



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

CC/pk

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 mars 2012

ORDRE DU JOUR :

Présentation des estimations financières du Comité de prévision pour la période 2012-2015

*

Présents : M. François Bausch, M. Lucien Clement en remplacement de M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. André Bauler en remplacement de M. Claude Meisch, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

M. Serge Allegrezza, Directeur du STATEC

M. Georges Heinrich, Directeur du Trésor

Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Boden, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

Présentation des estimations financières du Comité de prévision pour la période 2012-2015

Cette réunion est organisée dans le cadre de la préparation des deux débats figurant sur l'ordre du jour de la séance publique du jeudi 29 mars 2012 :

- Débat de consultation sur les orientations de la politique budgétaire du Gouvernement à la lumière du "Semestre européen" ;

- Débat de consultation sur le Programme national de réforme (PNR) à soumettre par le Luxembourg dans le cadre du processus communautaire Europe 2020.

La Note élaborée par le Comité de prévision, pour les détails de laquelle il est prié de se référer au document annexé, établit les prévisions macroéconomiques et l'évolution des finances publiques pour la période d'ici 2015.

Depuis sa création, les prévisions sur les finances publiques sont discutées et établies de façon consensuelle au sein dudit Comité. Il est rappelé que le Comité de prévision est composé de représentants des ministères et administrations suivants : Ministère des Finances (IGF et Trésorerie d'Etat), Administration des Contributions directes, Administration de l'Enregistrement et des domaines, Administration des Douanes et accises, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, STATEC, IGSS et CSSF.

Le travail du Comité de prévision s'inscrit dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité que le Gouvernement doit soumettre aux instances européennes jusqu'à fin avril. Le Programme de stabilité doit décrire la situation économique et budgétaire du Luxembourg jusqu'en 2015. C'est pourquoi la note annexée couvre la même période.

Le Directeur du Trésor, M. Georges Heinrich précise qu'il s'agit du premier programme de stabilité depuis l'entrée en vigueur du « six-pack », paquet de six mesures législatives visant à renforcer la gouvernance économique.

Le pacte de stabilité réformé prévoit des règles plus strictes, aussi bien dans le volet préventif que dans le volet correctif.

En vertu du volet préventif, la Commission évalue les programmes de stabilité transmis par les Etats membres, et le Conseil fait part de son avis à leur sujet. Le volet préventif comporte deux instruments politiques. Sur la base d'une proposition émise par la Commission, le Conseil peut émettre une alerte rapide pour empêcher l'apparition d'un déficit excessif. Grâce au conseil de politique économique, la Commission peut adresser directement des recommandations de politique économique à un Etat membre sur les conséquences économiques, au sens large, de sa politique budgétaire.

Le volet correctif du pacte régit la procédure de déficit excessif (PDE). Cette procédure est déclenchée lorsque le déficit dépasse le seuil de 3% du PIB fixé par le traité. Le Conseil fait alors parvenir des recommandations aux Etats membres concernés pour corriger le déficit excessif et leur donne un délai pour y parvenir. Le non-respect de ces recommandations déclenche d'autres étapes de la procédure, notamment d'éventuelles sanctions pour les Etats membres de la zone euro.

L'orateur indique par ailleurs que la présentation du programme de stabilité a changé. Auparavant le programme pouvait contenir une déclaration de politique générale sans que les moyens ne soient définis. Désormais, si le programme définit des objectifs, alors les moyens pour y parvenir doivent être précisés également.

La Note du Comité de prévision, qui est basée sur l'hypothèse de « politique inchangée », comporte deux grandes parties : une première partie décrit le contexte macroéconomique, la deuxième partie traite des finances publiques.

Le contexte macroéconomique

Le Directeur du STATEC, M. Serge Allegrezza, rappelle que le scénario macroéconomique sert de base à la politique budgétaire. D'après l'orateur, le scénario ne peut être qualifié de pessimiste, dans la mesure où il se base sur un retour de la confiance, une gestion

permettant de surmonter la crise de la dette et une non-généralisation de la politique d'austérité. Le scénario prévoit que le niveau de croissance potentielle serait atteint fin 2014. Toutefois, il s'agit d'une croissance potentielle faible (de l'ordre de 2%), comparée aux niveaux atteints dans le passé (environ 4%). Les principaux indicateurs macroéconomiques et les hypothèses de base sont repris à la page 7 de la Note. Les résultats de l'analyse sont résumés dans le tableau 6 reproduit à la page 20.

En ce qui concerne l'évolution de la compétitivité, il convient de noter que le taux de croissance du coût salarial moyen se situe aux alentours des 3% sur la période de 2012 à 2015, donc à un niveau supérieur au taux d'inflation (2,1%). Le coût salarial unitaire nominal passera de 5% en 2012 à 1,8% avec le retour de la croissance qui entraînera une amélioration de la productivité. L'orateur rappelle que le coût salarial gagne en prévisibilité grâce à l'introduction du système de modulation de l'indexation automatique des salaires.

Les finances publiques

Le Directeur du Trésor signale que le solde 2011 est susceptible de subir des adaptations qui peuvent avoir un effet de base sur 2012. Il ne convient donc pas d'interpréter les chiffres communiqués d'une façon stricte. En effet, la Note annexée a été élaborée début mars, alors que la notification de déficit devra être communiquée à Eurostat le 1^{er} avril. Ces adaptations éventuelles ne modifieront pourtant pas fondamentalement les conclusions qualitatives de l'analyse.

Les hypothèses retenues (concernant les dépenses et les recettes publiques) sont décrites en détail dans l'annexe 1.

- Les dépenses publiques

La variation annuelle des dépenses est retracée dans le tableau 3, p.18 : environ +5% en 2012, environ +6% en 2013 et environ +4,5% en 2014 et 2015.

Le 1^{er} graphique de la page 31 montre la ventilation en 2011 des dépenses publiques par principaux agrégats. Il ressort de ce graphique que 76% des dépenses sont générés par les transferts sociaux en nature et en espèces (soit 47% au total), la rémunération des salariés (19%) et les investissements (10%). Les prestations sociales représentent quasiment la moitié des dépenses publiques.

A ce sujet, il convient de signaler que, d'après le volet préventif du pacte de stabilité réformé, l'évolution des dépenses doit être en ligne avec la croissance économique à moyen terme. Pour le Luxembourg cette disposition se traduit par un « expenditure benchmark » de 3% pour 2012 dont le non-respect pourra déclencher une procédure de la Commission pouvant entraîner des sanctions financières.

- Les recettes publiques

La conjoncture, plus mauvaise que prévue, a un impact négatif sur les recettes. La variation annuelle, estimée à +4,9% par le budget 2012, a été fortement révisée à la baisse pour se situer à +1,8% (cf. tableau 3 p.18). Les données chiffrées des deux premiers mois de 2012 permettent de constater une baisse de 8% des recettes. La croissance des recettes devrait rester au même niveau (+1,8%) en 2013 pour plusieurs raisons. D'une part, le marché de l'emploi réagit avec 18 mois de décalage à l'évolution de la conjoncture. Or, une partie importante des recettes sont générées par l'impôt sur les traitements et salaires et l'impôt sur le revenu. D'autre part, les soldes d'impôt liés à l'impôt sur le revenu des collectivités sont en train de s'épuiser graduellement. En 2014, la croissance est nettement plus prononcée pour s'élever à environ 5%. Cette trajectoire se poursuivrait au-delà de 2014, en l'absence de la modification du régime de TVA sur le commerce électronique en 2015. On estime en effet que ce changement impliquera une importante perte de recettes fiscales (+/- 600 millions euros ou 1,2% du PIB l'an à partir de 2015).

