



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

**14^e ACTUALISATION DU
PROGRAMME DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
POUR LA PERIODE 2013-2016**

Luxembourg, le 24 avril 2013



TABLE DES MATIERES

<u>I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE</u>	3
<u>II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES</u>	7
II.1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN 2013	7
II.2. PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES : L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL	7
II.3. PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES À MOYEN TERME 2014-2016	8
<u>III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE</u>	9
III.1. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE	9
III.2. OBJECTIF BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME	10
III.3. LA SITUATION BUDGÉTAIRE EN 2012 ET EN 2013	12
III.4. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2014-2016	14
III.5. LA DETTE PUBLIQUE	17
III.6. ANALYSE DE SENSIBILITÉ	19
III.7. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE STABILITE ANTERIEUR	20
<u>IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES</u>	22
<u>V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES</u>	24
<u>VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES</u>	27
<u>ANNEXE STATISTIQUE</u>	31

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

La 14^e actualisation du programme de stabilité (PSC) est établie pour la période 2013-2016. Elle s'inscrit dans un contexte macroéconomique difficile. L'économie de la zone euro reste en récession en 2013. La crise financière et la crise de la dette souveraine ont été maîtrisées par la mise en œuvre déterminée de politiques de stabilisation, et la matérialisation de risques « catastrophiques » tel qu'un éclatement de la zone euro a été évitée. Néanmoins, la crise aura d'importantes ramifications sur le fonctionnement de nos économies et en particulier sur le fonctionnement des marchés financiers dont les effets sur la croissance économique à long-terme restent incertains à ce stade.

Au Luxembourg, la crise a réduit de moitié le potentiel de croissance de l'économie. La faible croissance économique et l'augmentation du chômage ont réduit les marges de manœuvre de la politique budgétaire. Le secteur financier, qui est le « moteur » de la croissance de l'économie luxembourgeoise, s'est avéré être très résilient face à la crise. Néanmoins, les nombreuses mesures de stabilisation entreprises depuis 2008 et les réformes de l'architecture financière internationale ont et auront encore à l'avenir davantage de conséquences pour l'évolution de l'industrie financière à l'échelle globale et partant pour le secteur financier luxembourgeois qui devra par conséquent continuer à s'adapter à ce nouvel environnement.

En 2009-2010, le Gouvernement a utilisé ses marges de manœuvre budgétaires pour mettre en œuvre une politique budgétaire orientée rigoureusement vers la stabilisation macroéconomique et la protection des couches de population vulnérables contre les effets négatifs de la croissance. Confronté à la persistance de la crise économique et soucieux d'éviter une trop forte dégradation structurelle des finances publiques, le Gouvernement a mis en œuvre depuis 2011 une politique de consolidation budgétaire prudente.

En 2013, le solde budgétaire de l'administration publique est estimé à -341 millions d'euros, soit -0,7% du PIB. Le solde structurel se chiffre à +0,7% du PIB, soit une amélioration de 0,3 points de pourcent par rapport à 2012. Ainsi, il est prévu que le Luxembourg atteindra en 2013 son objectif budgétaire à moyen-terme d'un solde structurel de +0,5% du PIB. La stabilisation du solde budgétaire nominal et l'amélioration sous-jacente du solde structurel reflètent notamment la mise en œuvre d'un paquet de mesures de consolidation budgétaire dont l'impact est estimé à 952 millions d'euros (2,1% du PIB) par rapport à un scénario à politique inchangée.

En 2014, il est prévu que le solde budgétaire de l'administration publique atteindra -270 millions d'euros, soit -0,6% du PIB. Le solde structurel se détériore légèrement et atteint +0,6% du PIB. Malgré cette légère détérioration, le Luxembourg continuera à respecter son objectif budgétaire à moyen terme. La stabilisation de la situation budgétaire tant d'un point de vue nominal que structurel reflète

d'un côté l'amélioration de la situation conjoncturelle et d'un autre côté les effets durables des mesures de consolidation budgétaire décidées en 2012 et 2013.

Or, à partir de 2015, la tendance à la stabilisation de la situation budgétaire est renversée par l'entrée en vigueur d'un changement de régime en matière d'imposition du commerce électronique. En effet, à partir de 2015, les recettes de TVA sur le commerce électronique seront affectées aux budgets des Etats membres en vertu du principe de résidence des consommateurs de ces services, alors que jusqu'en 2015, la règle d'affectation est basée sur le lieu de résidence du prestataire de service. L'impact négatif de ce changement sur les recettes publiques est estimé à 700 millions d'euros (1,4% du PIB) par rapport à un scénario à politique inchangée. Afin de compenser partiellement cette perte de recettes et afin d'en atténuer les conséquences sur le solde budgétaire, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé une augmentation de la TVA avec effet au 1^{er} janvier 2015, dans le cadre d'une réforme fiscale plus large.

Par conséquent, le PSC prévoit un déficit de l'administration public de l'ordre de 650-680 millions d'euros, ou -1,3% du PIB en 2015-2016. Le solde structurel correspondant se chiffre à -1,1% du PIB en 2016, soit un écart de l'ordre de 1,5 points de pourcent par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme. En outre de l'augmentation de la TVA à partir de 2015, le Gouvernement devra donc spécifier des mesures de consolidation budgétaires supplémentaires ayant un impact structurel de 1,5% du PIB sur le solde budgétaire de l'administration publique afin de renouer avec une trajectoire d'ajustement compatible avec les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance et afin d'assurer le retour rapide à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 ou en 2017 au plus tard.

Dans ce contexte, il convient également de souligner que le Gouvernement a aussi annoncé une réforme du cadre budgétaire. Cette réforme sera mise en œuvre par étapes. La première étape, qui vise notamment à transposer en droit luxembourgeois le « Pacte budgétaire » ainsi qu'un certain nombre d'éléments du « 6-pack » entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

En 2013, la dette publique se chiffre à 10,9 milliards d'euros, soit 23,8% du PIB. Elle augmentera au cours de la période 2014-2016 pour atteindre 27,9% du PIB en 2016. En avril 2013, le Gouvernement a annoncé sa décision de principe de céder à court ou moyen terme sa participation dans la banque BGL BNP Paribas si les conditions auxquelles une éventuelle cession puisse être réalisée sont acceptables pour le Gouvernement. En cas de cession de la participation, la dette publique contractée pour financer la prise de participation de l'Etat en 2008 pourra être remboursée, ce qui réduira le ratio de la dette publique de l'ordre de 4,5% du PIB. Dans ce contexte, il convient d'ailleurs de rappeler que l'Etat luxembourgeois détient des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales qui sont valorisées à environ 10% du PIB, et il convient aussi de rappeler que les excédents de la sécurité sociale sont transférés à une réserve de compensation dont l'encours se chiffre actuellement à 27,5% du PIB.

Il convient de relever que la réforme du système de pension entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 contribue à la viabilité des finances publiques en réduisant significativement les dépenses publiques liées au vieillissement démographique et partant les passifs implicites par rapport à un scénario de politique inchangée.

Par ailleurs, le Gouvernement a entrepris d'autres réformes ayant une incidence positive sur l'évolution des finances publiques, en particulier une modulation du système de l'indexation automatique des salaires et une réforme de la fonction publique ainsi que du régime de préretraite-solidarité.

FINANCES PUBLIQUES	2012			2013			2014			2015			2016		
	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %
RECETTES TOTALES	18,725	42,1	5,7	19,520	42,6	4,2	20,430	42,7	4,7	21,051	42,5	3,0	22,099	42,8	5,0
dont:															
<i>Impôts sur la production et les importations (i. indirects)</i>	5,512	12,4	9,5	5,791	12,6	5,1	6,034	12,6	4,2	5,937	12,0	-1,6	6,163	11,9	3,8
dont : <u>TVA e-commerce</u>	0,719	1,6	31,7	0,810	1,8	12,7	0,860	1,8	6,2	0,214	0,4	-75,1	0,226	0,4	5,6
<i>Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)</i>	6,280	14,1	4,6	6,638	14,5	5,7	6,966	14,6	4,9	7,331	14,8	5,3	7,726	14,9	5,4
<i>Cotisations sociales</i>	5,318	12,0	4,6	5,503	12,0	3,5	5,764	12,1	4,7	6,033	12,2	4,7	6,358	12,3	5,4
DEPENSES TOTALES	19,082	43,0	7,2	19,861	43,3	4,2	20,700	43,3	4,2	21,705	43,8	4,9	22,783	44,1	5,0
dont:															
<i>Investissement public</i>	1,721	3,9	8,7	1,555	3,4	-9,6	1,585	3,3	1,9	1,659	3,4	4,7	1,686	3,3	1,6
<i>Prestations sociales</i>	9,007	20,3	6,6	9,495	20,7	5,4	9,974	20,9	5,0	10,420	21,0	4,5	10,987	21,3	5,4
<i>Consommation intermédiaire</i>	1,726	3,9	13,0	1,767	3,9	2,4	1,817	3,8	2,9	1,900	3,8	4,5	2,000	3,9	5,3
<i>Rémunération des salariés</i>	3,591	8,1	5,6	3,775	8,2	5,1	3,986	8,3	5,6	4,192	8,5	5,2	4,364	8,4	4,1
SOLDE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	-0,357	-0,8		-0,341	-0,7		-0,270	-0,6		-0,654	-1,3		-0,684	-1,3	
<i>Solde de l'administration centrale</i>	-1,155	-2,6		-1,024	-2,2		-0,875	-1,8		-1,181	-2,4		-1,136	-2,2	
<i>Solde des administrations locales</i>	0,041	0,1		-0,002	0,0		0,008	0,0		-0,009	0,0		-0,008	0,0	
<i>Solde de la Sécurité sociale</i>	0,757	1,7		0,687	1,5		0,597	1,2		0,537	1,1		0,459	0,9	
SOLDE STRUCTUREL (en % du PIB nominal)	0,4			0,7			0,6			-0,3			-1,1		
DETTE PUBLIQUE BRUTE	9,231	20,8		10,903	23,8		12,403	25,9		13,403	27,1		14,403	27,9	
INDICATEURS MACROECONOMIQUES	2012			2013			2014			2015			2016		
CROISSANCE															
PIB réel (en %)	0,3			1,0			2,2			1,7			3,4		
PIB nominal (en %)	4,2			3,2			4,4			3,5			4,4		
PIB nominal (niveau, en mia euros)	44,426			45,831			48,828			49,502			51,682		
EVOLUTION DES PRIX															
Inflation IPCN (en %)	2,7			1,9			1,8			2,8			2,1		
EMPLOI															
Croissance de l'emploi intérieur (en %)	2,1			1,7			1,3			2,3			1,9		
Taux de chômage (définition ADEM, en %)	6,1			6,7			6,8			6,6			6,5		

Note : Le Gouvernement affirme son engagement d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus structurel de 0,5% du PIB en 2016 ou 2017 au plus tard. Outre les mesures annoncées dans le présent programme, des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires seront spécifiées par le gouvernement issu des élections législatives de mai 2014 afin de réaliser cet objectif.

