,5	42,3	43,5	43,8	0,4
<i>dont:</i>								
- Dépenses primaires	42,7	42,5	43,1	43,2	42,0	43,2	43,5	0,5
<i>dont:</i>								
Rémunération des salariés	9,0	9,0	9,1	9,0	8,9	9,1	9,0	0,1
Consommation intermédiaire	3,7	3,6	3,7	3,8	3,5	3,6	3,8	-0,1
Transferts sociaux	20,2	20,1	20,2	20,4	19,7	20,2	20,6	0,0
Subventions	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	0,1
Formation brute de capital fixe	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0	4,1	4,0	0,0
Autres (poste résiduel)	4,5	4,3	4,6	4,6	4,6	4,8	4,7	0,3
- Dépenses d'intérêts	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)	1,4	1,1	1,5	1,3	1,4	1,3	1,2	-0,1
Solde primaire	1,7	1,4	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	-0,1
Mesures exceptionnelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SBAP hors mesures exceptionnelles	1,4	1,1	1,5	1,3	1,4	1,3	1,2	-0,1
Écart de production ¹	-0,5	0,3	0,0	0,0	1,3	0,4	0,3	1,2
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹	1,6	1,0	1,5	1,3	0,8	1,1	1,1	-0,6
Solde structurel (SS)²	1,6	1,0	1,5	1,3	0,8	1,1	1,1	-0,6
Solde primaire structurel ²	1,9	1,3	1,8	1,7	1,1	1,4	1,4	-0,7

Notes:

¹Écart de production (en % du PIB potentiel) et solde corrigé des variations conjoncturelles selon le PPB/programme recalculés par les services de la Commission sur la base du scénario prévu dans le projet de plan budgétaire/programme en utilisant la méthode commune.

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

Source:
Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 des services de la Commission (COM); calculs de la Commission

3.2. Évolution de la dette

Dans le projet de plan budgétaire, le ratio de la dette publique au PIB devrait passer de 23,0 % en 2017 à 21,8 % en 2018 avant de remonter à 22,8 % du PIB en 2019, soit encore bien en

deçà du seuil de 60 % défini dans le traité et du seuil de 30 % fixé par les autorités. Cette hausse en 2019 devrait se produire en dépit du fait que le solde des administrations publiques est demeuré positif tout au long de la période sur laquelle porte le projet de plan budgétaire. La loi nationale prévoit l'affectation des excédents du secteur 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. Ils ne peuvent être utilisés pour financer les besoins de l'administration centrale⁵, laquelle devrait rester déficitaire. Ces résultats sont globalement conformes aux prévisions d'automne 2018 de la Commission. En 2019, le PPB mise sur une augmentation du ratio de la dette publique au PIB de 22,8 % du PIB, tandis qu'une autre diminution est prise en compte dans les prévisions de la Commission. La différence est due principalement à différentes hypothèses relatives aux ajustements stock-flux.

Tableau 3. Évolution de la dette

(en % du PIB)	2017	2018			2019		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut¹	23,0	22,7	21,8	21,4	22,1	22,8	20,8
Variation du ratio	2,3	-0,3	-1,2	-1,6	-0,6	1,0	-0,6
<i>Contributions² :</i>							
1. Solde primaire	-1,7	-1,4	-1,8	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
2. Effet «boule de neige»	-0,4	-0,9	-0,7	-0,8	-1,1	-0,8	-0,6
<i>Dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Effet de la croissance	-0,3	-1,0	-0,9	-0,7	-1,0	-0,8	-0,6
Effet de l'inflation	-0,4	-0,2	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4
3. Flux de créances	4,4	2,1	1,3	0,9	2,1	3,4	1,6

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).

Les flux de créances comprennent les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice,

Source:

Programme de stabilité 2018 (PS); projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 des services de la Commission (COM); calculs de la Commission

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

4.1. Respect de l'objectif à moyen terme

Le Luxembourg est soumis au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. L'encadré n° 2 rend compte des dernières recommandations adressées spécifiquement au Luxembourg dans le domaine des finances publiques.

⁵ La ventilation du solde 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 ou excédentaire, l'administration centrale devra donc émettre de la dette.

Encadré 2. Recommandations adressées par le Conseil au Luxembourg

Le 13 juillet 2018, le Conseil a adressé des recommandations au Luxembourg dans le contexte du Semestre européen. En particulier, dans le domaine des finances publiques, le Conseil a recommandé au Luxembourg d'augmenter le taux d'emploi des personnes âgées en développant leurs perspectives d'emploi et leur employabilité tout en limitant davantage la retraite anticipée, afin d'améliorer aussi la viabilité à long terme du système de retraite.