Par ailleurs, il convient de noter qu'environ 67% des recettes liées à l'IRC sont générées par le secteur financier. Or, la réserve des soldes d'imposition tend à s'épuiser. De plus, à partir de 2013, l'administration recouvrira les soldes liés aux exercices 2009 et 2010, réputés difficiles. L'impact de ce phénomène peut être estimé à une diminution des recettes de l'ordre de 100 MEUR par rapport au budget voté 2012.

En 2011, on table désormais sur un déficit budgétaire de 0,3% du PIB, ce qui représente une amélioration du solde de 0,3% du PIB par rapport à la notification du 1^{er} octobre 2011. Cette amélioration s'explique partiellement par les mesures décidées par le Gouvernement. Toutefois ces mesures, n'étant pas de nature structurelle, elles n'auront pas d'impact sur 2012.

Pour l'exercice 2012, le Comité de prévision prévoit désormais un déficit budgétaire de 1,7% du PIB (-706 millions euros). Par rapport au budget voté pour l'exercice 2012, ceci représente une détérioration de 0,9% du PIB ou -376 millions euros.

A politique inchangée, le solde de financement de l'administration publique se détériore à moyen terme et reste déficitaire tout au long de la période 2013-2015 de sorte qu'il dépasse la valeur de référence de 3% du PIB en 2013-2015. Un dépassement de cette valeur de référence implique, le cas échéant, le lancement d'une procédure concernant le déficit excessif.

L'analyse de sensibilité (p.15 de l'annexe) permet d'évaluer l'impact d'une amélioration de deux hypothèses alternatives : Une amélioration de la situation conjoncturelle en Europe ou une amélioration de l'indice boursier Eurostoxx 50. Il ressort de cette analyse que malgré la sensibilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires à des changements d'hypothèses, le solde de financement de l'administration publique se dégrade au cours de la période 2013-2015.

L'évolution de la dette publique est décrite aux pages 13 et 14 de l'annexe. En 2012, la dette publique se chiffre à 8.958 millions euros ou 21,0% du PIB. Le Comité de prévision estime qu'à politique inchangée, la dette publique augmente à 12.230 millions euros ou 24,1% du PIB en 2015, ce qui implique une augmentation substantielle du coût du service de la dette publique.

A noter que la dette émise par l'Etat luxembourgeois bénéficie toujours de la note AAA. Il est primordial de préserver ce rating dans la mesure où il détermine, outre la capacité d'emprunt de l'Etat, les taux d'intérêt proposés par les investisseurs sur le marché obligataire. A l'heure actuelle, les taux d'intérêts dus par le Luxembourg sont plus favorables que les taux payés par les Pays-Bas ou l'Autriche. Or, la note AAA n'est pas immuable.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Les membres de la Commission souhaitent recevoir les informations suivantes :
 - une estimation du seuil de l'évolution des dépenses qui permettrait d'obtenir l'équilibre budgétaire en présence d'une croissance annuelle des recettes de 3% ;
 - une estimation chiffrée de la dégradation du solde de financement en cas de croissance du PIB inférieure à celle des scénarios retenus.
- En comparant l'évolution du PIB réel de la zone euro et du PIB réel LU (cf. tableau 6 p.20) on s'aperçoit qu'en cas de croissance faible dans la zone euro, la croissance

est encore plus mauvaise au Luxembourg. En revanche, en cas de reprise en zone euro, la croissance est largement supérieure au Luxembourg. Ce développement asymétrique, qui a pu être constaté avec une certaine régularité dans le passé, s'explique par la demande internationale qui croît plus fortement en cas de reprise.

- En dépit de l'amélioration de la situation économique, le taux de chômage augmente graduellement pour atteindre un maximum de 7,8% en 2014, avant de baisser légèrement en 2015 (7,7%). Cette situation s'explique par le fait que le chômage dépend fortement de la croissance de l'emploi à laquelle il réagit avec un certain décalage. De plus, il existe un effet de cliquet, qui fait que, même en cas de croissance, le taux de chômage a tendance à se fixer à un certain palier.
- La méthode de calcul du solde structurel utilisée par le STATEC diverge de méthode utilisée par la Commission, en ce que le STATEC prend en compte certaines particularités luxembourgeoises, à l'instar du phénomène frontalier. En revanche, la Commission applique une approche harmonisée à tous les Etats membres.
- La détérioration des finances publiques est due à un phénomène structurel. Une amélioration de la conjoncture ne suffira pas à résoudre le problème.

Divers

- Les membres de la Commission sont priés de fournir au secrétariat de la Commission les réponses aux questions du Chapitre 3 « Guidance from the European level » du questionnaire élaboré par le « think tank » Bruegel, envoyé par courrier électronique le 20 mars 2012.
- La prochaine réunion de la Commission des Finances et du Budget aura lieu le mercredi 27 mars 2012 avec l'ordre du jour suivant :
 1. Présentation du projet de déploiement d'un réseau de radiocommunication numérique dédié pour les services de secours et de sécurité (réseau TETRA)
 2. 6326 Projet de loi portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 3. Divers

Luxembourg, le 21 mars 2012

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter

Annexe : Note du Comité de prévision

NOTE DU COMITE DE PREVISION

PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES, 2011-2015

RESUME

A politique inchangée, le Luxembourg n'atteindra pas l'équilibre budgétaire en 2014.

Explications :

1. La situation économique

- *Détérioration de la situation économique en 2012 par rapport aux hypothèses utilisées dans le contexte du budget : **récession de l'ordre de 0.9%** en 2012.*
- **Amélioration conjoncturelle à partir de 2013** : croissance économique moyenne de **3.7% l'an** au cours de la période 2013-2015 ; période de « haut du cycle » étant donné que le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise a diminué à +/- 1.5%.
- **Evolution de l'emploi moins dynamique** que par le passé, **mais positive** tout au long de la période 2012-2015 ; création nette de +/- 22,000 emplois jusqu'en 2015.
- **Inflation proche de 2%** au cours de la période 2012-2015, mais évolution largement tributaire des prix pétroliers.

Scénario central : stabilisation de la situation économique et financière en Europe et dans le monde et dénouement « bénin » de la crise de la dette souveraine.

