



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

PROJET DE PLAN BUDGETAIRE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG 2013-2014

Luxembourg, le 14 mars 2014



Introduction

Conformément à l'article 6 du Règlement UE 473/2013, le Luxembourg présente son projet de plan budgétaire pour l'année 2014.

En raison des élections législatives qui ont eu lieu le 20 octobre 2013, le Luxembourg n'avait procédé en date du 14 octobre 2013 qu'à une transmission partielle consistant en un scénario à politique inchangée élaboré sous forme de mise à jour technique de la prévision à moyen terme présentée dans le cadre du programme de stabilité et de croissance (PSC) d'avril 2013.

Le présent projet de plan budgétaire se base sur le projet de budget 2014 qui a été déposé à la Chambre des députés le 5 mars dernier par le nouveau Gouvernement.

1. Prévisions macroéconomiques

Le projet de budget 2014 se base sur des prévisions macroéconomiques élaborées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC). Ces prévisions ont été revues à la hausse par rapport à la dernière prévision pluriannuelle à politique inchangée décrite dans la Note au formateur de novembre 2013¹ : sur base d'un acquis de croissance réelle supérieur à 2% pour 2013, le taux de croissance réelle de l'économie prévu en 2014 pourrait s'élever à 3.2%, alors que le taux de croissance nominal du PIB passerait à 6.7%. Cette prévision se base sur une hypothèse de croissance réelle de la zone euro de 1.3% pour 2014. La croissance projetée de l'emploi de 1.9% ne permet pas de renverser la courbe de l'évolution du taux de chômage qui continue à grimper à 6.3%². En outre, le taux d'inflation reste modéré avec 1.4% pour l'IPCH et 1.5% pour l'IPCN. Dans ce contexte, et vu la décision sur l'indexation automatique des salaires valable jusqu'à la fin 2014, l'échelle mobile des salaires bénéficiera d'un déclenchement d'une tranche indiciaire à la fin de l'année.

2. Objectifs budgétaires et politique budgétaire

En ligne avec la recommandation que le Luxembourg a obtenue en juillet 2013 en matière de finances publiques dans le cadre du semestre européen³, la politique budgétaire du nouveau Gouvernement vise à assurer que le solde budgétaire des administrations publiques

¹ Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/3289353/note1.pdf>

² Ce qui correspond à 7.3% selon la définition ADEM.

³ « à conserver une position budgétaire saine et à continuer de respecter l'OMT, de manière à assurer la soutenabilité à long terme de ses finances publiques, compte tenu en particulier des passifs implicites liés au vieillissement démographique; à renforcer la gouvernance budgétaire en adoptant un cadre budgétaire à moyen terme englobant l'ensemble des administrations publiques et comportant des plafonds de dépenses pluriannuels, et en instituant un contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires... »

en termes structurels continue à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels.

Selon les dernières prévisions contenues dans le présent projet de plan budgétaire, il est prévu que le Luxembourg atteindra son objectif budgétaire à moyen terme en 2013 et en 2014. Cette analyse se base sur les éléments suivants :

- i. pour 2013, l'actualisation la plus récente disponible de l'évolution des finances publiques et des conditions macroéconomiques⁴ ;
- ii. pour 2014, le projet de budget 2014 incluant les mesures discrétionnaires portant sur les dépenses⁴;

Cette analyse se base sur la méthodologie commune que la Commission européenne utilise pour évaluer la situation des finances publiques des Etats membres dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, pour estimer l'« *écart de production* »⁵ qui est nécessaire pour passer du « solde nominal » au « solde structurel » de la situation des finances publiques : en vertu de cette méthodologie commune, en prenant l'estimation de l'« écart de production » tel que calculé par la Commission européenne dans ses dernières prévisions en date du 25 février 2014⁶ comme variable exogène, l'estimation du solde structurel s'élève à un surplus de 0.9% du PIB.

Par rapport aux prévisions à politique inchangée contenues dans la Note au Formateur pour 2014, le solde nominal des administrations publiques connaît une amélioration, passant d'un solde de -0.4% du PIB (-180 millions d'euros) à +0.2% du PIB (+100 millions d'euros). Cette amélioration de 0.6% du PIB ou 280 millions d'euros s'explique essentiellement par deux facteurs : (i) une révision à la hausse des conditions macroéconomiques pour 2014⁷ et (ii) l'impact des mesures discrétionnaires prévues dans le cadre du projet de loi⁸. Ce paquet de mesures discrétionnaires est composé de quatre mesures portant sur les catégories de dépenses suivantes : consommation intermédiaire, investissements, rémunérations et transferts aux ménages⁹.