Selon les informations fournies dans le projet de plan budgétaire, le Luxembourg devrait atteindre un excédent structurel (recalculé) de 1,5 % du PIB en 2018. Ce niveau est nettement supérieur à son objectif à moyen terme, à savoir un déficit de 0,5 % du PIB⁶. Pour 2019, sur la base des informations contenues dans le projet de plan budgétaire, le solde structurel (recalculé) devrait diminuer pour atteindre un excédent de 1,3 % du PIB, ce qui reste au-dessus de l'objectif à moyen terme. À cet égard, il convient de remarquer que les recettes générées par la taxation directe ont dépassé les attentes; en effet, l'impôt sur les sociétés a, ces dernières années, donné des résultats étonnamment bons. Bien que ces résultats puissent s'expliquer par le comportement moins agressif en matière de fraude fiscale adopté par les multinationales du fait de la lutte internationale contre cette pratique, l'existence de recettes importantes ne peut être écartée.

Ces conclusions sont confirmées par les prévisions de la Commission de l'automne 2018.

⁶ Les OMT sont révisés tous les trois ans. Sur la base d'une méthode convenue, la Commission calcule un OMT minimal pour chaque pays. Les OMT minimaux fixent un seuil pour les objectifs nationaux en matière de solde structurel, qui garantit la viabilité des finances publiques, compte tenu notamment de l'incidence attendue du vieillissement de la population, ou une progression rapide vers la viabilité, tout en prévoyant une marge de sécurité par rapport à la valeur de référence du traité, qui est de 3 % du PIB. Le rapport 2015 sur le vieillissement de la population ayant donné une estimation plus favorable des composantes de viabilité (dépenses liées au vieillissement, dette), les nouveaux OMT minimaux du Luxembourg ont été abaissés de manière significative et sont passés d'un excédent du solde structurel de 0,5 % du PIB à un déficit de 1 % du PIB. Toutefois, compte tenu du fait que le Luxembourg est lié par les dispositions du pacte budgétaire, un déficit de 0,5 % du PIB est considéré comme une exigence minimale générale des OMT. Avec le programme de stabilité de 2016, le Luxembourg a décidé de réviser son OMT et de le faire passer d'un excédent de 0,5 % du PIB à un déficit de 0,5 % du PIB pour la période 2017-2019.

Tableau 4. Respect des exigences du volet préventif

Position initiale¹					
Objectif à moyen terme (OMT)	-0,5	-0,5		-0,5	
Solde structurel ² (COM)	1,6	1,3		1,1	
Solde structurel basé sur un gel (COM)	0,6	1,3		-	
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)	2017	2018		2019	
	COM	PPB	COM	PPB	COM
Critère du solde structurel					
Ajustement requis ⁴	0,0	0,0		0,0	
Ajustement requis corrigé ⁵	-2,7	-1,1		-1,8	
Évolution du solde structurel ⁶	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2
Écart sur un an par rapport à l'ajustement requis ⁷	2,7	0,9	0,9	1,4	1,6
Écart sur deux ans par rapport à l'ajustement requis ⁷	2,2	1,8	1,8	1,2	1,2
Critère des dépenses					
Taux de référence applicable ⁸	9,6	8,6		8,6	
Écart sur un an ⁹	0,8	2,3	0,6	1,5	0,9
Écart moyen sur deux ans ⁹	1,4	1,6	0,7	1,9	0,7
<i>Notes</i>					
<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 38).</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 2017) a été effectuée sur la base des prévisions du printemps 2018 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 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 le taux de référence applicable. 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>					
<i>Source :</i>					
<i>Projet de plan budgétaire pour 2019 (PPB); prévisions de l'automne 2018 des services de la Commission (COM); calculs de la Commission.</i>					

5. COMPOSITION DES FINANCES PUBLIQUES ET MISE EN ŒUVRE DE REFORMES BUDGETAIRES STRUCTURELLES

Le PPB prévoit une augmentation des recettes totales en 2018 et 2019 par rapport à 2017, lorsque les recettes totales équivalaient à 44,5 % du PIB. Les recettes totales devraient rester

globalement constantes en 2018 et 2019 à 44,9 % du PIB et 44,8 % du PIB, respectivement. En 2017, la croissance des recettes a souffert des conséquences de la réforme fiscale mise en œuvre au début de 2017. Cette réforme prévoit des modifications essentiellement dans le domaine de la fiscalité directe, tant pour les particuliers que pour les entreprises; elle vise à réduire progressivement le taux de l'impôt sur les sociétés (en vue de stimuler la compétitivité) et à renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en vue de renforcer l'équité). D'après les estimations, elle a réduit les recettes d'un pourcentage équivalant à 0,7 % du PIB en 2017. Elle devrait voir son impact s'accroître au cours des prochaines années, réduisant ainsi les recettes sur une base annuelle de quelque 0,8 % du PIB en moyenne sur la période 2018-2022.

En 2017, l'ensemble des recettes a également été touché par la modification de la législation sur la TVA⁷ en ce qui concerne le lieu d'assujettissement à la TVA pour les activités liées au commerce en ligne. Une règle transitoire couvrant la période 2015-2019 a été mise en place. Par conséquent, le Luxembourg a pu préserver une part de 30 % des recettes de TVA générées par ces activités entre 2015 et 2016. La perte de recettes de TVA électronique entre 2015 et 2016 a été estimée à quelque 600 millions d'EUR (soit 1,2 % du PIB). Cette perte a été compensée en partie par l'augmentation, qui a pris effet au début de l'année 2015, de deux points de pourcentage de l'ensemble des taux de TVA, à l'exclusion du taux très réduit de 3 %. La part de la TVA électronique qui est retenue est alors réduite à 15 % pour la période 2017-2018. En 2017, une perte de quelque 300 millions d'EUR (0,5 % du PIB) a été enregistrée. Le taux est finalement ramené à 0 % à partir de 2019. La perte potentielle en 2019 est estimée à quelque 0,1 % du PIB environ.