Or, en dépit de cette stabilisation :

2. Les finances publiques

- Consolidation budgétaire en 2010/2011 et « surprises positives » en matière de croissance économique (et donc croissance des recettes publiques) : **réduction du déficit et situation budgétaire proche de l'objectif budgétaire à moyen-terme en 2011.**
- **Or : la plupart des mesures de consolidation ne sont pas de nature structurelle, détérioration des perspectives économiques à court-terme et baisse de la croissance potentielle.**

- *Par conséquent : Le déficit public ne diminue pas, mais au contraire risque de s'exacerber. Le financement de ces déficits implique une augmentation de la dette publique. Cette augmentation peut atteindre +/- **4 milliards euros** au cours de la période 2012-2015 et le niveau de dette publique pourra s'approcher de 25% du PIB en 2015.*
- *La modification du régime de **TVA sur le commerce électronique** en 2015 impliquera une importante perte de recettes fiscales (+/- 600 millions euros ou 1.2% du PIB l'an à partir de 2015). Par ailleurs, **les dépenses publiques augmentent trop rapidement en 2012** (et – à politique inchangée – au-delà de 2012), et il est probable qu'en vertu des dispositions du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance, COM lancera une action pour « déviation significative par rapport à la trajectoire d'ajustement » contre le Luxembourg (au printemps 2013).*
- ***A politique inchangée, il y a aussi un risque de dépassement de la valeur de référence de 3% du PIB pour le déficit public dès l'année 2013.***

* * *

La prévision macroéconomique et budgétaire ci-dessous a été élaborée par le **comité de prévision***.

La méthode de travail utilisée est une **méthode « hybride »** basée d'un côté sur la **modélisation** économétrique et « calibrée » d'un autre côté par l'expérience pratique et l'observation **empirique** des administrations compétentes, notamment en ce qui concerne l'estimation des recettes fiscales.

Le cadre de référence pour cette prévision à moyen terme est un scénario à « **politique inchangée** ».

Le scénario macroéconomique a été construit en décembre 2011/janvier 2012. Le niveau des variables explicatives « exogènes » (ainsi que toutes les autres informations pertinentes) ont été arrêtés à leurs valeurs du 5 mars 2012. Pour l'élaboration du programme de stabilité et de convergence d'avril 2012, les prévisions de cette note seront actualisées, notamment par la prise en compte de la notification « Maastricht » du 1^{er} avril 2012 (données pour 2011 et 2012), par la quantification des effets des éventuelles mesures de politique économique que le Gouvernement spécifiera en amont de la finalisation du programme de stabilité et par la révision d'un certain nombre d'hypothèses internationales.

A. LE CONTEXTE MACROECONOMIQUE

1. La situation économique en 2012

Scénario central : une **récession en 2012** (PIB réel diminue de 0.9% ; croissance du PIB nominal de 0.3%). Selon les estimations du Statec, l'économie luxembourgeoise est en récession depuis le dernier trimestre 2011.

La situation économique se dégrade graduellement depuis 2010 : +2.7% en 2010, +1.0% en 2011 et -0.9% en 2012. La situation est nettement moins favorable que dans la note du comité de prévision du 25.3.2011 (+3.0% en 2011 et +3.6% en 2012).

Le ralentissement conjoncturel en 2011 et la **détérioration des perspectives de croissance à court-terme** s'expliquent essentiellement par les **facteurs** suivants :

- Croissance économique mondiale révisée à la baisse ;
- Incertitudes sur la croissance en Europe (COM prévoit une récession de -0.3% dans la zone euro en 2012) ;

* Le **comité de prévision** est composé de représentants des ministères et administrations suivants : Ministère des Finances (IGF, Trésorerie de l'Etat), Administration des Contributions directes, Administration de l'Enregistrement et des domaines, Administration des Douanes et accises, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, Statec, IGSS, CSSF.

- Persistance de problèmes structurels au niveau du système financier (ce qui a des effets plus importants pour le Luxembourg que pour d'autres pays, ainsi la contribution du secteur financier à la croissance économique sera négative en 2012 – de l'ordre de -1.5% du PIB) ;
- Incertitudes liées au dénouement de la crise de la dette souveraine ;
- Essoufflement des effets des politiques budgétaires « contre-cyclique » en raison de la disparition des marges de manœuvre budgétaire dans la plupart des pays.

L'indice boursier Eurostoxx 50 est utilisé comme variable explicative dans la prévision pour capturer le dynamisme du **secteur financier**. En 2012, une diminution de 10% par rapport à 2011 est prévue. Cette prévision représente une hausse légère par rapport à la fin 2011 et ne prend pas en compte les développements récents sur les marchés ; toutefois, elle est en ligne avec les perspectives de croissance fragiles pour le secteur financier dans son ensemble.

A noter que notre scénario central est celui d'une résolution ordonnée de la crise de la dette souveraine, c'est-à-dire que les programmes EL, PT et IRL resteront « on track » et qu'il n'y aura pas de programmes d'assistance financière additionnels.

L'**inflation** (l'indice des prix « national ») infléchit légèrement en 2012, passant de 3.4% en 2011 à 2.1% en 2012. Ce ralentissement de l'inflation s'explique essentiellement par trois facteurs :

- La détérioration du cycle économique qui réduit les tensions inflationnistes ;
- Une stabilisation des prix pétroliers ;
- Un effet modérateur dû à la modulation du système de l'indexation automatique (ainsi, l'application de la prochaine tranche indiciaire est reportée de février à octobre 2012).

L'**emploi** intérieur a connu un taux de croissance soutenu en 2011 (+2.8%), malgré une croissance économique relativement faible. Or, en 2012 l'évolution de l'emploi ralentit à +1,3% (création nette de +/- 4,800 emplois) en vertu du décalage « classique » qui existe entre l'évolution conjoncturelle et l'évolution sur le marché du travail.

Le taux de **chômage** augmente de 6.1% en 2011 à 6.8% en 2012. A noter que cette augmentation est deux fois plus importante que celle observée en 2009-2010.

2. Les prévisions macro-économiques à moyen-terme, 2013-2015

Amélioration progressive des conditions économiques : croissance de 2.3% en 2013, 4.0% en 2014 et 4.8% en 2015.

La **croissance moyenne au cours de la période 2013-2015** est de **3.7%**, soit une croissance en-deçà de la moyenne à long-terme (1985-2011) de l'économie luxembourgeoise de 4.6% et nettement en-deçà des taux croissance des périodes de « haut de cycle » précédentes (+/-6%). A noter que la **croissance potentielle** de l'économie luxembourgeoise est estimée à 1.5-1.6% au cours de cette période, c'est-à-dire la période 2013-2015 est à considérer comme une période de « haut du cycle ».

Les facteurs contribuant à la croissance à moyen-terme sont la demande intérieure (consommation privée et consommation des administrations publiques), ainsi que les exportations nettes.

L'**investissement** évolue à un rythme moins dynamique que sa moyenne de long-terme. Alors qu'il connaît une hausse moyenne de 3.9% par an en 2013-2014, il sera en baisse de 10% en 2015 en vertu du phénomène dit de « fin de période » (cf. annexe pour plus de détails).

Après la baisse de l'**inflation** en 2012, le niveau général des prix augmente de l'ordre de 2% l'an au cours de la période 2013-2015. A noter que cette prévision est fortement tributaire du niveau admis des prix pétroliers, or ces derniers sont supposés être constants (110.7 USD/baril en 2012-2015).

En vertu des dispositions légales en vigueur, les prochaines tranches indiciaires seront appliquées en octobre 2013 et octobre 2014. Par ailleurs, selon la prévision, une tranche indiciaire arrive aussi à échéance en 2015.