II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES

II.1. La situation économique en 2013

Après une croissance réelle du PIB de 0,3% en 2012, les perspectives économiques restent atones en 2013 avec une croissance réelle estimée à 1,0%. Ce taux de croissance reste bien en deçà des niveaux observés avant l'éclatement de la crise en 2008 (+5,0% en moyenne entre 1995 et 2007). La persistance de cette tendance s'explique par plusieurs facteurs, notamment :

- Une croissance économique mondiale moins dynamique que prévue;
- Des incertitudes sur la croissance en Europe (la Commission européenne prévoit un taux de croissance de -0,3% dans la zone euro en 2013);
- Des incertitudes liées aux effets sur l'économie réelle de la refonte de l'architecture du secteur financier en Europe.

La légère reprise de la croissance au Luxembourg en 2013 s'explique ainsi principalement par la demande nationale et une variation positive des stocks.

Par ailleurs, le scénario central du PSC est basé sur l'hypothèse d'un dénouement ordonné de la crise de la dette souveraine européenne et une stabilisation de la situation économique et financière dans les pays « périphériques ».

L'inflation (l'indice des prix « national », IPCN) infléchit davantage en 2013, passant de 2,7% en 2012 à 1,9% en 2013, notamment sous l'effet modérateur de la modulation du système d'indexation automatique des salaires introduite en 2012 ainsi que d'une modération au niveau des prix administrés. La reprise économique moins dynamique et une tendance à la hausse moins prononcée des prix pétroliers ont également contribué à ce fléchissement.

Sous l'impulsion d'un secteur financier national dynamique (en dépit de tendances contraires ailleurs en Europe), la création d'emplois continue d'afficher une tendance positive avec un taux de croissance de l'emploi total intérieur de 1,7% en 2013 après une hausse de 2,1% en 2012. Or, le taux de chômage ne cesse d'augmenter, passant de 5,4% en 2012 à 5,9% en 2013 selon la définition harmonisée de Eurostat. L'augmentation du chômage en dépit d'une croissance relativement forte de l'emploi intérieur suggère que le marché du travail est caractérisé, au moins partiellement, par une inadéquation entre l'offre et la demande de travail.

II.2. Prévisions macroéconomiques : l'environnement international

La présente actualisation du PSC est basée sur les hypothèses externes communes publiées dans la prévision d'hiver de la Commission européenne du 22 février 2013. Ainsi, en 2013, la

croissance économique dans l'UE s'élève à 0,1% alors que la zone euro reste en récession (-0,3%). En 2014, aussi bien l'UE que la zone euro renoueront avec la croissance : 1,6% pour l'UE et 1,4% pour la zone euro. En fin de période 2015-2016, il est supposé que la zone euro atteindra le haut du cycle avec un taux de croissance de 2,0% en 2015, suivi par un léger tassement en 2016 avec une croissance de 1,6%.

En outre, le PSC est établi en faisant l'hypothèse d'un maintien de conditions accommodantes sur les marchés financiers internationaux, qui évolueront sur une trajectoire positive en conformité avec l'hypothèse de haut du cycle en fin de période.

L'évolution des prix pétroliers et du taux de change de l'euro sont sujets à un degré élevé d'incertitude. Pour les besoins du PSC, les hypothèses techniques suivantes sont adoptées : le prix du pétrole est fixé à USD 108,6 pour un baril de la qualité « Brent » et le taux de change EUR/USD varie entre à 1,28-1,30 au cours de la période 2014-2016.

Compte tenu des conditions macroéconomiques tamisées et des risques limités d'inflation à court terme, les taux d'intérêt ne vont graduellement remonter qu'à partir de 2015 avec les taux d'intérêt à court terme passant à 2,0% en 2016 (à partir de 0,2% 2013-2014) et les taux d'intérêt à long terme passant à 3,5% en 2016 (à partir de 3,0% e 2013-2014).

II.3. Prévisions macroéconomiques à moyen terme 2014-2016

Compte tenu des hypothèses internationales, la croissance au Luxembourg s'améliore progressivement : 2,2% en 2014, 1,7% en 2015 et 3,4% en 2016. Le taux de croissance nominal correspondant atteint 4,4% en 2014, 3,5% en 2015 et 4,4% en 2016.

La croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est estimée à 1,6% alors qu'au début des années 2000 elle était encore estimée à 3,5-4%. Cela implique donc que le PSC se base sur un scénario qui se caractérise, à l'instar de l'économie de la zone euro, par un retour à un haut de cycle en fin de période (suite à l'hypothèse technique d'une fermeture rapide de l'écart de production). Le fléchissement qui intervient en 2015 est dû à une prise en compte du changement du régime de taxation sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique.

La croissance est alimentée par une forte reprise des exportations (de 4,8% en 2014 à 6,3% en 2016) et par la consommation « interne » y compris la consommation publique.

L'emploi augmentera de 1,3% en 2014, 2,3% en 2015 et 1,9% en 2016. Après un pic de 6,1% en 2014, le taux de chômage devrait diminuer graduellement pour atteindre 5,8% en 2016.

Au cours de la période 2014-2016, l'inflation connaît une légère tendance baissière en 2014 avant de rebondir à 2,8% en 2015 sous l'effet d'un relèvement des taux pratiqués en matière de taxe sur la valeur ajoutée. L'inflation devrait ensuite se rétablir à un niveau de 2,1% en 2016.

A noter qu'en vertu des dispositions légales en vigueur, et conformément à la décision du Gouvernement de décembre 2011, une tranche indiciaire sera appliquée en octobre 2014 avant le retour au système habituel à partir du 1^{er} janvier 2015. Selon le scénario central retenu dans le PSC la tranche indiciaire suivante viendrait ainsi à échéance en février 2016.

A noter que la prévision à moyen terme est élaborée sous l'hypothèse de l'absence de choc structurel au niveau du secteur financier et de stabilisation de la crise de la dette souveraine. Par ailleurs, la prévision fait l'hypothèse de l'absence d'une baisse significative de l'activité financière. Ainsi, l'emploi dans le secteur financier est censé retrouver, après une faible croissance au cours des années récentes (-0,7% en 2010, 1,5% en 2011, 1,7% en 2012 et 2013), des taux de croissance plus soutenus (1,9% en 2014, 2,7% en 2015, 3,4% en 2016).

III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE

III.1. Orientations générales de la politique budgétaire

La crise économique et financière a impliqué une détérioration de la situation des finances publiques du Luxembourg. Malgré cette détérioration, le Luxembourg a préservé une marge de sécurité budgétaire par rapport à la valeur de référence de 3% prévue à l'article 126 TFUE, et il a également maintenu sa dette publique à un niveau absolu relativement bas et nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB prévu par le Pacte de stabilité et de croissance.

En 2012 et 2013, la mise en œuvre d'une série de mesures de consolidation budgétaire a contribué à stabiliser le déficit nominal de l'administration publique et à améliorer le déficit structurel sous-jacent. L'impact des mesures adoptées en 2013 se chiffre à 2,1% du PIB par rapport à un scénario à politique inchangée, permettant au Luxembourg d'atteindre dès 2013 son objectif budgétaire à moyen terme. Malgré une légère détérioration du solde structurel en 2014, il est prévu que le Luxembourg restera aussi à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2014.

Or, la crise économique et financière a fragilisé la situation des finances publiques, et le Luxembourg est confronté à une série de défis à caractère structurel :

- La diminution de la croissance potentielle qui s'est produite dans le sillage de la crise économique et financière implique une réduction structurelle du taux de croissance des recettes publiques ;

- En outre, le degré d'ouverture élevé de l'économie luxembourgeoise et sa spécialisation dans le domaine des services financiers impliquent que les recettes publiques sont sujettes à une très forte volatilité ;
- Les dépenses publiques sont rigides à la baisse et une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance « autonome » et indépendante de l'évolution du cycle économique ;
- Malgré la mise en œuvre d'une importante réforme du système de pension, le vieillissement démographique exercera une forte pression à la hausse sur les dépenses publiques et les passifs implicites qui s'en dégagent restent élevés en valeur absolue et en comparaison internationale.

En outre de ces éléments structurels, les finances publiques luxembourgeoises seront impactées négativement à partir de 2015 par un changement de régime en matière de TVA appliquée aux activités de commerce électronique.

Malgré l'augmentation de la TVA avec effet au 1^{er} janvier 2015 qui a d'ores et déjà été annoncée par le Gouvernement, ceci implique qu'en 2015-2016, le Luxembourg s'écartera de son objectif budgétaire à moyen terme et devra par conséquent spécifier des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires qui lui permettront de renouer avec une trajectoire d'ajustement telle que l'objectif budgétaire à moyen terme pourra être atteint en 2016 ou en 2017 au plus tard.

En matière de soutenabilité des finances publiques, en outre des effets positifs de la réforme de pension entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, il convient de relever que la dette publique brute demeure à un niveau absolu peu élevé en comparaison internationale et que l'Etat et la sécurité sociale détiennent des actifs financiers d'une valeur > 35% du PIB.

III.2. Objectif budgétaire à moyen terme

Conformément aux conclusions du Conseil européen de mars 2005, l'objectif à moyen terme est différencié selon les États membres de manière à tenir compte de la diversité des positions et développements économiques et budgétaires ainsi que des degrés divers du risque budgétaire par rapport à la soutenabilité des finances publiques, compte tenu également des changements démographiques prévisibles.

Les critères et modalités pour prendre en compte les changements démographiques prévisibles ont été approuvés par le Conseil Ecofin en juillet 2009.

Après la réforme du régime de pension entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmenteront moins fortement à partir de 2020 et l'impact de la réforme réduit de façon significative les passifs implicites liés au

vieillesse démographique. Néanmoins, la question du financement à long terme des passifs implicites n'est pas résolue définitivement par la réforme, et par conséquent, dans la détermination de l'objectif à moyen terme, un solde budgétaire ambitieux continue donc à s'imposer afin de préfinancer les engagements budgétaires futurs qui subsistent malgré la réforme.

Ainsi, la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels et la mise en réserve des excédents budgétaires ainsi dégagés devraient permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040.

Suite à l'entrée en vigueur à la fin 2011 des règles de la nouvelle gouvernance économique, notamment des règles connues sous l'appellation de « six-pack », les objectifs budgétaires à moyen terme seront révisés tous les trois ans.

La dernière révision ayant eu lieu en 2009, la procédure de révision des objectifs budgétaires à moyen terme a été entamée en 2012 sur base des nouvelles projections à long terme qui ont été endossées par le Conseil Ecofin de mai 2012.

Conformément au nouveau cycle de révision des objectifs budgétaires à moyen terme, la présente actualisation du PSC fixe l'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg pour les trois prochaines années au niveau actuel, à savoir un surplus de 0,5% du PIB en termes structurels. Le maintien de l'objectif budgétaire à moyen terme suite à la mise en œuvre d'une importante réforme du système de pension s'explique pour les raisons suivantes :

- Aux yeux du Conseil de l'UE, l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB tel que fixé avant la réforme n'était pas suffisamment ambitieux, comme le Conseil de l'UE a pu le rappeler dans son avis de juin 2012 sur la 13^{ième} actualisation du PSC. En effet, l'objectif à moyen terme fixé par le Luxembourg se situait en-dessous du minimum nécessaire que la Commission européenne avait établi pour le Luxembourg, à savoir un surplus de 0,75% du PIB en termes structurels;
- La prise en compte de la dernière actualisation des projections des dépenses du système de pension suite à l'entrée en vigueur de la réforme a conduit la Commission européenne à réviser à la baisse le minimum nécessaire d'un surplus de 0,75% du PIB à un surplus de 0,5% du PIB.