Le total des dépenses en 2018 et 2019 devrait passer à 43,4 % et 43,5 % du PIB contre 43,1 % du PIB en 2017. En termes réels, après une période de maîtrise relative entre 2013 et 2016 lorsqu'elles ont augmenté en moyenne de 2,3 % par an, les dépenses totales sont reparties à la hausse à un taux annuel de 4 % environ, soit approximativement le même taux que celui enregistré entre 2000 et 2012.

D'après les projections, les investissements publics devraient rester stables à 4,1 % du PIB en 2018 et 2019. S'ils sont à un niveau qui est largement supérieur à la moyenne de la zone euro (2,6 % du PIB en 2017), ils restent en deçà du niveau enregistré avant la crise financière, et ce malgré les efforts récents du gouvernement pour améliorer les investissements dans les infrastructures du pays.

Le projet de plan budgétaire à politiques inchangées ne prévoit aucune liste de mesures permettant de garantir un suivi adéquat des recommandations par pays de 2018.

Dans la recommandation budgétaire (voir l'encadré n° 2), il est demandé au Luxembourg d'accroître le taux d'emploi des personnes âgées afin d'assurer la viabilité à long terme du système de pensions. Pour augmenter le taux d'emploi des personnes âgées, la recommandation suggère de développer leurs perspectives d'emploi et leur employabilité tout en limitant davantage la retraite anticipée. À cet égard, le projet de plan budgétaire fait état de l'adoption de la réforme adoptée de l'assurance dépendance, qui entrera en vigueur dès le début de l'année 2018; des nouvelles mesures pour venir en aide aux personnes touchées par le chômage de longue durée, qui sont entrées en vigueur en août, et de la réforme des régimes

⁷ À partir du 1^{er} janvier 2015, les services de télécommunication, les services de radiodiffusion et de télévision et les services électroniques seront toujours taxés dans le pays du client, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un particulier et que le fournisseur soit implanté dans l'UE ou en dehors.

de départ anticipé à la retraite⁸. Il mentionne également des mesures déjà communiquées, telles que la réforme du système de reclassement professionnel pour les personnes souffrant d'une incapacité de travail partielle.

Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2019 et dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit adopter en mai 2019.

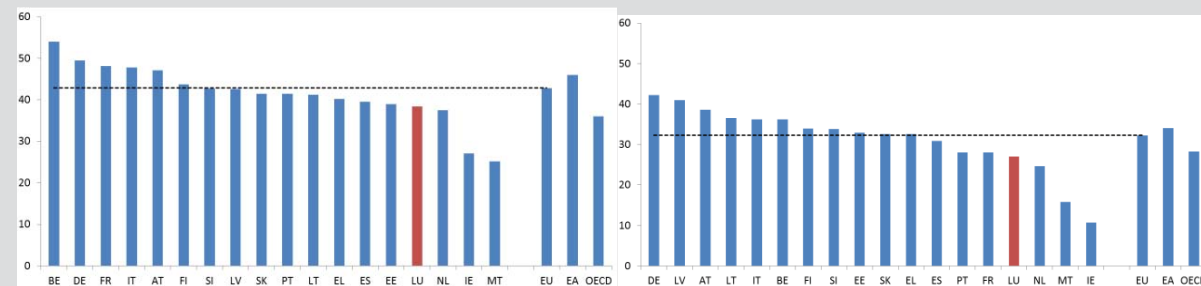
Encadré 3 – Réduire la pression fiscale sur le travail dans la zone euro

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. C'est pourquoi l'Eurogroupe a exprimé sa volonté de la réduire. Le 12 septembre 2015, il 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 travailleur célibataire rémunéré au salaire moyen et un travailleur 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.

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 (2016)



Notes: 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.

Sources: 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.

La réforme du code fiscal, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, a introduit des mesures de réduction du coin fiscal sur le travail. La réforme a rendu le système moins progressif pour les revenus faibles et a introduit deux nouveaux taux marginaux d'imposition pour les revenus les plus élevés. Les

⁸ Loi datée du 30 novembre 2017.

crédits d'impôt accordés aux salariés et aux retraités ont été augmentés. Il est attendu que les mesures fiscales préservent la compétitivité de l'économie, accroissent le revenu disponible des ménages et aient un effet positif sur l'emploi et sur la croissance grâce à l'augmentation de la consommation privée. Aucune nouvelle mesure n'a été incluse dans le projet de plan budgétaire de 2019 à politiques inchangées concernant le coin fiscal sur le travail.

6. CONCLUSION GENERALE

Selon les informations contenues dans le projet de plan budgétaire à politiques inchangées et les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, le solde structurel devrait rester supérieur à l'objectif à moyen terme en 2018 et 2019.