L'**emploi** intérieur suit le profil de l'amélioration progressive des conditions macroéconomiques avec un certain décalage par rapport au cycle économique: ainsi, malgré la reprise modérée du taux de croissance économique en 2013, le taux de croissance de l'emploi continue à baisser en 2013 (passant de 1.3% en 2012 à 0.4% en 2013) pour ensuite augmenter progressivement à 2.8% en 2015.

Le taux de **chômage** augmente graduellement et atteint un maximum de 7.8% en 2014, avant de baisser légèrement en 2015 (7.7%).

Le taux de croissance du **coût salarial moyen** (3%) sera supérieur au taux d'inflation (2.1%) sur la période 2012-2015.

Cette comparaison est pertinente dans le contexte de la surveillance de l'évolution de la compétitivité au sein de la zone euro suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle **procédure communautaire sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques**. En effet, dans son rapport sur le mécanisme d'alerte du 15 février 2012, COM constate une perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise sur base des indicateurs de :

- compétitivité-prix, avec un des taux de croissance parmi les plus importants au niveau des coûts salariaux réels unitaires dans l'UE au cours de 2008-2010 (+17.3% contre DE +6.6%, BE +8.5%, FR, +7.2%) ;
- parts de marché des biens, avec la baisse la plus forte enregistrée dans l'UE de la part de marché des biens dans le monde de 18.8% en 2010.

A noter que les prévisions macroéconomiques à moyen-terme sont élaborées sous l'hypothèse que la crise économique et financière n'implique pas de choc additionnel spécifique négatif au niveau du secteur financier luxembourgeois. En revanche, le taux de croissance moyen admis pour la valeur ajoutée du secteur financier sur la période de prévision est inférieur à la moitié du taux historique

observé sur les 20 années précédentes (hors impact de la crise 2008/2009). Ceci se traduit notamment par une perte cumulée de 2% de l'emploi dans ce secteur.

Tableau 1

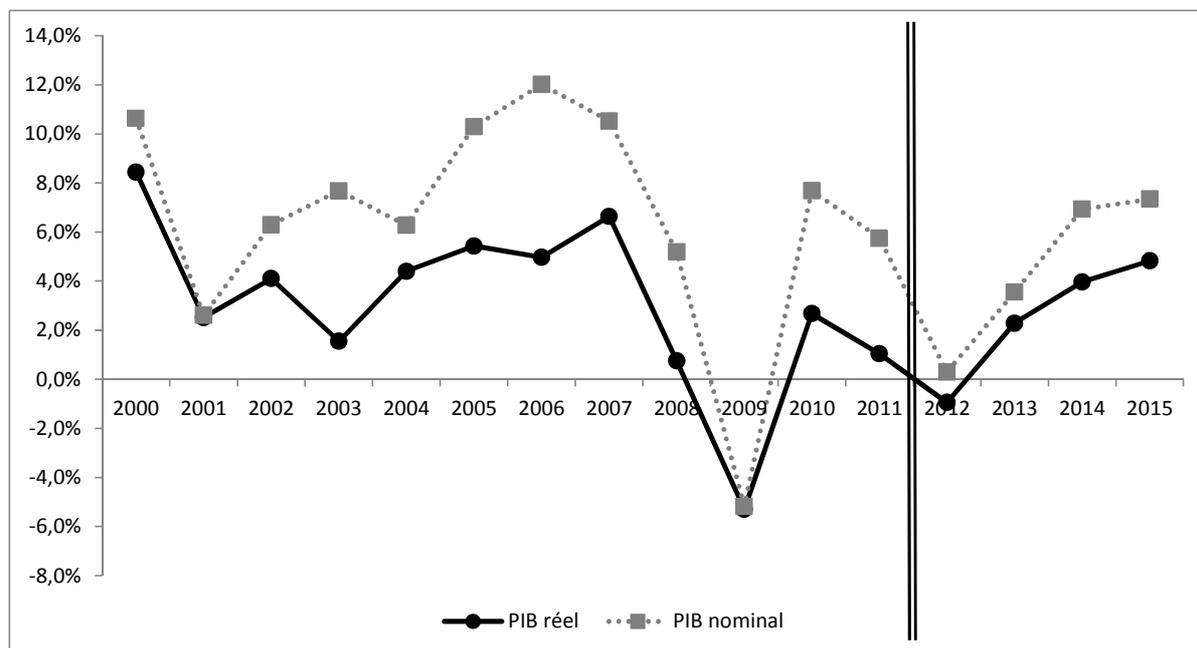
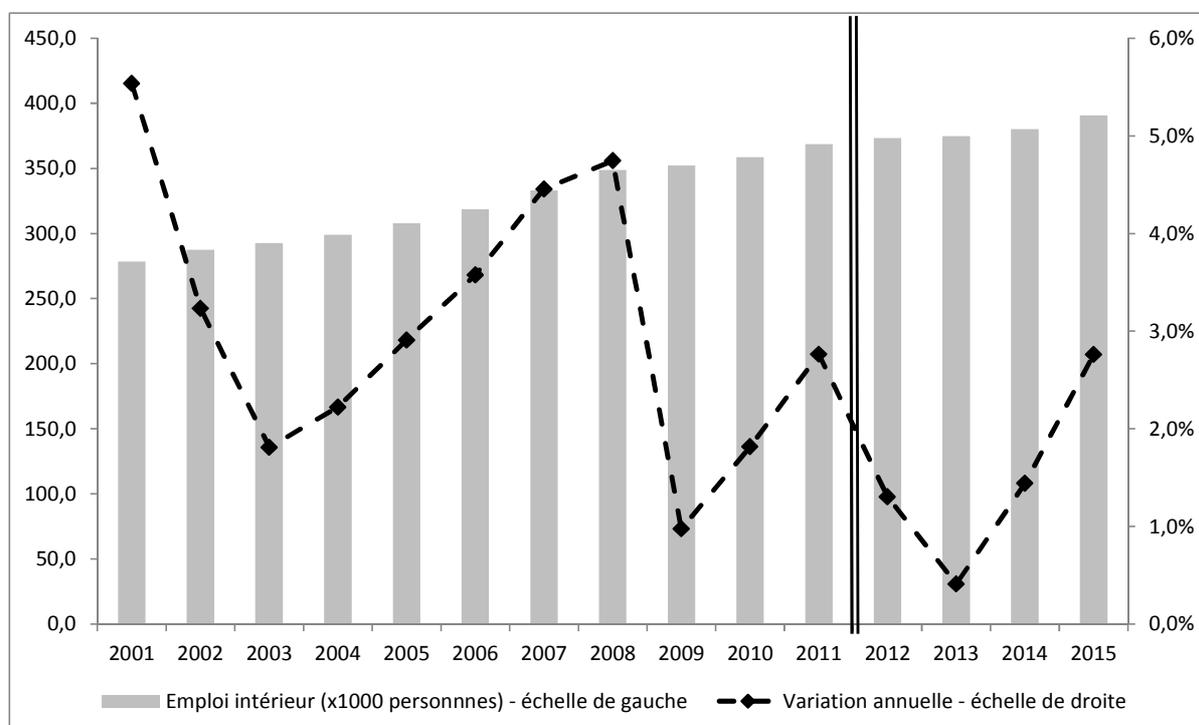
Principaux indicateurs macroéconomiques