⁴ Volume I du projet de budget de l'Etat 2014, Ministère des Finances (IGF), 5 mars 2014.

⁵ L'écart de production (en anglais : « output gap ») est le rapport entre le PIB en volume et le PIB « potentiel », ce dernier reflétant la croissance théorique lorsque les facteurs de production (capital et travail, combiné avec le progrès technique) sont utilisés à leurs pleines capacités.

⁶ cf European Economic Forecast, Winter 2014, European Commission (2014):

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee2_en.pdf

⁷ La croissance est ainsi revue à la hausse : de 2.7% à 3.2% pour la croissance réelle et de 5.5% à 6.7% pour la croissance nominale entre la Note au Formateur et le projet de plan budgétaire.

⁸ L'impact total des mesures s'élève à 231 millions euros ou 0.47% du PIB si on prend en compte pour l'investissement public comme base de référence à politique inchangée la prévision pour 2014 contenue dans le Programme de Stabilité et de Croissance d'avril 2013. Cet impact est revu à la baisse de 53 millions d'euros si la Note au Formateur est prise comme base de référence à politique inchangée de l'investissement.

⁹ Cf tableau 5a pour plus de détails. Plus de détails peuvent être trouvés à partir de la page 24* du projet de budget 2014 : <http://www.igf.etat.lu/pb2014.pdf>

La dette publique brute est susceptible de passer de 23.1 % du PIB en 2013 et à 23.3% du PIB en 2014.

3. Actualisation des tableaux liés aux recommandations et aux objectifs fixés par la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi (tableaux 6a et 6b):

Les tableaux liés aux recommandations et aux objectifs fixés par la stratégie de l'Union pour la croissance restent inchangés par rapport au projet de plan budgétaire soumis en octobre 2013 ; il convient donc de se référer au projet de plan budgétaire du 15 octobre 2013. L'actualisation complète de ces tableaux sera réalisée dans le cadre de la rédaction du prochain programme national de réforme qui sera envoyé à la Commission européenne pour au plus tard fin avril, parallèlement à la quinzième actualisation du programme de stabilité et de croissance.

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 0. Hypothèses de base

	Année 2012	Année 2013	Année 2014
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)	0.6	0.2	0.1
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	3.7	2.9	3.2
Taux de change €/S (moyenne annuelle)	1.29	1.33	1.35
Taux de change effectif nominal (évolution en %)	1.2	-0.5	-0.1
Croissance réelle du PIB zone Euro	-0.7	-0.4	1.3
Croissance des marchés extérieurs pertinents	1.7	1.5	4.9
Prix du pétrole (Brent, \$/baril)	111.7	108.6	108.1

Tableau 1.a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014
		Niveau	taux de variation	taux de variation	taux de variation
1. PIB réel (année de référence = 2005)	B1*b	33,289	-0.2	2.2	3.2
<i>dont:</i>					
1.1. Attribuable à l'impact estimé des mesures budgétaires cumulées sur la croissance économique		---	---	---	---
2. PIB potentiel		34,698	2.0	2.0	2.1
3. PIB nominal	B1*b	42,918	2.8	6.5	6.7
<u>Composantes du PIB réel</u>					
4. Dépenses de consommation finale privée	P.3	11,914	2.2	2.0	1.7
5. Dépenses de consommation finale des administrations publiques	P.3	6,055	4.8	2.8	1.0
6. Formation brute de capital fixe	P.51	7,496	3.5	2.6	0.7
7. Variation des stocks et objets de valeur (en % du PIB)	P.52 + P.53		4.1	4.8	4.7
8. Exportations de biens et de services	P.6	58,916	-1.6	2.2	4.9
9. Importations de biens et de services	P.7	52,464	-0.5	2.7	4.1
<u>Contributions à la croissance du PIB réel</u>					
10. Demande intérieure finale		---	2.4	1.9	1.0
11. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	---	-0.5	0.7	0.2
12. Commerce extérieur	B.11	---	-2.1	-0.4	2.1

Tableau 1.b. Évolution des prix

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014
		Niveau	taux de variation	taux de variation	taux de variation
1. Déflateur du PIB (2005=1)		1.29	3	4.2	3.4
2. Déflateur de la consommation privée		1.16	1.6	1.7	1.5
3. IPCH		1.21	2.9	1.7	1.4
4. Déflateur des exportations (biens et services)		1.29	3.9	2.9	6.6
5. Déflateur des importations (biens et services)		1.21	3.5	1.4	6.4