Par conséquent, le maintien de l'objectif budgétaire à moyen terme à +0.5% pour la période tri-annuelle suivante permet une convergence entre l'objectif fixé par le Luxembourg et l'objectif tel qu'issu des estimations faites par la Commission européenne.

III.3. La situation budgétaire en 2012 et en 2013

Au 1^{er} avril 2013, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne un déficit de l'administration publique de -357 millions d'euros ou -0,8% du PIB pour 2012 et -341 millions d'euros ou -0,7% du PIB pour 2013.

En 2012, le solde budgétaire de l'administration publique se détériore de 261 millions d'euros ou 0,6% du PIB par rapport à 2011 où le solde s'établissait à un déficit de 98 millions ou -0,2% du PIB. Malgré cette détérioration du solde nominal, le solde structurel reste inchangé en 2012 par rapport à 2011, c'est-à-dire à un surplus de 0,4% du PIB en termes structurels, ce qui est proche de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB. Les dépenses ajustées de l'administration publique¹ affichent une croissance réelle de 4,4%, dépassant ainsi le taux de référence de 1,8% retenu par les services de la Commission européenne. A noter que le solde budgétaire pour 2012 reflète l'effet du paquet de mesures prises par le Gouvernement en 2010 pour la période 2011-2012 tel que décrit dans la 12^{ième} actualisation du PSC et dont l'impact se chiffre à 1,4% du PIB en 2012 par rapport à un scénario à politique inchangée.

Au niveau des sous-secteurs, le solde de l'administration centrale en 2012 est déficitaire à raison de 1.155 millions d'euros (2,6% du PIB). La situation budgétaire agrégée des administrations locales est proche de l'équilibre (+41 millions d'euros ou +0,1% du PIB) tandis que la sécurité sociale génère un surplus de 757 millions d'euros (1,7% du PIB).

Les recettes totales de l'administration publique se chiffrent à 18.725 millions d'euros (42,1% du PIB), en progression de 5,7% par rapport à l'année antérieure. Les dépenses totales se chiffrent à 19.082 millions d'euros (43,0% du PIB), en progression de 7,2% par rapport à l'année antérieure.

Ainsi c'est l'écart de 1,5 points de pourcent entre le taux de croissance des dépenses et le taux de croissance des recettes qui est à l'origine du creusement du déficit public en 2012, alors que le taux de croissance nominal du PIB se chiffre à 4,2%. Les catégories de dépenses qui ont connu les taux de croissance les plus importantes sont les suivantes : consommation intermédiaire (+13%), formation de capital (+8.7%), autres transferts courants (+9.6%), subventions (+11%), prestations sociales en nature (+7.2%).

En 2013, le solde prévisionnel de l'administration publique se chiffre à -341 millions d'euros, soit -0,7% du PIB. Ainsi, le déficit budgétaire est réduit de 16 millions d'euros ou de 0,1% du PIB par rapport à 2012. Malgré le tassement de la croissance des recettes publiques (4,2% en 2013 contre 5,7% en 2012), une détérioration de la situation budgétaire a été évitée étant donné que

¹ Dépenses ajustées et modifiées selon les indications de la Commission pour les besoins de la règle des dépenses (expenditure benchmark).

la croissance des dépenses publiques totales (i.e. non-ajustées) a pu être réduite de 7,2% en 2012 à 4,2% en 2013. Ainsi, le taux de croissance réelle des dépenses *ajustées* est amené de 4,4% en 2012 à -0,2% en 2013 en conformité avec le taux de référence de 1,8% pour l'année 2013. Une amélioration du solde structurel qui passe d'un surplus de 0,4% en 2012 à 0,7% en 2013 conduit au respect de l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la stabilisation du solde budgétaire de l'administration publique et la réduction du déficit de l'administration centrale dans un contexte macroéconomique difficile n'ont pu être réalisées que suite à l'adoption dans le cadre du budget pour 2013 d'un paquet de mesures de consolidation budgétaire dont l'effet global est estimé à 952 millions d'euros (2,1% du PIB). Il convient de rappeler également qu'en 2013, la dynamique des dépenses publiques a aussi été impactée par la décision de 2012 du Gouvernement de moduler le système de l'indexation automatique des salaires. Ainsi, l'application de la tranche indiciaire venue à échéance en février 2013 sera reportée à octobre de la même année.

Mesures de consolidation budgétaire adoptées dans le cadre du budget 2013

DEPENSES	Répartition de l'effort
Frais de fonctionnement	6%
Dépenses d'investissements	30%
Atténuation de l'évolution de la masse salariale de la Fonction publique	7%
Subventions et primes	1%
Prestations sociales (ajustement, chèques service, forfait éducation, alloc. rentrée scolaire)	11%
Mesures au niveau du Fonds pour l'emploi	2%
Total dépenses	57%
RECETTES	
Impôt sur le revenu des collectivités	
- <i>Soparfi</i>	5%
- <i>Diminution de la bonification d'impôt sur investissement (+20 mio à partir de 2014)</i>	
- <i>Impôt minimal à charge des entreprises</i>	5%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	
- <i>Ajout d'un échelon taxé à 40%</i>	2%
- <i>Adaptation du régime des stock options</i>	5%
- <i>Intérêts débiteurs sur la consommation</i>	1%
- <i>Suppression de la déduction forfaitaire pour les 4 premiers km (forfait kilométrique)</i>	4%
Taxe sur les véhicules automoteurs	1%
Impôt de solidarité	
- <i>Augmentation de 2 point de % (ménages et entreprises)</i>	11%
- <i>Augmentation supplémentaire de 1% (ménages)</i>	5%
TVA sur le logement (réduction du montant maximum remboursable)	2%
Accises tabac et diesel	4%
Total recettes	43%
EFFET GLOBAL SUR LE SOLDE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2013	952

Le solde de l'administration centrale se chiffre à -1.024 millions d'euros (-2,2% du PIB), soit une amélioration de 131 millions d'euros par rapport à l'exercice antérieur. L'amélioration du solde budgétaire en 2013 au niveau de l'administration publique dans son ensemble est moins importante que l'amélioration au niveau de l'administration centrale étant donné la détérioration du solde des administrations locales (-43 millions d'euros par rapport à 2012) et du solde de la sécurité sociale (-70 millions d'euros par rapport à 2012).

III.4. La situation budgétaire de l'administration publique en 2014-2016

L'évolution à moyen terme des finances publiques est fortement marquée par le changement de régime, à partir du 1^{er} janvier 2015, du régime de taxation sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique. En effet, à partir du 1^{er} janvier 2015, les recettes de TVA sur le commerce électroniques ne seront plus affectées aux budgets publics en vertu du principe de résidence du prestataire de service, mais en vertu du principe de résidence du consommateur. Ce changement aura un impact considérable sur les recettes publiques, de sorte à ce qu'il pose, au-delà de la situation générale du solde de l'administration publique avant ce changement, des enjeux spécifiques en matière de politique budgétaire.

En 2014, l'actualisation du PSC prévoit une légère amélioration du solde nominal de l'administration publique qui passe de -0,7% du PIB ou -341 millions d'euros en 2013 à -0,6% du PIB en 2014 ou -270 millions d'euros. Cette amélioration est due essentiellement aux deux éléments suivants :

- une dynamique renforcée par rapport à 2013 des recettes publiques sous l'effet de l'amélioration des conditions macroéconomiques en 2014 : sous l'effet d'un taux de croissance nominal du PIB qui passe de 3,2% en 2013 à 4,4% en 2014, le ratio entre les recettes publiques et le PIB connaît une légère hausse, passant de 42,6% en 2013 à 42,7% en 2014 ;
- un maintien du taux de croissance du côté des dépenses publiques au niveau de 2013, à savoir à 4,2%, ce qui permet une stabilisation du ratio des dépenses publiques par rapport au PIB à un niveau de 43%. L'action pour réduire la dynamique des dépenses publiques s'articule notamment par le biais des éléments suivants: un niveau absolu élevé d'investissement public (3,3% du PIB) dont la dynamique est néanmoins freinée en 2014 avec un taux de croissance nominal de 1,9% et un taux de croissance modéré de 2,9% de la consommation intermédiaire.

En termes structurels, le solde budgétaire connaît une légère détérioration en passant d'un surplus de 0.7% du PIB en 2013 à un surplus de 0.6% du PIB en 2014, ce qui permet néanmoins de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme. Les dépenses totales ajustées de l'administration publique connaissent une hausse de leur taux de croissance réelle, passant de -0,2% en 2013 à 2,3% en 2014. Bien que cette croissance soit supérieure au taux de référence de 1,1% pour 2014, le respect de l'objectif à moyen terme en 2014 assure la conformité de la trajectoire budgétaire avec les dispositions du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

Au niveau des sous-secteurs de l'administration publique, le solde de l'administration centrale s'améliore en passant d'un déficit de 2,2% du PIB ou 1.024 millions d'euros en 2013 à un déficit

de 1,8% du PIB ou 875 millions d'euros en 2014. Au niveau de l'administration locale, le solde reste en équilibre et au niveau de la sécurité sociale, le solde reste excédentaire mais connaît une détérioration, en passant de 1,5% du PIB ou 687 millions d'euros en 2013 à 1,2% du PIB ou 597 millions d'euros.

La prévision prévoit ensuite une détérioration importante du solde public en 2015. En effet, le solde nominal de l'administration publique passe de -0,6% du PIB ou -270 millions d'euros en 2014 à -1,3% du PIB ou -654 millions d'euros en 2015. Cette situation continue de prévaloir en 2016 avec un déficit de 1,3% du PIB ou 684 millions d'euros. Quant au solde structurel, il est projeté de connaître une détérioration importante pendant ces deux années consécutives 2015-2016. Ainsi, avec une détérioration de 0,9% du PIB en termes structurels en 2015 (passant d'un surplus 0,6% du PIB en 2014 à un déficit de -0,3% du PIB en 2015) et avec une détérioration supplémentaire estimée à 0,8% du PIB en 2016 en termes structurels (passant d'un déficit de -0,3% du PIB en 2015 à un déficit de -1,1% du PIB en 2016), le solde structurel sera en déviation significative pendant ces deux années 2015-2016 selon les règles du Pacte de stabilité et de croissance, à savoir une déviation annuelle supérieure à 0,5% du PIB en termes structurels par rapport au maintien du respect de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2015 ou par rapport à une trajectoire d'ajustement prévoyant une amélioration du solde structurel de 0,5% du PIB en 2016. Quant aux dépenses de l'administration publique, le taux de référence respectif de -0,1% est dépassé en 2015 avec un taux de croissance réelle des dépenses estimé à 1,7% de même qu'en 2016 avec une croissance réelle estimée à 3,4%. La règle des dépenses telle qu'elle est définie dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance ne serait donc pas respectée dans les années 2015 et 2016, car l'impact budgétaire du non-respect à la règle des dépenses est estimé à 0,8% du PIB en 2015 respectivement 1,5% du PIB en 2016.