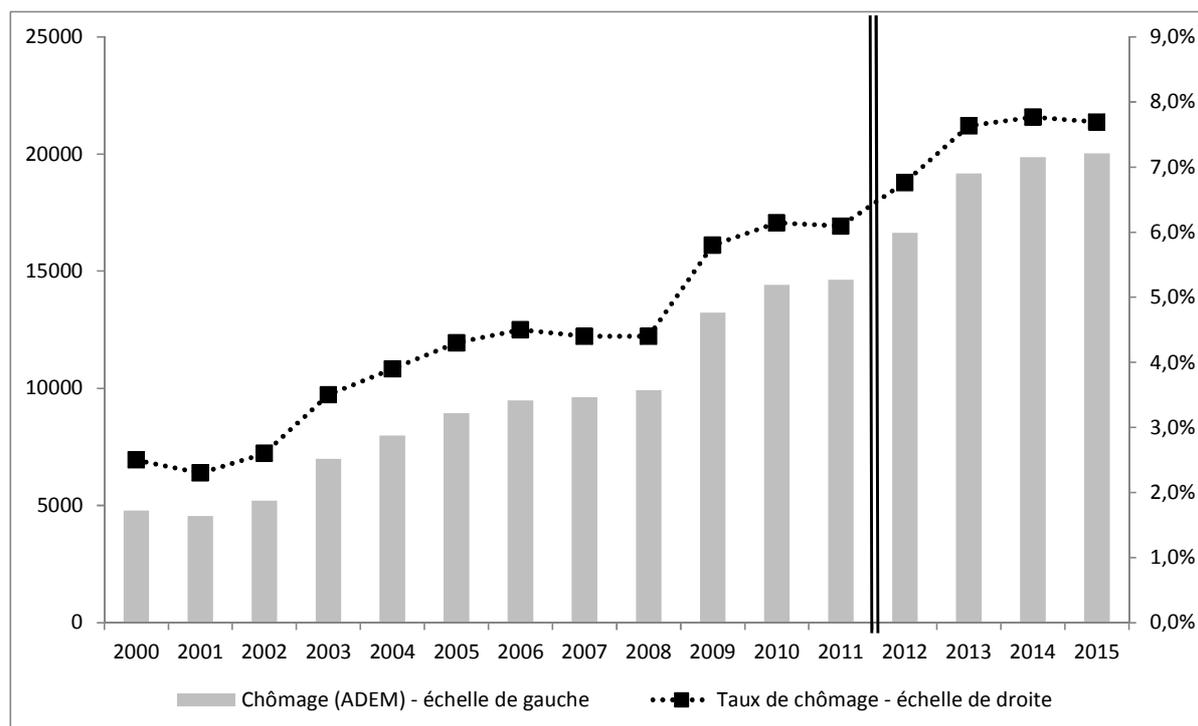
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB réel (niveau, mia €)	28,91	29,21	28,93	29,59	30,77	32,25
PIB réel (croissance annuelle)	2,7%	1,0%	-0,9%	2,3%	4,0%	4,8%
PIB nominal (niveau, mia €)	40,27	42,58	42,71	44,22	47,29	50,76
PIB nominal (croissance annuelle)	7,7%	5,8%	0,3%	3,6%	6,9%	7,3%
Emploi intérieur (niveau, x1000 personnes)	358,6	368,5	373,3	374,8	380,2	390,7
Emploi intérieur (croissance annuelle)	1,9%	2,8%	1,3%	0,4%	1,4%	2,8%
Taux de chômage (ancienne déf. ADEM)	6,1%	6,1%	6,8%	7,6%	7,8%	7,7%
Inflation (IPCN)	2,3%	3,4%	2,1%	1,9%	2,1%	2,3%

Tableau 2

Hypothèses de base

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB réel zone Euro (croissance annuelle)	1,9%	1,5%	-0,3%	1,3%	2,0%	2,4%
Indice boursier européen (variation annuelle)	10,3%	-5,5%	-9,9%	4,5%	9,4%	12,9%
Prix pétroliers (USD) (niveau)	79,5	111,3	110,7	110,7	110,7	110,7
Taux de change (USD/EUR) (niveau)	1,33	1,39	1,29	1,29	1,29	1,29

Graphique 1 : Evolution de la croissance du PIB au Luxembourg depuis 2000Graphique 2: Emploi intérieur depuis 2000 – niveau et variation annuelle

Graphique 3: Evolution du chômage depuis 2000 – nombre de chômeurs et taux

B. FINANCES PUBLIQUES

Les prévisions de finances publiques sont élaborées à politique inchangée.

L'**annexe** fournit des **informations détaillées** concernant les **hypothèses** retenues pour établir les prévisions des différentes catégories de recettes et de dépenses publiques.

Il est important de souligner que les données de finances publiques sont susceptibles d'être révisées dans le cadre de la notification « Maastricht » d'avril 2012. Cette révision pourra avoir un impact surtout pour les années 2011 et 2012, mais aussi sur toute la période. Elles seront intégrées au niveau du programme de stabilité et de croissance d'avril 2012, ensemble avec les effets d'éventuelles mesures de politique économique décidées par le Gouvernement.

En matière de **dépenses publiques**, il convient de relever les hypothèses suivantes :

- Pendant la période de prévision, **quatre « tranches indiciaires »** seront appliquées (octobre 2012, octobre 2013, octobre 2014 et une tranche en 2015) ;
- Les **effectifs de l'Etat central** augmentent de 1.3% par an (+/- 300 unités) an au cours de la période 2012-2015;
- Les **effectifs du secteur public** dans son ensemble (approche "SEC95") augmentent de +/- 1,100 personnes par an. Cette prévision ne prend pas en compte les éventuels besoins de

personnel en vue de la présidence du Conseil de l'UE du Luxembourg au cours du second semestre 2015.

- Les **dépenses d'investissement** sont basées sur le programme pluriannuel.

En matière de **recettes publiques**, les principales hypothèses sont les suivantes :

- Les **taux d'imposition** et de **cotisations sociales** restent **inchangés** au cours de la période 2012-2015, sauf pour la part assurée des salariés exerçant une activité manuelle (ancien statut ouvrier), où le taux passe de 2.1% à 1% en 2012 et zéro à partir de 2013¹ ;
- Abolition de la **contribution de crise** en 2012 ;
- Modification du régime de **TVA sur le commerce électronique** à partir de 2015 : le principe de la taxation suivant le lieu du siège du prestataire de service sera remplacé par le principe de taxation suivant le lieu de résidence du consommateur des prestations de service.

1. Le point de départ : les années 2011 et 2012

En **2011**, les recettes de l'administration publique ont augmenté de 7.3% et les dépenses de 5.2%. Il en résulte un **déficit budgétaire de 0.3% du PIB (-107 millions euros)**.

Par rapport à la notification du 1^{er} octobre 2011 (et du projet de budget), ceci représente une amélioration du solde de 0.3% du PIB ou +139 millions euros.

L'amélioration du solde pour l'exercice 2011 est essentiellement due à une révision à la hausse des recettes perçues au titres des impôts directs (+68 millions euros) et des cotisations sociales (+42 millions euros).