Tableau 1.c. Développements sur le marché de l'emploi

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014
		Niveau	taux de variation	taux de variation	taux de variation
1. Emploi, personnes physiques ¹		0.377	2.3	1.7	1.9
3. Taux de chômage (en %) ²		-	5.1	5.8	6.3
4. Productivité du travail, personnes physiques ³		88,300	-3.0	0.6	1.2
5. Rémunération des salariés (mia EUR)	D.1	20.7	4.5	4.7	4.1
6. Rémunération par salarié (1000 EUR/an)		58.1	2.0	3.0	2.1

¹ Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

² Définition harmonisée, Eurostat

³ PIB réel par personne active

Tableau 2.a. Situation financière de l'administration publique

	Code SEC	Année 2013	Année 2014
		% du PIB	% du PIB
Solde de financement (B.9) par sous-secteur			
1. Administration publique	S.13	0.0	0.2
2. Administration centrale	S.1311	-1.6	-1.1
3. Administrations fédérées	S.1312	----	----
4. Administrations locales	S.1313	0.1	0.0
5. Sécurité sociale	S.1314	1.5	1.3
6. Charges d'intérêts	D.41	0.5	0.5
7. Solde primaire¹		0.5	0.7
8. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0.0	0.0
9. Écart de production²		-2.7	-1.8
10. Composante cyclique du budget		-1.2	-0.8
11. Solde structurel(1-10-8)		1.2	0.9

¹ Le solde primaire est calculé comme étant (B.9, point 8) plus (D 41, point 9)

² European Economic Forecast, Winter 2014, European Commission

Tableau 2.b. Évolution de la dette publique

	Code SEC	Année 2013	Année 2014
		% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		23.1	23.3
2. Variation du ratio d'endettement brut		1.4	0.2
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut			
3. Solde primaire		0.5	0.7
4. Charges d'intérêts	D.41	0.5	0.5
5. Flux de créances		1.4	0.4
p.m.: taux d'intérêt implicite¹		2.1	2.0

¹ Égal aux dépenses d'intérêts divisées par le niveau de la dette de l'année précédente.

Tableau 2.c. Passifs contingents

		Année 2013	Année 2014
		% du PIB	% du PIB
Garanties publiques		8.7	----
dont garanties au secteur financier		5.7	----

Tableau 3. Projections de dépenses et de recettes des administrations publiques dans l'hypothèse de politiques inchangées, ventilées par principales composantes

Administration publique (S.13)	Code SEC	Année	Année
		2013	2014
		% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales sur la base de politiques inchangées	TR	43.0	42.2
Dont			
1.1. Impôts sur la production et les importations	D.2	13.0	12.9
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	14.5	14.0
1.3. Impôts en capital	D.91	0.2	0.2
1.4. Cotisations sociales	D.61	12.1	11.9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	1.4	1.3
1.6. Autres ¹		1.8	1.8
p.m.: Charge fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		39.8	39.0
2. Dépenses totales sur la base de politiques inchangées	TE	43.2	42.6
Dont			
2.1. Rémunération des salariés	D.1	8.3	8.2
2.2. Consommation intermédiaire	P.2	3.7	3.7
2.3. Prestations sociales	D.621	20.8	20.5
dont prestations de chômage		1.0	0.9
2.4. Charges d'intérêts	D.41	0.6	0.5
2.5. Subventions	D.3	1.8	1.8
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3.2	3.3
2.7. Transferts en capital	D.9	1.1	1.2
2.8. Autres		3.7	3.5
3. Capacité/Besoin de financement		-0.2	-0.4

Tableau 4.a. Objectifs de dépenses et recettes publiques, répartis entre les principales composantes

	Code SEC	Année 2013	Année 2014
Administration publique (S.13)		% du PIB	% du PIB
1. Objectif de recettes totales	TR	43.2	42.4
Dont			
1.1. Impôts sur la production et les importations	D.2	13.1	13.0
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	14.5	14.2
1.3. Impôts en capital	D.91	0.2	0.2
1.4. Cotisations sociales	D.61	12.2	11.9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	1.4	1.3
1.6. Autres ¹		1.9	1.8
p.m.: Charge fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		40.0	39.3
2. Objectif de dépenses totales			
		TE ²	43.2
Dont			
2.1. Rémunération des salariés	D.1	8.4	8.2
2.2. Consommation intermédiaire	P.2	3.8	3.5
2.3. Prestations sociales	D.62 + D.632	20.9	20.6
Dont prestations de chômage ³		1.0	1.0
2.4. Charges d'intérêts	D.41	0.5	0.5
2.5. Subventions	D.3	1.8	1.8
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3.1	3.2
2.7. Transferts en capital	D.9	1.1	1.1
2.8. Autres ⁴		3.6	3.3
3. Capacité/Besoin de financement		0.0	0.2

¹ .11+P.12+P.131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (autres que D.91rec)

² TR-TE= B.9

³ Y compris prestations en espèces (D.621 et D.624) et prestations en nature (D.631, SEC2010: D632) relatives aux prestations de chômage.