Au niveau des sous-secteurs, l'administration centrale est le plus fortement impactée par cette détérioration de l'administration publique, son solde dépassant le seuil de 1 milliard d'euros (déficit de 1.181 millions d'euros ou 2,4% du PIB en 2015), alors que le solde de l'administration locale reste équilibré et l'excédent de la sécurité sociale connaît une légère baisse de 1,2% à 1,1% du PIB.

Le changement de régime de taxation sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique aura un effet négatif structurel du côté des recettes à partir de 2015. La prévision du PSC est construite sur une hypothèse centrale, à savoir une estimation des pertes liées au changement de régime qui se situe à mi-chemin entre les estimations de pertes minimale et maximale pour 2015 et 2016. Ainsi, l'impact négatif pris en compte est celui d'une perte de recettes à hauteur 1,4% du PIB (700 millions d'euros) en moyenne par an, alors que la fourchette des pertes minimale et maximale s'élève à 1% du PIB respectivement 2% du PIB pour 2015 et 2016. Ces estimations de pertes sont calculées par rapport à un scénario qui se

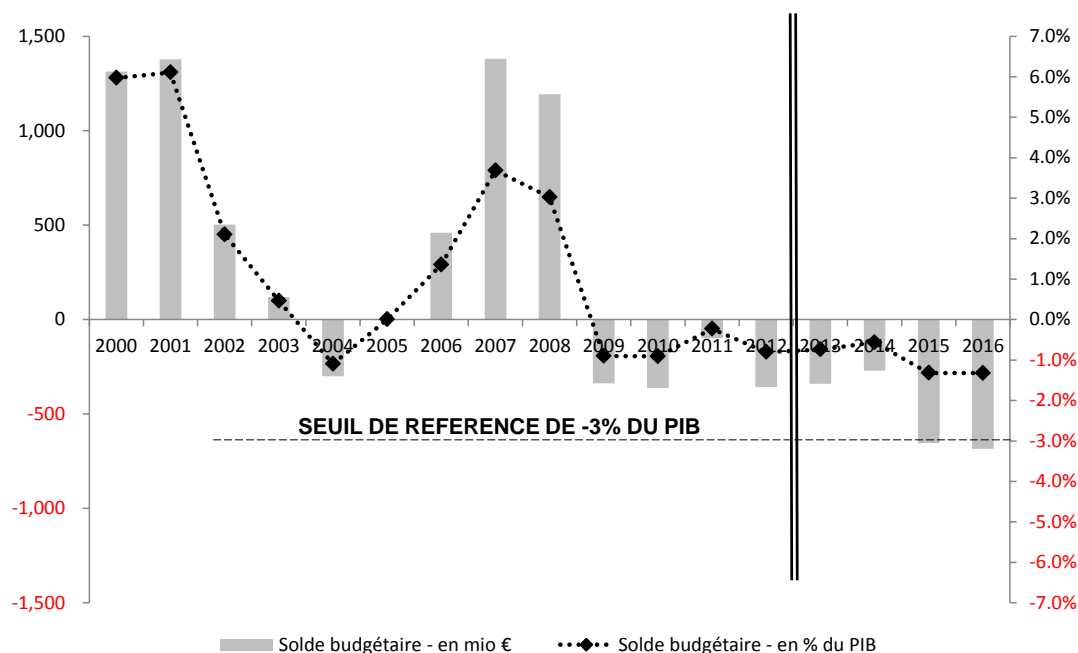
base, d'un côté, sur une continuation de la dynamique actuel du secteur en question et, d'un autre côté, sur le maintien du régime de taxation actuel.

Dans la mesure où un tel choc sur le budget ne peut être résorbé que progressivement, le Gouvernement a annoncé et décidé d'inclure dans l'actualisation du PSC une stratégie de contre-financement partiel de cette perte de recettes à partir de 2015.

En l'occurrence, ce contre-financement partiel sera réalisé notamment par une augmentation à partir du 1^{er} janvier 2015 de la taxe sur la valeur ajoutée. Les paramètres précis de cette augmentation seront spécifiés ultérieurement. Il est actuellement envisagé que la réforme fiscale compensera la perte de recettes occasionnée par le commerce électronique à hauteur de 400 millions d'euros en 2015 et 450 millions d'euros en 2016.

Or, au vu du déficit public de 1,3% du PIB en 2015 et 2016, le Gouvernement issu des élections législatives de mai 2014 devra identifier et mettre en œuvre des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires pour spécifier une trajectoire d'ajustement permettant le rétablissement de l'équilibre budgétaire et le retour à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 ou 2017 au plus tard.

EVOLUTION DU SOLDE DE FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



Les raisons pour lesquelles les mesures de consolidation budgétaire pour rétablir la convergence vers l'objectif budgétaire à moyen terme ne sont pas d'ores et déjà spécifiées

dans ce programme sont multiples. En premier lieu, d'importantes incertitudes sont liées à l'évolution des conditions macroéconomiques qui peuvent influencer l'évolution des besoins de financement. En second lieu, les incertitudes sur l'estimation de l'impact du changement de régime en matière de commerce électronique à partir de 2015 sont élevées. En dernier lieu, des élections législatives auront lieu en mai 2014, et le gouvernement issu de ces élections législatives devrait pouvoir disposer de suffisamment de marge de manœuvre afin de spécifier les mesures précises pour rétablir l'équilibre budgétaire sans pour autant remettre en cause l'engagement du Luxembourg de retourner à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 ou 2017 au plus tard.

III.5. La dette publique

En 2012, la dette publique brute se chiffrait à 9.231 millions d'euros, soit 20,8% du PIB. La dette publique du Luxembourg continue donc à se situer à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB, et le Luxembourg fait partie des Etats membres avec les taux d'endettement les plus bas dans la zone euro.

Pour couvrir les besoins de financement de l'administration centrale au cours des années 2010 à 2012, l'Etat avait émis un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros en mai 2010 venant à échéance le 18 mai 2020, un emprunt obligataire de 1 milliard d'euros en mars 2012 avec échéance au 21 mars 2022 et un emprunt obligataire de 750 millions d'euros émis en mars 2013 et venant à échéance le 19 mars 2028.

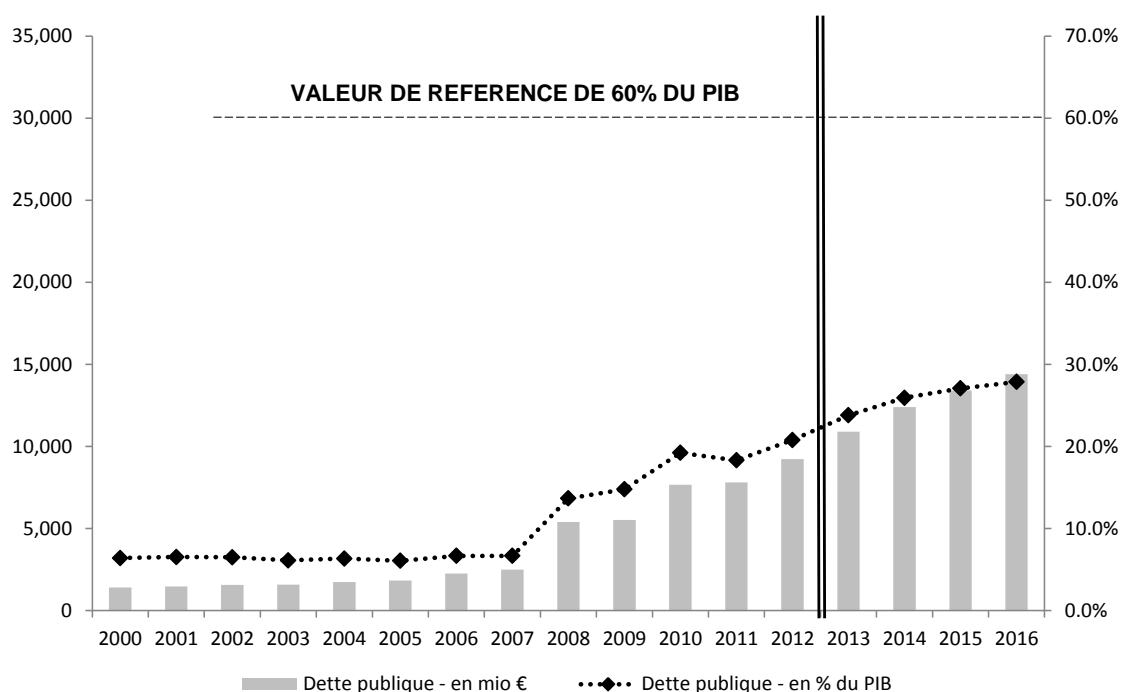
Pour l'année 2013, le PSC se base sur l'hypothèse d'un recours au financement pour un montant global de 3,5 milliards d'euros (y compris l'emprunt de mars 2013 et un refinancement intégral d'un emprunt « grand public » venant à échéance en décembre 2013). Pour la période 2014-2016, il est prévu que les besoins de financement de l'administration centrale de 2014-2016 sont couverts par l'émission d'emprunts à hauteur de 1 milliard d'euros par année.

Sur cette base, la dette consolidée de l'administration publique augmente de 23,8% du PIB en 2013 à 27,9% du PIB en 2016. Le coût lié au service de la dette publique reste cependant relativement faible (de l'ordre de 0,6% du PIB l'an) grâce notamment à la notation AAA du Luxembourg qui permet un financement de la dette publique à des taux absolus relativement bas.

La dynamique de la dette publique est donc déterminée quasi exclusivement par l'évolution du besoin de financement de l'administration *centrale* (et accessoirement par les besoins de financement des administrations locales dont le recours à l'emprunt est néanmoins strictement réglée par la loi).

Pour rappel, la dette publique est principalement composée de la dette de l'administration centrale et de celle des administrations locales. La sécurité sociale demeure structurellement excédentaire dans la période considérée pour la présente actualisation du PSC. Ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de futures prestations (notamment pensions). Cette réserve se chiffre actuellement à 27,5% du PIB. Afin de pouvoir appréhender complètement la situation patrimoniale de l'Etat luxembourgeois, il convient également de rappeler qu'en outre de la réserve de pension, l'Etat détient aussi des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB, ce qui implique donc que le Luxembourg détient des actifs pour un total d'environ 37,5% du PIB, quel l'on peut comparer à une dette publique de 20,8% du PIB à fin 2012.

EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE BRUTE



A noter qu'en outre de la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, la dette publique comprend la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de contrats PPP (Loi de garantie) qui, selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. Au cours de la période 2013-2016, l'impact de ce classement sur le ratio entre la dette brute et le PIB se situe à environ 1,5-2,0% l'an.

Par ailleurs, le niveau de la dette publique reflète également la décision d'Eurostat d'imputer les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) dans la dette publique des Etats Membres. Cet impact contribue à hauteur de 1% du PIB à la dette publique brute affichée,

mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

Dans le contexte de la crise financière, l'Etat luxembourgeois avait procédé à l'émission d'un emprunt obligataire « grand public » de 2 milliards d'euros en 2008 afin de pouvoir apporter son soutien à une banque systémique en y entrant dans son capital. Cet emprunt vient à échéance le 4 décembre 2013 et le PSC est basé sur l'hypothèse d'un refinancement intégral de cet emprunt. Or, le Gouvernement a récemment exprimé sa volonté, sous certaines conditions, de céder les parts acquises au cours de cette opération de crise. A l'issue d'une éventuelle transaction de cession, le ratio de la dette publique par rapport au PIB se verrait ainsi réduit d'environ 4,5%.