A noter que le solde structurel (solde budgétaire corrigé pour les effets du cycle et déduction faite d'éventuelles mesures temporaires et/ou ponctuelles) se chiffre à +0.7% du PIB (selon la méthode de calcul du Statec, méthode qui diverge néanmoins de celle utilisée par COM). Ce solde structurel de +0.7% du PIB est compatible avec l'objectif budgétaire à moyen-terme (MTO) de +0.5% du PIB.

Pour l'exercice **2012**, le comité de prévision prévoit désormais un **déficit budgétaire de 1.7% du PIB (-706 millions euros)**.

Par rapport au budget voté pour l'exercice 2012, ceci représente une détérioration de 0.9% du PIB ou -376 millions euros.

Cette **détérioration s'explique par des recettes moins élevées qu'escomptées (-417 millions euros)**. Les dépenses publiques sont pratiquement inchangées par rapport au budget voté (-41 millions euros).

¹ Notons que la baisse des taux de cotisation avait été décidée en 2008 avec la loi du 13 mai portant introduction unique pour les salariés du secteur privé. Le profil du taux aurait dû suivre le profil suivant : 2.1% en 2011 à 1% en 2012, 0.5% en 2013 et 0 % en 2014. Or, le Gouvernement a décidé en décembre 2011 de faire ramener le taux de cotisation dès 2013 à 0%.

La révision à la baisse des prévisions de recettes publiques s'explique essentiellement par la détérioration des conditions macroéconomiques. Ainsi, au moment de l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2012, une progression du PIB réel de 2.1% était prévue (+3.1% pour le PIB nominal) alors que, selon les prévisions actuelles, le PIB réel diminue de 0.9% en 2012 (+0.3% pour le PIB nominal).

Ceci implique qu'au lieu d'un taux de croissance des recettes de +4.9% prévu dans le budget voté pour l'exercice 2012, le taux de croissance prévu pour les recettes en 2012 ne se chiffre plus qu'à +1.8%. Les principales révisions à la baisse des taux de croissance se situent au niveau des recettes suivantes :

- Cotisations sociales (3.3% contre 7.1% en 2011) ;
- Impôts indirects (3% contre 7.2% en 2011) ;
- Impôts directs (0.6% contre 8.2% en 2011).

A noter que certaines **décisions discrétionnaires du côté des recettes** ont également un impact significatif sur le solde budgétaire en 2012 (260 millions euros ou 0.6% du PIB) :

- Abolition de la contribution de crise (-105 millions euros) ;
- Décision en faveur d'une modulation de l'indexation automatique à partir du 1^{ier} janvier 2012 (-115 millions euros) ;
- Baisse du taux de cotisation des salariés ayant une activité manuelle (-38 millions euros)².

Le taux de croissance des dépenses publiques se chiffre à +5.1%, soit le même taux de progression qu'en 2011 (+5.2%).

Rappelons que le Gouvernement a adopté un paquet de mesures pour 2011-2012 dont l'impact budgétaire (évaluation ex ante) se chiffre à 1.1% du PIB en 2011 et 1% du PIB en 2012. Suite à l'adoption de ces mesures, le taux de croissance des dépenses publiques est passé de +6.3% en 2010 à +5.2% en 2011 et +5.1% en 2012. Par rapport à un scénario à politique inchangée (base 2010), la mise en œuvre de ces mesures a dégagé des économies budgétaires de 416 millions euros en 2012 (1% du PIB).

La baisse du taux de croissance des dépenses publiques est surtout due à la trajectoire de l'investissement public dont le taux de croissance passe de +18% en 2010 à +7% en 2011 et -2.6% en 2012. Par contre, le taux de croissance de la consommation intermédiaire (dépenses courantes de l'administration publique) ne ralentit guère par rapport à 2010 : +2.3% en 2010, +3.1% en 2011 et +2.5% en 2012.

Le solde structurel pour l'exercice 2012 se chiffre à +0.4% du PIB, soit une légère détérioration structurelle du solde de financement de l'administration publique (de l'ordre de 0.3% du PIB). Par

² Il s'agit d'une conséquence de la loi du 13 mai 2008.

conséquent, en 2012 le Luxembourg reste à ou proche de son objectif budgétaire à moyen terme (MTO).

2. Les prévisions à moyen terme, 2013-2015

A politique inchangée, **le solde de financement de l'administration publique se détériore à moyen-terme et reste déficitaire tout au long de la période 2013-2015.**

En 2013, le solde de financement de l'administration publique se chiffre à -1,527 millions euros (-3.5% du PIB). Après une légère amélioration en 2014 (solde de -1,467 millions euros ou -3.1% du PIB), le solde se dégrade à nouveau en 2015 (-1,676 millions euros ou -3.3% du PIB) suite au changement de régime en matière de TVA sur le commerce électronique.

A noter que la **détérioration structurelle des finances publiques** est nettement **plus prononcée que la détérioration du solde « nominal »**. Ceci est normal, étant donné que la période 2013-2015 est une période pendant laquelle il est prévu que la croissance économique sera supérieure à la croissance potentielle (période de « haut du cycle »).

Ainsi, en fin de période (2015), le solde structurel se chiffre à -4.3% du PIB (l'objectif budgétaire à moyen terme étant égal à +0.5% du PIB).

Le taux de croissance des dépenses publiques diminue progressivement au cours de la période 2013-2015, passant de +6.0% en 2013 à +4.3% en 2015. Cette baisse s'explique par l'amélioration progressive des conditions macroéconomiques qui réduit l'impact budgétaire des stabilisateurs automatiques (cf. « transferts sociaux en espèces ») et par le taux de croissance négatif de l'investissement public en 2015 (<-10%).

Suite à une croissance faible de seulement +1.8% en 2013 (taux de croissance identique à celui de 2012 reflétant l'effet « retardé » des recettes fiscales par rapport à la conjoncture et la quasi-disparition de la réserve « notionnelle » des soldes d'imposition en provenance du secteur financier), les recettes augmentent de 5.3% en 2014 et 3.5% en 2015.

Le ralentissement du taux de croissance des recettes publiques malgré une croissance économique au-dessus de la croissance potentielle est contre-intuitif et s'explique en effet par la modification du régime de la TVA sur le commerce électronique dans l'UE à partir de 2015. En vertu de ce basculement de régime, le Luxembourg devra renoncer à des recettes de TVA estimées à quelque 600 millions euros, soit environ 1.2% du PIB.

La détérioration de la situation des finances publiques au cours de la période 2012-2015 s'explique donc dans une très large partie par des « **événements discrétionnaires** » au niveau des recettes :

- Abolition de la contribution de crise et modulation de l'indexation (220 millions euros à partir de 2012) ;

- Baisse du taux de cotisation pour les salariés exerçant un travail manuel (38 millions l'an en 2012 et 2013³) ;
- Résorption des soldes d'imposition en matière d'impôt sur les collectivités (200 millions euros à partir de 2013) ;
- Modification du régime de taxation pour la TVA sur le commerce électronique (600 millions euros à partir de 2015).

L'effet cumulé de ces « événements discrétionnaires » se chiffre à +/- 1 milliard euros en 2015.