⁴ D.29pay + D.4pay (autres que D.41pay) +D.5pay + D.7pay +P.52+P.53+K.2+D.8.

Tableau 4.b Dépenses à exclure de la règle de dépenses

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses des programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE		---	0.2	0.2	0.2
2. Dépenses liées aux prestations de chômage		---	1.0	1.0	1.0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes		---	0.1	0.9	---
4. Hausses des recettes automatiquement prévues par la loi		---	---	---	---

Tableau 5. Mesures discrétionnaires prises par l'administration centrale

Liste des mesures	Description détaillée	Objectif (composante dépenses/recettes) Code SEC	Principe comptable	État d'avancement de l'adoption	Impact budgétaire				
					2013	2014	2015	Année tt...	
					% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	
(1) Réduction des dépenses d'investissement direct et indirect	Diminution des dépenses au niveau de l'administration centrale au niveau de la formation de capital (P5) et des transferts en capital (D9) par rapport aux estimations prévues lors du programme de stabilité de printemps 2013.	diminution des dépenses: P5 et D9 de l'administration centrale		Projet de budget		0.28			
(2) Réduction des dépenses de fonctionnement	Réduction des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale par rapport aux chiffres estimés pour le budget voté de 2013	diminution d'une partie des dépenses de P2 de l'administration centrale		Projet de budget		0.1			
(3) Réduction des nouveaux engagements dans la fonction publique	Réduction des nouveaux engagements projetés dans la fonction publique de 320 à 150 unités	diminution des dépenses de D1 de l'administration centrale		Projet de budget		0.02			
(4) Refonte du système de bourses pour étudiants		diminution des dépenses de D7 de l'administration centrale		Avant-projet de loi		0.07			
TOTAL						0.47			

Tableau 6.a Recommandations par pays

Tableau 6.b Objectifs fixés par la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi

Voir projet de plan budgétaire du 15 octobre 2013.

Une actualisation complète de ces tableaux sera opérée dans le contexte du programme national des réformes et du programme de stabilité et de croissance que le Luxembourg enverra à la Commission européenne pour au plus tard fin avril 2014.

Tableau 7. Divergence par rapport au programme de stabilité le plus récent

	Code SEC	Année	Année	Année
		2012	2013	2014
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
Solde de financement des administrations publiques	B.9			
Programme de stabilité		-0.8	-0.7	-0.6
Projet de plan budgétaire		-0.6	0.0	0.2
Différence		0.2	0.8	0.8
Projection de capacité de financement des administrations publiques sur la base de politiques inchangées	B.9			
Programme de stabilité		-0.8	-0.7	-0.6
Projet de plan budgétaire		-0.6	-0.2	-0.4
Différence		0.2	0.5	0.2

Tableau 8. Aspects méthodologiques

Technique d'estimation	Étape de la procédure budgétaire pour laquelle elle a été utilisée	Caractéristiques pertinentes du modèle/de la technique utilisé(e)	Hypothèses
Prévisions macroéconomiques	Estimations des recettes et estimation de certains drivers pour les dépenses (comme p.ex. l'échelle mobile des salaires)	Modèle macro-économétrique développé par le STATEC. Plus d'informations peuvent être trouvées sous le lien suivant: http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2007/PDF-Cahier-104-2007.pdf	Utilisation d'hypothèse techniques pour un certain nombre de variables macroéconomiques (prix du pétrole, prix des matières premières, taux de change et taux d'intérêt). Compte tenu de l'importance du secteur financier pour le Luxembourg et du rôle des frontaliers dans l'offre de travail, le modèle possède des propriétés en matière de modélisation du secteur bancaire, prenant notamment en compte une prévision d'un indice boursier, et de l'offre de travail étrangère.
Estimations des recettes budgétaires	En vue de l'élaboration du projet de budget	Utilisation d'équations paramétrées et informations microéconomiques	Prévisions macroéconomiques
Impact des mesures discrétionnaires	En vue de l'élaboration du projet de budget	Estimations budgétaires à partir d'information microéconomiques. Aucun impact macroéconomique n'a été pris en compte dans le scénario macroéconomique	Prévisions macroéconomiques