III.6. Analyse de sensibilité

Deux chocs symétriques, un choc négatif et un choc positif, d'une ampleur de 1% au niveau du taux de croissance dans la zone euro à partir de 2013, forment la base de l'analyse de sensibilité.

Choc négatif sur le taux de croissance de la zone euro

Le scénario alternatif résultant de ce choc externe négatif implique une croissance réelle à Luxembourg de l'ordre de 1% en moyenne au cours de la période 2013-2016, comparé à 2,1% en moyenne sur la même période dans le scénario central. Le choc en question se répercute donc de manière significative sur la croissance du Luxembourg au cours de la période de projection.

La baisse du taux de croissance de la zone euro se répercute essentiellement par 3 agrégats sur la croissance : une évolution moins favorable de l'indice boursier, une baisse du taux de croissance de l'investissement et une réduction du commerce extérieur.

En conséquence, la trajectoire du taux d'inflation est orientée vers la baisse restant en dessous de 2% à partir de 2013, ce qui implique qu'une tranche indiciaire ne sera payée qu'en octobre 2014 et qu'aucune tranche indiciaire supplémentaire ne tombera à échéance en 2015 et 2016.

Comparé au scénario central et sous l'effet d'une croissance plus faible de l'emploi, le taux de chômage se situe à un niveau plus élevé à partir de 2014 : +0,2% en 2014 et +0,5% pour 2015/2016.

Ce choc négatif se répercute aussi sur les finances publiques et plus particulièrement sur le niveau des recettes publiques comparé au scénario central jusqu'en 2016. Le déficit de l'administration publique dans ce scénario alternatif se situe à 1% du PIB par rapport au déficit de 0,7% du PIB du scénario central. L'effet boule de neige de ce choc négatif implique que le

déficit se chiffre à 3% du PIB en 2016 contre 1,3% du PIB dans le scénario central. Le Luxembourg risquerait dès lors, en cas de choc exogène négatif sur la croissance, de s'approcher d'une situation potentielle de déficit excessif en 2016.

Choc positif sur le taux de croissance de la zone euro

Un impact positif du même ordre de grandeur que celui du choc négatif sur le taux de croissance de la zone euro a pour effet une croissance plus élevée au Luxembourg entraînant un cadre macroéconomique, qui de manière générale, est plus propice à la consolidation budgétaire. Cet effet positif se traduit par un taux de croissance de 3,4% en moyenne au cours de la période 2013-2016 comparé à 2,1% dans le scénario central. La croissance plus élevée a un impact sur l'emploi dont le taux de croissance se situe en moyenne à 2,5% contre 1,8% dans le scénario central. Contrairement au choc négatif, le choc positif permet de redonner une certaine dynamique à l'économie ayant pour conséquence une hausse de l'inflation qui passe au-dessus de 2% au cours de la période 2013-2016.

Les dépenses publiques et surtout les recettes publiques sont réactives à ce choc de croissance positif dans la zone euro, qui se répercute par les mêmes agrégats que ceux mentionnés pour l'impact négatif. Avec un effet largement positif sur le solde budgétaire de l'administration publique, le déficit passe de 0,7% du PIB dans le scénario central à 0,5% du PIB en 2013. Le solde de l'administration publique s'améliore en conséquence en passant de -0,6% du PIB à +0,2% du PIB en 2014, de -1,3% du PIB à -0,1% du PIB en 2015 et de -1,3% du PIB à +0,2% du PIB en 2016. Il convient de relever que ces soldes, quoique nettement améliorés par rapport au scénario central, ne sont pas compatibles avec le retour à l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels.

	2012	2013			2014			2015			2016		
		bas	central	haut	bas	central	haut	bas	central	haut	bas	central	haut
Variables exogènes													
<i>PIB zone euro</i>	-0.4	-1.3	-0.3	+0.7	+0.4	+1.4	+2.4	+1.0	+2.0	+3.0	+0.6	+1.6	+2.6
<i>Demande mondiale de biens</i>	+1.8	+0.4	+3.0	+5.8	+3.5	+6.3	+9.1	+3.8	+6.5	+9.3	+2.6	+5.2	+8.0
<i>Demande mondiale de services</i>	+2.0	+0.7	+2.3	+3.9	+3.8	+5.5	+7.2	+1.9	+3.7	+5.5	+1.1	+3.0	+4.9
<i>Indice boursier européen</i>	-8.1	+4.5	+10.5	+16.9	-0.2	+4.7	+9.8	+10.0	+12.9	+15.9	+8.5	+9.8	+11.1
Principales variables exogènes													
<i>PIB réel</i>	+0.3	+0.2	+1.0	+1.8	+0.9	+2.2	+3.6	+0.5	+1.7	+3.2	+2.4	+3.4	+4.8
<i>PIB nominal</i>	+4.2	+1.9	+3.2	+4.4	+2.3	+4.4	+6.5	+0.6	+3.5	+5.4	+2.0	+4.4	+7.2
<i>Emploi total intérieur</i>	+2.1	+1.6	+1.7	+1.8	+0.9	+1.3	+1.9	+1.5	+2.3	+3.2	+1.3	+1.9	+3.1
<i>Taux de chômage</i>	+6.1	+6.6	+6.6	+6.5	+7.0	+6.8	+6.5	+7.0	+6.6	+6.1	+6.9	+6.5	+5.8
<i>IPCN</i>	+2.7	+1.8	+1.9	+2.0	+1.5	+1.8	+2.2	+1.3	+2.8	+2.6	+1.2	+2.1	+2.9
Solde de l'administration publique (en % du PIB)	-0.8	-1.0	-0.7	-0.5	-1.3	-0.6	+0.2	-2.8	-1.3	-0.1	-2.9	-1.3	+0.2

III.7. Comparaison avec le programme de stabilité antérieur

L'évolution de la conjoncture économique reste soumise aux incertitudes liées à la crise de la dette souveraine qui continue à persister dans la zone euro.

Ainsi, pour 2012, les prévisions de conditions macroéconomiques en récession pour la zone euro avec un taux de croissance de -0,3% du PIB sont confirmées dans la 14^{ième} actualisation avec un taux de croissance de -0,4% du PIB. Cette légère détérioration a impliqué une révision à la baisse du taux de croissance réel du PIB de l'économie luxembourgeoise qui passe de 1,0% à 0,3%. Cette baisse s'explique notamment par une baisse générale de la demande mondiale des biens dont le taux de croissance est revu à la baisse de 1% aussi bien que par une évolution moins favorable de l'indice boursier européen dont le taux de croissance est revu de -2,7% à -8,1%, ce qui joue un rôle non-négligeable pour la dynamique économique à Luxembourg compte tenu du poids du secteur financier. Le taux d'inflation (IPCN) aussi bien que le taux de chômage ne changent pas.

Toutefois, cette révision à la baisse des conditions macroéconomiques ne s'est pas répercutée sur la situation des finances publiques : ainsi, la 14^{ième} actualisation du PSC, se basant sur la notification d'avril 2013, table sur un solde de l'administration publique de -0,8% du PIB qui représente une amélioration par rapport à celui figurant dans la 13^{ième} actualisation, à savoir -1,5% du PIB. L'absence d'une détérioration s'explique par un certain nombre d'éléments : (i) une croissance nominale en 2012 plus importante que prévue, à savoir 4,2% au lieu de 3,2%, ce qui impacte notamment l'évolution des recettes, (ii) le maintien d'une certaine dynamique au niveau de l'emploi pour lequel le taux de croissance est resté à 2,1%.

Pour 2013, la 14^{ième} actualisation prévoit aussi une amélioration des finances publiques par rapport à la 13^{ième} actualisation : ainsi le solde de l'administration public est projeté de s'élever à -0,7% du PIB au lieu de -1,2% du PIB. Cette évolution est la résultante de plusieurs facteurs contradictoires:

- d'un côté, une révision à la baisse des conditions macroéconomiques qui a un impact négatif sur l'évolution des finances publiques: ainsi, la zone euro reste en récession avec un taux de croissance de -0,3% au lieu d'un taux de 1,3%, qui avait été prévu lors de la 13^{ième} actualisation ; les principales variables macroéconomiques (taux de croissance du PIB réel et nominal) de l'économie nationale sont ainsi revues à la baisse sauf l'emploi, dont le taux de croissance est revu à la hausse (1,7% au lieu de 1,4%), alors que les taux de chômage et d'inflation (IPCN) ne sont modifiés que légèrement.
- d'un autre côté, la situation des finances publiques est améliorée par plusieurs facteurs spécifiques : i) l'effet de base positif de 2012, ii) le paquet de mesures que le Gouvernement a adopté fin 2012 à hauteur de 952 millions d'euros, iii) l'amélioration de l'indice boursier européen dont le taux de croissance est revu à la hausse de 4,5% à 10,5% ce qui a un impact positif sur certaines catégories de recettes qui en dépendent significativement.

Sans ces derniers éléments et compte tenu des conditions macroéconomiques révisées, la situation des finances publiques en 2013 aurait été bien plus défavorable.

Pour la période 2014-2015, en ligne avec la révision générale des conditions macroéconomiques à la baisse, les principales variables macroéconomiques sont revues à la baisse entre les deux actualisations du PSC : ainsi le taux de croissance de la zone euro est revu à la baisse de -0,6% à 1,4% en 2014 et de -0,4% à 2,0% en 2015. Cette révision entraîne une croissance économique nationale moins forte : les taux de croissance réel et nominal sont revus à la baisse de -1,1% respectivement de -1,1% en 2014 et de -2,4% respectivement -3,0% en 2015. L'écart significatif de cette dernière révision pour 2015 s'explique par le fait que la 13^{ième} actualisation s'est basée sur une hypothèse de convergence de la croissance réelle en fin de période à la moyenne historique de la croissance potentielle. Le profil de l'emploi suit le profil de la croissance économique avec un petit décalage : ainsi le taux d'emploi est revu à la baisse en 2014 de 1,6% à 1,3% où il atteint son plancher avant de connaître à nouveau une dynamique plus forte en 2015. Notons en particulier que le taux d'inflation, qui est revu légèrement à la baisse en 2014 (-0,2%) est revu à la hausse de 0,6% à 2,8% au lieu de 2,2% en 2015 : cette révision prend en compte la stratégie annoncée par le Gouvernement pour le contre-financement de l'impact de la modification de la taxation sur le commerce électronique notamment par le biais de mesures en matière de fiscalité indirecte (TVA).

Pour 2014-2015, la situation des finances publiques s'améliore à cause des éléments suivants :

- 2014 : le solde de l'administration publique passe de -0,9% du PIB à -0,6% du PIB : il s'agit essentiellement de l'effet de base positif de 2013 ;
- 2015 : le solde de l'administration publique passe de -1,8% du PIB à -1,3% du PIB : il s'agit de l'effet de base et de la prise en compte de la stratégie de contre-financement qui ne se trouvait pas dans la 13^{ième} actualisation pour 2015.

IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES

Au cours de la période 2005-2008, le solde de financement de l'administration publique était excédentaire. Suite au retournement conjoncturel de 2008-2009, à la mise en œuvre de mesures exceptionnelles visant à stabiliser l'activité économique et l'emploi, et à la croissance économique relativement faible en 2010-2011, la situation budgétaire de l'administration publique est devenue déficitaire à partir de 2009 (-1,1 % du PIB). Ainsi, depuis 2009, le solde de financement de l'administration publique est déficitaire et le restera, malgré la politique changée, au cours de la période couverte par le programme actuel.

Certes, le Gouvernement a mis à profit la période de croissance économique favorable 2005-2007 pour consolider les finances publiques et pour mettre les excédents budgétaires des années 2005-2008 en réserve, ce qui a permis de créer des marges de manœuvre budgétaires

pour le financement d'une politique anticyclique lors du retournement conjoncturel. Il faut néanmoins constater que la persistance, depuis 2009, des déficits au niveau de l'administration publique, et en particulier des déficits plus élevés au niveau de l'administration centrale, a fait en sorte que les réserves au niveau de l'administration centrale ont tari. Ceci a amené le Gouvernement à faire appel aux marchés financiers pour la première fois depuis longtemps en mai 2010 à travers un emprunt obligataire pour couvrir ses besoins de financement. Dorénavant le Luxembourg est obligé de faire appel régulièrement aux marchés financiers pour financer ses déficits et va entrer pour la première fois depuis longtemps dans un cycle de refinancement de sa dette par l'émission de nouveaux emprunts obligataires.

Toutefois, le Gouvernement maintient l'objectif de faire revenir le solde budgétaire de l'administration publique sur une trajectoire qui garantit des finances publiques saines et soutenables à moyen et long terme. Cet effort se traduit notamment par les paquets de consolidation que le Gouvernement a adoptés à plusieurs reprises depuis 2010 : ces paquets visent à éviter une détérioration trop importante des finances publiques dans un contexte de conditions macroéconomiques ternes dans l'UE et la zone euro depuis des années tout en veillant à ne pas porter un préjudice important à l'activité économique.

En particulier, le Gouvernement vise également à assurer que le niveau d'endettement public reste aussi bas que possible et bien en-dessous du plafond fixé par les critères de Maastricht (60% du PIB).

Du côté des dépenses publiques, le Gouvernement a réussi et continue ses efforts visant à privilégier un niveau et une composition des dépenses publiques qui soutiennent la croissance à long terme de l'économie du Luxembourg et qui assurent en même temps la cohésion de la société.

Ainsi, la qualité des dépenses publiques peut être analysée à travers les éléments suivants :

- en matière de niveau des dépenses publiques par rapport au PIB, on constate que, malgré l'augmentation de la part des dépenses dans le PIB, notamment depuis l'éclatement de la crise financière et économique depuis 2008, le Luxembourg se situe encore en-dessous de la moyenne européenne : ainsi, la part des dépenses publiques par rapport au PIB s'élevait à 42% en 2011 contre 49.5% en moyenne dans la zone euro ;
- en matière de structure, les dépenses publiques à Luxembourg peuvent être caractérisées par les points suivants :
 - o concernant l'investissement public, la part des investissements publics dans les dépenses totales est deux fois plus élevée à Luxembourg qu'en moyenne dans la zone euro : en moyenne, sur 1995-2011, cette part s'élevait à Luxembourg à 10% contre 5,3% dans la zone euro. Ce souci d'un investissement élevé reflète

un effort continu du Gouvernement à investir dans le potentiel de croissance de l'économie;

- concernant les dépenses de fonctionnement, i.e. les dépenses de consommation intermédiaire et les rémunérations de la fonction publique, qui sont parfois considérées comme étant des dépenses contribuant moins à la croissance à long terme d'une économie, on constate que la part de ces dépenses à Luxembourg reste en-dessous de la moyenne communautaire : en 2011, cette part s'élevait à 9% du total des dépenses publiques à Luxembourg contre 11.1% en moyenne dans la zone euro ;
- concernant les transferts sociaux, qui sont souvent représentés comme des dépenses reflétant les efforts de redistribution dans une société, la crise a fait progresser la part de ces dépenses au Luxembourg et en Europe en général : avec une part de 47,3% du total des dépenses publiques en 2011, le Luxembourg se situait au-dessus de la moyenne dans la zone euro qui s'élève à 46,8%;
- concernant les revenus de la propriété du côté des dépenses, il s'agit de la charge de la dette que les Etats paient sur leur stock de dette brute : dans la mesure où le Luxembourg bénéficie à la fois d'un stock de dette relativement faible et de taux d'intérêt relativement bas, les dépenses liées au financement de la dette sont bien inférieures à celles dans la zone euro en moyenne : en 2011, la charge de la dette représentait 1,1% du total des dépenses à Luxembourg contre 6,1% en moyenne dans la zone euro.

Tous ces éléments permettent de mesurer la qualité des dépenses publiques à Luxembourg en comparaison avec la zone euro. La qualité d'une dépense publique ne se mesure toutefois pas seulement en termes quantitatifs, i.e. les moyens qui sont dépensés pour un domaine donné, mais aussi en termes plus qualitatifs. Dans ce sens, le Luxembourg prévoit de faire évoluer son cadre budgétaire de manière à créer plus d'incitations pour les gestionnaires de la dépense publique afin d'augmenter la qualité de la dépense publique. Cette question se posera notamment pour les domaines d'intervention pour lesquels les moyens déployés sont importants comme l'investissement public, notamment sous sa forme de formation brute de capital fixe.

V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES

En 2012 le Luxembourg a mis en œuvre une réforme de son système de pension (régime général et régimes spéciaux), dont le détail peut être consulté dans le Programme National de Réforme. La réforme, qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, est axée sur trois

dimensions, à savoir un alignement de l'âge de retraite à l'évolution de l'espérance vie, une adaptation des pensions à la situation budgétaire du régime de pension et une allocation de ressources financières supplémentaires pour pérenniser l'équilibre financier.

Dans la 13^{ème} actualisation du PSC, le Gouvernement avait présenté des estimations de l'impact financier de la réforme : ainsi, par rapport aux dernières prévisions à long terme des dépenses liées au vieillissement à politique inchangée de 2012 endossées par le Conseil Ecofin du 15 mai 2012, l'impact budgétaire estimé sur la période considérée jusqu'en 2060 s'élève à une réduction sensible des dépenses liées au vieillissement du système de pension à hauteur d'environ 7% du PIB, passant ainsi d'un niveau de 17,1% du PIB en 2060 dans un scénario à politique inchangée à un niveau de 10,5% du PIB en 2060 dans un scénario à politique changée incluant la réforme envisagée. Dans la présente actualisation du PSC, l'estimation de l'impact budgétaire de la réforme reste inchangée, c'est-à-dire environ 7% du PIB en 2060. Cette réduction sensible du coût cumulé liée au vieillissement à travers le système de pension a également été estimée par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) dans son avis sur le projet de budget des recettes et dépenses de l'Etat pour 2013. En particulier, la BCL a présenté des simulations au sujet de l'impact financier de la réforme de pension et a précisé que: *«L'ajustement aux salaires réels serait intégralement supprimé (...). Cette suspension n'exercerait cependant aucun impact sur la pension initiale de chaque retraité, quelle que soit l'année de départ à la retraite, la pension initiale étant intégralement ajustée à l'évolution des salaires réels. Ce scénario permet de réduire de moitié environ l'ampleur du défi budgétaire par rapport au scénario hors réforme»*².

La stratégie poursuivie en termes de départ en retraite est basée sur la flexibilité : soit l'assuré choisit de prolonger sa carrière active, soit il accepte une révision correspondante du niveau de sa retraite.

Dès à présent l'adaptation des pensions est conditionnée par les revenus de cotisations du régime. Si ceux-ci s'avèrent insuffisants, et s'il faut faire recours aux réserves du régime, l'adaptation des pensions du régime général et des régimes spéciaux à l'évolution des salaires (wage indexation) sera réduite, soit partiellement, soit entièrement, et se limitera à l'évolution du coût de la vie (COLA). Déjà pour l'année 2013 une mesure transitoire limite l'adaptation des pensions à l'indice COLA.

Le régime général dispose actuellement de réserves financières de l'ordre de 27.5% du PIB (12,2 milliards d'euro). A taux de cotisation inchangé, cette réserve financière sera disponible au cas où les recettes en cotisations seront insuffisantes pour couvrir les dépenses de

² Pour plus de détails (page 35):

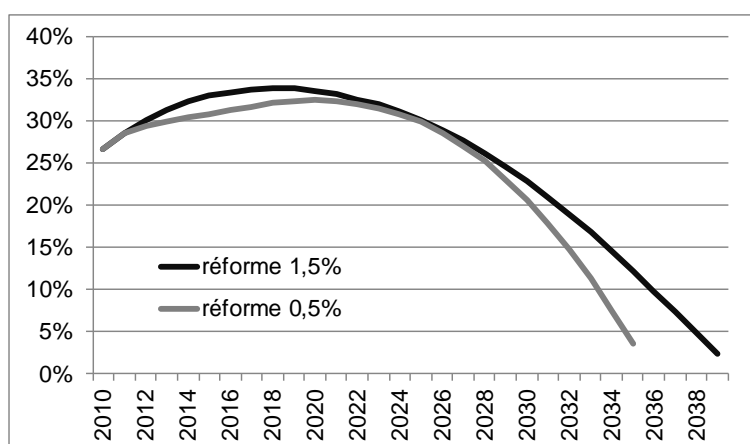
http://www.bcl.lu/fr/publications/avis/Avis_de_la_BCL_sur_le_projet_de_Budget_2013_web1.pdf

prestations. De plus, le recours à ce financement supplémentaire pourra être diminué, voire retardé, d'un côté par une révision possible des prestations et/ou d'un autre côté par une augmentation progressive du taux de cotisation. Les régimes spéciaux resteront majoritairement à charge du budget de l'Etat. En cas d'augmentation du taux de cotisation, sa participation financière aux régimes spéciaux sera réduite par conséquent.

Le scénario de réforme table sur une croissance de l'emploi de 1,5% à moyen et à long terme, proche de la croissance moyenne de l'emploi sur la période 2009-2011, soit moins de 2 points de pourcent de la croissance moyenne du pays avant la crise (croissance moyenne de 3,8% sur la période 1997-2007) et 1 point de pourcent au-dessus de la croissance à long terme retenue par les services de la Commission européenne. Indépendamment du scénario de croissance choisi, la réforme permet d'assurer le financement des prestations sur base des fonds accumulés dans la réserve du régime, même sans augmentation de cotisations, au-delà de l'horizon 2030 (voir graphique ci-dessous).

La réforme prévoit que l'institution de surveillance, à savoir l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), vérifie tous les cinq ans, sur base d'une étude actuarielle, la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme et la trajectoire financière actualisée du régime. En cas de dérapages sensibles de la trajectoire d'équilibre, plusieurs mesures d'alignement des dépenses sont prévues dans le cadre des nouvelles dispositions. L'adaptation COLA pourra être réalisée plus tôt et la prestation de l'allocation de fin d'année, introduite en 2002, pourra être suspendue.