3. Dettes publiques

L'évolution de la dette de l'administration publique jusqu'en 2015 est dérivée sur base des hypothèses suivantes :

- L'**administration centrale** emprunte 1,000 millions euros par an pour couvrir ses besoins de financement au cours de la période 2012-2015 ;
- Refinancement intégral de l'emprunt public de 2 milliards euros émis par l'Etat en 2008 et arrivant à échéance fin-2013 ;
- Le stock de dette des **administrations locales** augmente de 50 millions euros au cours de la période 2012-2015 ;
- Le niveau de la dette publique tient compte des effets de la « **loi de garantie** » ;
- La dette publique reflète aussi la décision d'Eurostat d'imputer les **prêts accordés par l'EFSF** sur la dette publique des Etats membres de la zone euro conformément à leur participation de capital dans l'EFSF.

En **2012**, la **dette publique** se chiffre à **8,958 millions euros** ou **21.0% du PIB**. La dette augmente de 1,180 millions euros par rapport à 2011, en raison notamment de l'émission par l'Etat d'un emprunt obligataire à hauteur de 1 milliard euros en mars.

A politique inchangée, la dette publique augmente à 12,230 millions euros ou 24.1% du PIB en 2015.

A noter que la part des prêts accordés par l'EFSF à EL, PT et IRL qui est « re-routé » dans la dette luxembourgeoise se chiffre à 220 millions euros en 2015 (0.4% du PIB). Bien que les prêts accordés par l'EFSF aient un impact sur le niveau de la dette publique, il importe de préciser qu'il n'y a pas d'impact sur le coût de la dette publique (le Luxembourg ne paie pas d'intérêts sur cette dette imputée).

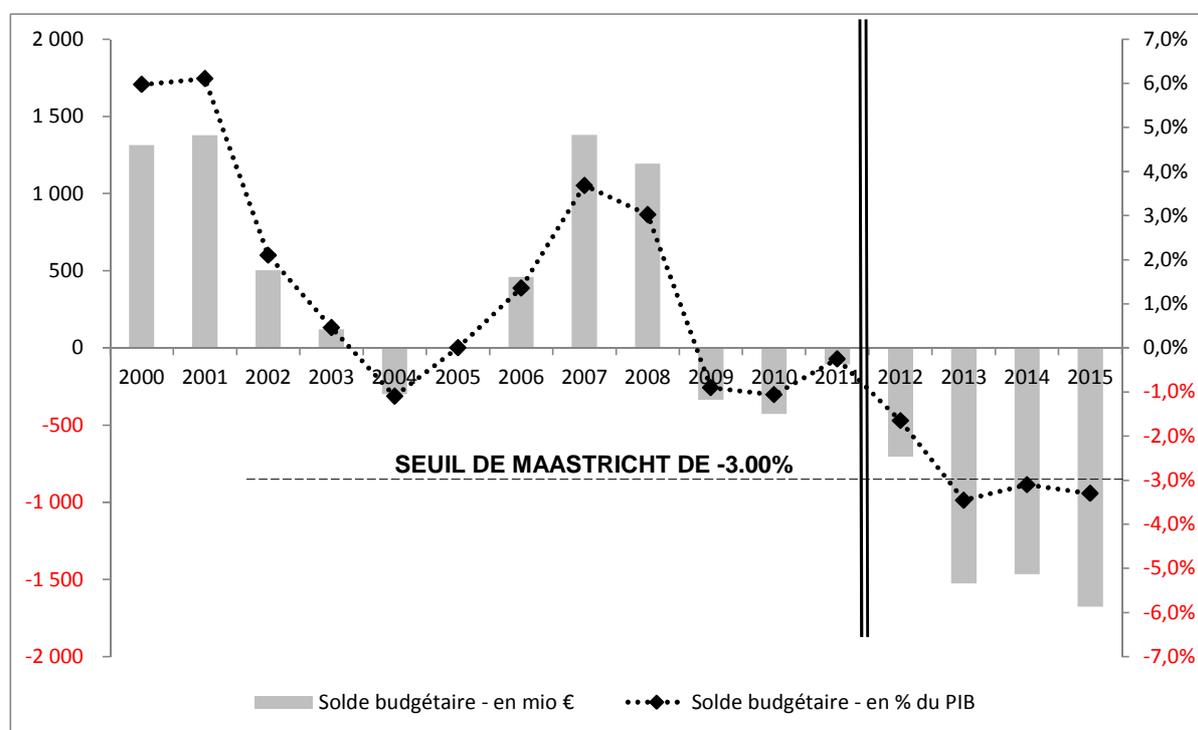
Le coût du **service de la dette publique** passe de 214 millions euros (0.5% du PIB) en 2011 à **336 millions euros (0.7% du PIB) en 2015**.

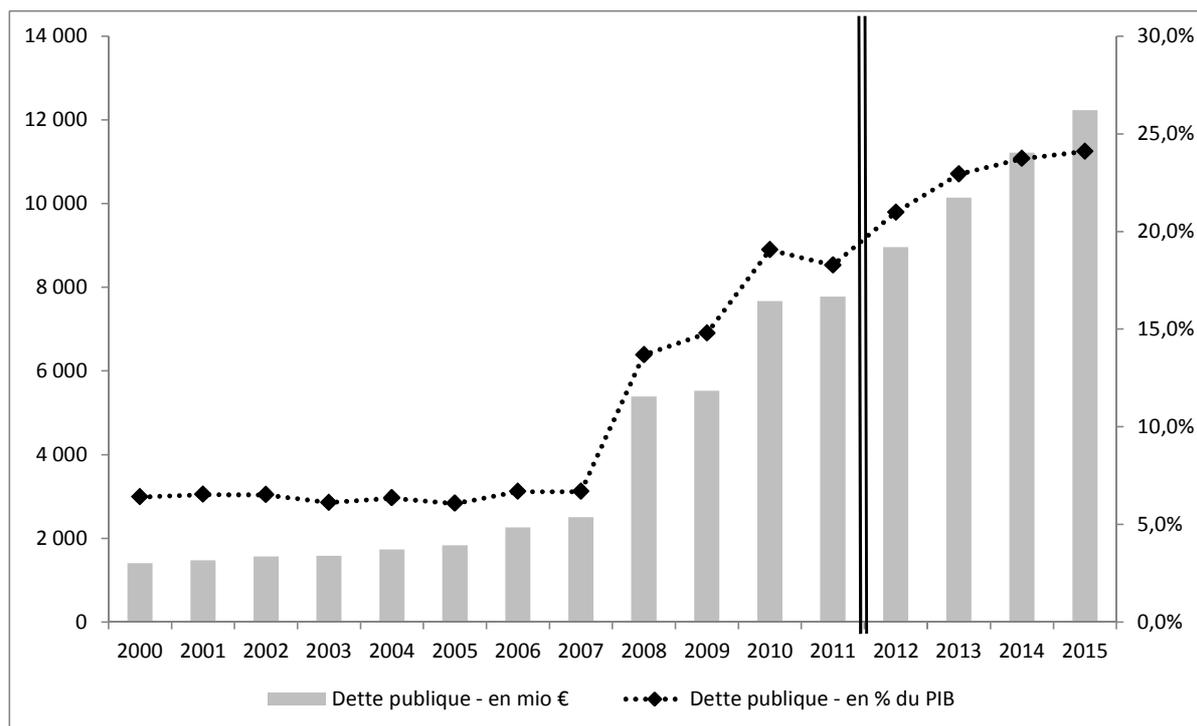
³ Dont la moitié est imputable à la décision de 2008 et une autre imputable à la décision de décembre 2011.