Evolution de la réserve du régime général, à taux de cotisation inchangé, selon le scénario de croissance de l'emploi



La réforme compense une augmentation de l'espérance de vie de 3 ans sur la période 2013-2053. En cas de croissance accélérée de la longévité, les paramètres y relatifs pourront être adaptés par conséquent. Ainsi le Gouvernement envisage la mise en place d'un « Groupe des

Pensions » spécifique, tel que cela est le cas dans d'autres Etats membres de l'UE, composé d'experts des principaux acteurs, et qui aurait comme mission de vérifier tous les cinq ans, sur base de l'avis actuariel établi par l'IGSS, la concordance des dispositions correspondantes à l'évolution observée de l'espérance de vie, et de présenter, le cas échéant, des adaptations y relatives.

VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES

Le cadre légal national des aspects institutionnels des finances publiques n'a pas changé depuis la dernière actualisation du PSC. Toutefois, ce cadre est en train d'évoluer pour prendre en compte deux facteurs : i) la mise en œuvre au plan national d'un certain nombre d'obligations découlant de la nouvelle gouvernance économique et budgétaire qui a été progressivement mise en place dans l'UE et la zone euro au cours des dernières années, y compris la transposition du « Pacte budgétaire » ; ii) les besoins de réformer la procédure budgétaire nationale conformément à la déclaration gouvernementale de 2009 où le Gouvernement s'est engagé à « examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques ».

La gouvernance économique et budgétaire dans l'UE a évolué au cours des dernières années essentiellement à travers les décisions suivantes :

- l'introduction en 2010, par le Conseil européen, du semestre européen à partir de 2011,
- l'entrée en vigueur, le 13 décembre 2011, du « six pack ». Composé de 5 règlements et d'une directive, il comporte les modifications suivantes : i) une révision du pacte de stabilité et de croissance ; ii) l'introduction d'un nouveau régime de sanctions lié au pacte de stabilité et de croissance pour la zone euro ; iii) l'introduction d'une nouvelle procédure sur la prévention et correction de déséquilibres macroéconomiques, iv) un nouveau régime de sanction lié à cette nouvelle procédure pour la zone euro, v) une directive sur les exigences pour les cadres budgétaires nationaux.
- l'entrée en vigueur, le 1^{ier} janvier 2013, du traité intergouvernemental concernant la stabilité, la coordination et la gouvernance (« Pacte budgétaire ») signé par 25 des 27 Etats membres de l'UE et qui prévoit un délai de transposition jusqu'à la fin 2013 pour un certain nombre de dispositions.
- l'accord politique entre les institutions communautaires en mars 2013 et l'entrée en vigueur du « two pack » de sorte à ce que les règlements seront applicables pour le cycle budgétaire préparant le budget 2014. Il est composé de deux règlements : un premier règlement « établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les

Etats membres de la zone euro » et un second règlement « relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière »

Au cours des dernières années de mise en œuvre progressive de ces modifications, au niveau national, un certain nombre de changements de nature essentiellement informelle ont été opérés au niveau de la procédure et de la pratique de la politique budgétaire et des finances publiques. Les changements informels les plus importants peuvent être résumés comme suit :

- le renforcement de la prise en compte de la dimension pluriannuelle des finances publiques : même si le cadre budgétaire à Luxembourg ne dispose pas d'un cadre budgétaire à moyen terme³, la dimension pluriannuelle à moyen terme des finances publiques a ainsi gagné en importance dans les débats et les travaux préparatoires sur les finances publiques. En effet, le Comité de prévision fournit au Gouvernement des prévisions macroéconomiques et budgétaires à moyen terme se basant sur l'hypothèse technique à « politique inchangée ». Cette prévision doit permettre au Gouvernement de fixer ses orientations budgétaires en termes d'objectifs et, le cas échéant, de prendre des mesures discrétionnaires si le scénario à « politique inchangée » ne permet pas d'atteindre les objectifs budgétaires fixés. La prévision et les directions politiques issues de ces discussions serviront ensuite à l'élaboration du PSC en avril.
- l'implication renforcée de la Chambre des Députés plus en amont dans la procédure budgétaire annuelle à cause du semestre européen: l'organisation de débats d'orientation et l'information régulière par le Ministre des Finances de la Commission des finances et du budget de la Chambre des Députés.
- la recherche d'une approche cohérente et intégrée entre les deux processus en matière de surveillance des politiques budgétaires (programme de stabilité) et des politiques de réformes structurelles (programme national de réforme).

Ainsi, la nouvelle gouvernance a amené un certain nombre de changements informels au niveau de la politique budgétaire jusqu'ici, mais des changements informels supplémentaires seront sans doute nécessaires, en particulier pour permettre au Luxembourg de se conformer à la directive sur les exigences pour les cadres budgétaires nationaux et le « two-pack ». En particulier, ce dernier exige que les Etats membres envoient en octobre à la Commission européenne leur plan de projet budgétaire, ce qui est une « sorte » de PSC annuelle qui se base sur le projet de budget de l'Etat pour l'année suivante et qui contient également un certain nombre d'informations sur la situation des finances publiques au niveau de l'administration

³ Ce constat a notamment été fait lors de la « Peer review of national fiscal frameworks » qui a été effectuée au cours de 2011

publique, ce qui comprend tous les sous-secteurs, administration centrale, administration locale et sécurité sociale.

A côté de ces changements informels, la nouvelle gouvernance implique aussi des modifications de nature réglementaire ou législative. Ces modifications seront intégrées dans un projet de réforme du cadre légal actuel dont les travaux préparatoires sont en cours et qui sera votée avant la fin de l'année 2013.

Dans ce contexte, un travail particulier sera effectué pour la mise en place des éléments suivants⁴:

- mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme ;
- mise en place de règles budgétaires couvrant le périmètre de l'administration publique selon le SEC95, i.e. il s'agit des trois sous-secteurs de l'administration centrale, de l'administration locale et de la sécurité sociale ;
- la mise en place/nomination d'une autorité qui surveille le respect des règles budgétaires.

Parmi ces travaux, une problématique particulière sera abordée, à savoir celle de la méthodologie à utiliser pour établir une règle budgétaire basée sur le concept du « solde structurel » tel qu'imposé par le « Pacte budgétaire ». Ainsi il convient de relever que le solde structurel n'est pas observable mais doit être estimé sur base du solde budgétaire « nominal » (observé/mesuré) et de l'écart de production (« output gap »), où l'écart de production est également non-observable. Ainsi, le passage du solde « nominal » au solde « structurel » est donc tributaire de la méthodologie utilisée pour calculer l'écart de production.

D'un côté, une méthode a été agréée au niveau du Conseil Ecofin en 2002 pour calculer l'écart de production et donc le solde structurel. Cette méthodologie, qui contient, comme toute méthodologie, des imperfections, dans la mesure où elle est le résultat d'un compromis politique entre la double exigence d'uniformité méthodologique à l'échelle de l'UE et les particularités des différents pays, va être utilisée par la Commission européenne pour la surveillance budgétaire et le contrôle de conformité de la situation budgétaire d'un Etat membre avec les obligations du « Pacte budgétaire ».

Aujourd'hui, la méthodologie utilisée dans le PSC pour le calcul du solde structurel se base sur une méthodologie du STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques) qui a été développée bien avant l'adoption du « Pacte budgétaire ». Cette méthodologie utilise un paramétrage quelque peu différent de la méthodologie commune telle que mise en œuvre par la Commission européenne.

⁴ Liste non prioritaire et liste non-exhaustive

En outre, il est important de noter que, indépendamment de la méthodologie utilisée, les prévisions sont souvent soumises à de fortes variations et sont souvent revues de manière importante entre deux prévisions successives. Il est également utile d'ajouter que le « Pacte budgétaire » n'impose pas aux Etats membres d'avoir recours à une méthodologie précise, à fortiori à la méthodologie agréée par le Conseil Ecofin.

Par conséquent, en vue de la transposition du « Pacte budgétaire », une solution en termes de méthodologie devra être trouvée qui respecte un certain nombre de critères : i) la méthodologie doit être robuste statistiquement et ne pas être soumise à des variations ex-post trop importantes afin de minimiser les risques de politique budgétaire inadaptée au cycle économique, ii) elle doit être transparente, iii) elle ne doit pas dévier trop en termes de résultats et d'analyse conséquente de l'approche qui est utilisée par la Commission européenne pour la surveillance budgétaire.

A côté des modifications impliquées par les changements de la gouvernance économique et budgétaire dans l'UE, conformément au programme gouvernemental de 2009, le Gouvernement compte également revoir la procédure budgétaire nationale selon un certain nombre de lignes directrices.

- Adapter les instruments existants et en concevoir de nouveaux pour donner une orientation plus stratégique à la procédure budgétaire en mettant davantage en évidence les priorités de l'action politique du gouvernement tout en assurant le respect des nouvelles obligations qui sont en train d'être mises en place au niveau de l'Union européenne ;
- Améliorer la maîtrise du budget au niveau de l'administration publique en renforçant la planification à court, moyen et long terme ;
- Accorder une importance accrue à la qualité des dépenses publiques par un renforcement de la transparence et de la responsabilisation en termes de produits et de résultats des politiques, simplifier la structure du budget et mettre davantage l'accent sur l'évaluation des politiques.

Dans le cadre des travaux de préparation, le Ministre des Finances a demandé à l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) de procéder à une analyse de la procédure budgétaire au Luxembourg. Cette analyse, qui a été publiée le 27 novembre 2011⁵, contient aussi un chapitre sur les nouvelles exigences en matière de gouvernance économique qui sont en train d'être mises en place dans l'UE.

⁵ http://www.mf.public.lu/actualites/2011/11/ocde_progr_budget_251111/index.html

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB réel	B1*g	33,943	0.3	1.0	2.2	1.7	3.4
2. PIB nominal	B1*g	44,426	4.2	3.2	4.4	3.5	4.4
Composantes du PIB réel							
3. Dépenses de consommation privée	P.3	11,872	1.5	-0.8	1.9	4.4	2.3
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	6,049	4.4	3.1	2.4	2.5	2.8
5. Formation brute de capital fixe	P.51	8,271	7.0	-0.2	-3.3	1.0	-0.3
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53		3.9	3.8	3.7	3.6	3.5
7. Exportations de biens et services	P.6	59,662	-3.2	0.1	4.8	5.8	6.3
8. Importations de biens et services	P.7	53,231	-2.6	-0.3	4.2	6.7	5.7
Contributions à la croissance du PIB							
9. Demande intérieure finale		-	0.8	0.4	0.5	1.3	1.0
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-1.6	0.6	1.7	0.3	2.3
11. Commerce extérieur	B.11	-	1.1	0.0	0.1	0.2	0.1

Tableau 1b. Evolution des prix

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		1.26	3.9	2.1	2.1	1.7	0.9
2. Déflateur de la consommation privée		1.14	2.2	1.6	1.6	2.4	2.0
3a. IPCH		117.32	2.9	2.1	1.8	2.8	1.8
3b. IPCN		137.76	2.7	1.9	1.8	2.8	2.1
4. Déflateur de la consommation publique		1.21	2.8	2.6	3.1	2.8	2.1
5. Déflateur de l'investissement		1.05	3.9	2.5	1.6	1.9	1.4
6. Déflateur des exportations (biens et services)		1.22	4.3	3.9	3.1	3.0	2.6
7. Déflateur des importations (biens et services)		1.13	3.5	3.8	3.9	4.5	3.8

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques¹		377.3	2.1	1.7	1.3	2.3	1.9
2. Emploi, heures travaillées²		363.3	1.3	0.4	1.1	2.0	1.7
3. Taux de chômage (%)³		...	5.4	5.9	6.1	5.9	5.8
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴		...	-2.2	-0.8	0.7	1.0	1.6
5. Productivité du travail, heures travaillées⁵		...	-1.5	0.5	1.0	1.2	1.8
6. Rémunération des salariés	D.1	...	3.6	3.5	4.3	4.6	4.6
7. Rémunération par salarié		...	1.2	1.5	2.7	2.1	2.5

¹Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux²Concept comptes nationaux³Définition harmonisée, Eurostat⁴PIB réel par personne active⁵PIB réel par heure travaillée

Tableau 1d. Balances sectorielles

% of PIB	Code SEC	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
1. Solde de financement par rapport au reste du monde	B.9	-	-	-	-	-
<i>dont:</i>						
- Balance des biens et services						
- Balance des revenus primaires et transferts						
- Compte de capital						
2. Solde de financement du secteur privé	B.9					
3. Solde de financement des administrations publiques	EDP B.9	-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
4. Ecart statistique		-	-	-	-	-

Tableau 2a. Situation financière de l'administration publique

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Solde de financement (EDP B.9) par sous-secteur							
1. Administration publique	S.13	-357	-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
2. Administration centrale	S.1311	-1155	-2.6	-2.2	-1.8	-2.4	-2.2
3. Administrations fédérées	S.1312	...	...	...	...	...	...
4. Administrations locales	S.1313	41	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Sécurité sociale	S.1314	757	1.7	1.5	1.2	1.1	0.9
Administration publique (S13)							
6. Recettes totales	TR	18,725	42.1	42.6	42.7	42.5	42.8
7. Dépenses totales	TE ¹	19,082	43.0	43.3	43.3	43.8	44.1
8. Solde de financement	EDP B.9	-357	-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	175	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
10. Solde primaire²		-182	-0.4	-0.3	-0.1	-0.9	-0.9
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires³		...	...	...	...	...	...
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		11,844	26.6	27.2	27.3	26.9	27.0
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	5,512	12.4	12.6	12.6	12.0	11.9
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	6,280	14.1	14.5	14.6	14.8	14.9
12c. Impôts en capital	D.91	52	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
13. Cotisations sociales	D.61	5,318	12.0	12.0	12.1	12.2	12.3
14. Revenus de la propriété	D.4	663	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6
15. Autres⁴		900	2.0	1.8	1.9	1.9	1.9
16=6. Recettes totales	TR	18,725	42.1	42.6	42.7	42.5	42.8
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)⁵		17,162	38.6	39.2	39.3	39.1	39.3
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire	D.1+P.2	5,317	16.2	16.5	16.7	16.9	16.9
17a. Rémunération des salariés	D.1	3,591	8.1	8.2	8.3	8.5	8.4
17b. Consommation intermédiaire	P.2	1,726	3.9	3.9	3.8	3.8	3.9
18. Prestations sociales (18=18a+18b)		9,007	20.3	20.7	20.8	21.0	21.2
<i>dont Prestations de chômage⁶</i>		416	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8
18a. Prestations sociales en nature	D.6311, D.63121, D.63131	2,175	4.9	5.0	5.1	5.2	5.3
18b. Prestations sociales en espèce	D.62	6,832	15.4	15.7	15.7	15.8	16.0
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	175	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
20. Subventions	D.3	762	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9
21. Formation brute de capital fixe	P.51	1,721	3.9	3.4	3.3	3.4	3.3
22. Transferts en capital	D.9	557	1.3	1.2	1.3	1.4	1.4
23. Autres⁷		1,543	3.5	3.6	3.5	3.5	3.5
24=7. Dépenses totales	TE ¹	19,082	43.0	43.3	43.3	43.8	44.1
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3	7,506	16.9	17.3	17.5	17.8	17.9

¹ Ajusté des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swap, de telle sorte que TR-TE=EDP B.9.² Le solde primaire est calculé comme (EDP B.9, ligne 8) plus (EDP D.41, ligne 9).³ Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit⁴ P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (autre que D.91).⁵ Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995)⁶ Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage⁷ D.29+D.4 (autre que D.41)+ D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Tableau 2b. Projections à politique inchangée

		Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		18,725	42.1	42.6	42.7	41.7	41.9
2. Dépenses totales à politique inchangée		19,082	43.0	43.3	43.3	44.2	44.3

Tableau 2c. Dépenses à exclure de la règle de dépenses

		Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE		71	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
2. Dépenses liées aux prestations de chômage¹		416	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes		28	0.1	0.9	0.0	0.8	0.1
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi		...	...	...	...	...	...

¹Niveau absolu des dépenses liées aux prestations de chômage, basé sur COFOG 10.50

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

% du PIB	Code COFOG	Année 2011	Année 2016
1. Services publics généraux	1	4.7	
2. Défense	2	0.4	
3. Ordre et sécurité publics	3	1.0	
4. Affaires et services économiques	4	4.2	
5. Protection de l'environnement	5	1.1	
6. Logement et développement collectif	6	0.8	
7. Santé	7	4.8	
8. Loisirs, culture et cultes	8	1.7	
9. Education	9	5.0	
10. Protection sociale	10	18.1	
11. Dépenses totales	TE	41.8	

Tableau 4. Évolution de la dette publique

% du PIB	Code SEC	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
1. Dette brute¹		20.8	23.8	25.9	27.1	27.9
2. Variation du ratio d'endettement brut		2.5	3.0	2.1	1.1	0.8
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire²		-0.4	-0.3	-0.1	-0.9	-0.9
4. Charges d'intérêts³		0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
5. Flux de créances		1.7	2.3	1.6	-0.2	-0.5
p.m.: Taux d'intérêt implicite⁴		2.2	2.4	1.8	1.8	1.7

¹Selon la définition donnée par le règlement 3605/93 (ne relève pas d'un concept SEC).

²Cf. ligne 10 du tableau 2

³Cf. ligne 9 du tableau 2.

⁴Évalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.

Tableau 5. Evolution conjoncturelle et structurelle des finances publiques

% du PIB	Code SEC	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
1. Croissance réelle du PIB (en %)		0.3	1.0	2.2	1.7	3.4
2. Solde de financement de l'administration publique	EDP B.9	-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
3. Charges d'intérêts	EDP D.41	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
4. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires¹		...	...	...	...	...
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
6. Ecart de production		-2.6	-3.2	-2.6	-2.4	-0.6
7. Composante cyclique du budget		-1.2	-1.4	-1.1	-1.0	-0.3
8. Solde de financement corrigé des effets de cycle (2 - 7)		0.4	0.7	0.6	-0.3	-1.1
9. Solde primaire corrigé des effets de cycle (8 + 3)		0.7	1.1	1.0	0.2	-0.6
10. Solde structurel (8 - 4)		0.4	0.7	0.6	-0.3	-1.1

¹Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.

Tableau 6. Ecart par rapport à l'actualisation précédente du programme

	Code SEC	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
Croissance réelle du PIB (%)						
13 ^{ème} actualisation		1.0	2.1	3.3	4.1	...
14 ^{ème} actualisation		0.3	1.0	2.2	1.7	3.4
Différence		-0.7	-1.1	-1.1	-2.4	...
Croissance nominale du PIB (%)						
13 ^{ème} actualisation		3.2	3.7	5.5	6.5	...
14 ^{ème} actualisation		4.2	3.2	4.4	3.5	4.4
Différence		1.1	-0.5	-1.2	-3.0	...
Solde de financement (% du PIB)	EDP B.9					
13 ^{ème} actualisation		-1.5	-1.2	-0.9	-1.8	...
14 ^{ème} actualisation		-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
Différence		0.7	0.5	0.3	0.5	...
Dette publique brute (% du PIB)						
13 ^{ème} actualisation		20.9	23.6	24.4	25.9	...
14 ^{ème} actualisation		20.8	23.8	25.9	27.1	27.9
Différence		-0.2	0.2	1.5	1.2	...

Tableau 7. Soutenabilité de long-terme des finances publiques

(en % du PIB)	AR 2012 *)					REFORM ***)			AR 2009 ****)		
	2010	2060	2060-2010	2060bis **)	2060bis-2010	2010	2060	2060-2010	2010	2060	2060-2010
Dépenses liées au vieillissement	17.8	29.8	12.0	37.5	19.7	17.8	30.9	13.1	19.9	38	18.1
dont dépenses de pension	9.2	18.6	9.4	26.3	17.1	9.2	19.7	10.5	8.6	23.9	15.3
dont dépenses soins de santé	3.8	4.5	0.7	4.5	0.7	3.8	4.5	0.7	5.9	7	1.1
dont dépenses soins de longue durée	1.0	3.1	2.1	3.1	2.1	1.0	3.1	2.1	1.4	3.4	2
dont dépenses pour éducation	3.2	3.1	-0.1	3.1	-0.1	3.2	3.1	-0.1	3.6	3.3	-0.3
dont dépenses pour chômage	0.6	0.5	-0.1	0.5	-0.1	0.6	0.5	-0.1	0.4	0.4	0
<i>Réserve de compensation fonds de pension</i>	25.4	0		0		25.4	0		28	0	
Hypothèses	AR 2012 *)					REFORM ***)			AR 2009 ****)		
productivité du travail	2	1.5				2	1.5		1.4	1.7	
croissance économique	3.5	1.7				3.5	1.7		5	2	
taux de participation (hommes, 15-64 ans)	75.6	71.6				75.6	71.6		74.4	72.1	
taux de participation (femmes, 15-64 ans)	60	63.3				60	63.3		59.5	61.4	
taux de participation total (15-64 ans)	67.9	67.5				67.9	67.5		67	66.8	
population (en millions)	0.5	0.7				0.5	0.7		0.5	0.7	
population en âge de travailler (15-64/total)	68.4	58.5				68.4	58.5		67.8	60.3	
ratio inactifs/actifs (65+/15-64)	20.4	45.2				20.4	45.2		21.1	39.1	
ratio actifs agés/actifs (55-64/15-64)	16	20				16	20		16.3	19.5	
taux de chômage (15-64)	6	4.8				6	4.8		4.5	4.5	

Sources:

*) 2012 Ageing report (AR) baseline scenario, 2012 constant policy scenario

**) 2012 Ageing report baseline scenario, à l'exception des dépenses de pension:

***) 2012 Ageing report baseline scenario, à l'exception des dépenses de pension:

****) 2009 Ageing report baseline scenario, 2009 constant policy scenario

Tableau 7a. Passifs contingents

% du PIB	Année 2012	Année 2013
Garanties publiques	8.4	...
<i>dont garanties au secteur financier</i>	5.0	...

Tableau 8. Hypothèses de base

	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)	0.6	0.2	0.1	1.3	2.0
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	3.6	3.0	3.0	3.3	3.5
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1.29	1.29	1.28	1.28	1.3
Croissance réelle du PIB zone euro	-0.4	-0.3	1.4	2.0	1.6
Croissance réelle du PIB UE	-0.3	0.1	1.6	2.2	1.8
Croissance marchés extérieurs pertinents	1.9	2.7	5.9	5.1	4.1
Prix du pétrol (Brent, \$/baril)	111.7	109.5	108.6	108.6	108.6