Il convient de relever que le montant indiqué pour la dette publique n'inclut pas les **dettes implicites** liées aux futurs engagements en matière d'assurance-pension, ni les garanties accordées par l'Etat (à l'exception des garanties accordées à l'EFSF), ni les « **contingent liabilities** » auxquelles l'Etat pourrait être confronté, par exemple en cas de menace pour la stabilité du système financier.

A noter que les trois principales agences de notation Standard & Poor's, Moody's et Fitch attribuent la notation AAA à la dette émise par l'Etat luxembourgeois. Néanmoins, selon un « Credit Option » de Moody's du 5 mars 2012 : « **Important loss in shock absorption capacity as a result of rising contingent liabilities and/or significant and lasting deterioration of the fiscal position – as a result of permanently weaker tax performance for instance – would put downward pressure on the rating** ».

Graphique 4 : Solde budgétaire de l'administration publique depuis 2000



Graphique 5: Dettes publiques depuis 2000 – dette totale et en % du PIB

4. Analyse de sensibilité

L'analyse de sensibilité a comme finalité d'évaluer la « **robustesse** » des prévisions en cas de modification des hypothèses sous-jacentes à l'exercice de prévision.

Deux hypothèses alternatives sont examinées :

- **Une amélioration de la situation conjoncturelle en Europe**, modélisée par le biais d'une amélioration de +0.5% l'an de la croissance du PIB de la zone euro au cours de la période 2012-2015.
- Une évolution plus dynamique des marchés financiers, modélisée par le biais d'une **amélioration de l'indice boursier Eurostoxx 50** en 2012 (baisse de l'indice de 2.9% au lieu d'une baisse de 9.9% prévu dans le scénario central) et après. Pour l'année 2012, cette hypothèse implique en fait que l'on considère comme acquise pour toute l'année 2012 l'amélioration constatée de l'indice boursier au cours des deux premiers mois de 2012 ;

Dans le premier cas de figure (croissance dans la zone euro), le taux de croissance du PIB réel passe de -0.9% à -0.4% en 2012, de +2.3% à +3% en 2013, de +4.0% à +4.6% en 2014 et de +4.8% à +5.3% en 2015. L'amélioration des perspectives de croissance se traduit par une augmentation des recettes et donc par une diminution des besoins de financement de l'administration publique : -1.4% en 2012, -2.9% en 2013, -2.2% en 2014 et -2.2% en 2015.

Dans le second cas de figure (indice boursier), l'impact sur la croissance en 2012 est égal à 0.5%, c'est-à-dire au lieu d'une récession de l'ordre de 0.9%, le PIB réel diminue de 0.4% en 2012. Par rapport au scénario de base, le solde de financement de l'administration publique s'améliore également : au lieu d'un déficit de 1.7% du PIB en 2012, le déficit se chiffre à 1.6%. L'effet cumulé sur la période 2012-2015 d'un plus grand dynamisme du secteur financier est modéré en ce qui concerne son impact sur le solde de financement de l'administration publique : au lieu d'un déficit de 3.3% du PIB en 2015, le déficit se chiffre à 3.1% du PIB.

Malgré la sensibilité évidente des prévisions macroéconomiques et budgétaires à des changements de hypothèses exogènes, force est néanmoins de constater qu'en termes qualitatifs, les conclusions de l'analyse du comité de prévision sont robustes : détérioration du solde de financement de l'administration publique au cours de la période 2013-2015 et persistance d'un important déficit structurel des finances publiques.

A noter que selon la prévision « intérimaire » de COM du 23 février 2012, la croissance réelle du PIB en 2012 se chiffre à +0.7% pour le Luxembourg. Alors que COM retient la même hypothèse concernant la croissance de la zone euro en 2012 (-0.3%), COM semble être plus optimiste, notamment en ce qui concerne : (i) une baisse du PIB de -0.1% au dernier trimestre en 2011 alors que l'hypothèse de travail du Statec constitue une baisse plus importante (ce qui va avoir un effet de base négatif sur la croissance en 2012) et (ii) une contribution positive « faible » du secteur financier à la croissance en 2012, alors que le scénario de base du Statec admet sur une contribution négative du secteur financier à la croissance en 2012 (-1.5% du PIB).

5. Appréciation de la situation budgétaire « à politique inchangée » par rapport aux critères du Pacte de Stabilité et de Croissance

En **2011 et 2012**, le **Luxembourg atteint son objectif budgétaire à moyen-terme** si on s'appuie pour l'évaluation de la politique budgétaire sur le solde structurel calculé par le Statec. Il convient néanmoins de relever que la méthode de calcul utilisée par COM diverge de celle du Statec.

Par ailleurs, le déficit public « nominal » est inférieur à 3% du PIB et se sont donc les dispositions du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) qui s'appliquent au Luxembourg.

Dans le cadre du **volet préventif du PSC**, les Etats membres sont tenus de respecter deux règles:

- Un ajustement de 0.5% du PIB du solde structurel par an vers l'objectif budgétaire à moyen⁴ terme si l'Etat membre n'a pas encore atteint son objectif budgétaire à moyen terme ; **et**
- Un taux de croissance des dépenses publiques au niveau de l'administration publique inférieur à un « benchmark » pré-defin⁵.

⁴ L'objectif budgétaire à moyen terme est l'addition de trois composantes : solde stabilisant la dette à un niveau de 60% du PIB + (prise en compte du vieillissement) + (effort de réduction de la dette) ; quant à la prise en compte du vieillissement en particulier, il s'agit de 33% de la valeur actualisée du coût du vieillissement

En 2012, ce « benchmark » pour l'évolution des dépenses publiques se chiffre à 3.4%, c'est-à-dire le taux de croissance maximal des dépenses publiques se chiffre à 3.4% en termes nominaux.

Or, ce « benchmark » ne s'applique pas à toutes les dépenses publiques, mais la définition du « périmètre » des dépenses publiques « éligibles » nécessite les ajustements suivants : (i) exclusion des paiements d'intérêt, (ii) exclusion de la variation des dépenses non-discrétionnaires liées à l'évolution du chômage et (iii) lissage du profil des investissements publics.

Pour **2012**, le taux de croissance des dépenses publiques « ajustées » se chiffre à 6% (contre 5.1% pour toutes les dépenses), soit un dépassement significatif du « benchmark » de 2.9%. Par conséquent, **le Luxembourg ne respecte pas les règles du volet préventif dès 2012 et sera en situation de « déviation significative par rapport à la trajectoire d'ajustement de référence »**.

En termes procéduraux, ceci implique que COM constatera cette déviation significative par rapport à la trajectoire d'ajustement sur base de la notification d'avril 2013 et adressera un avertissement au Luxembourg. Après un mois, le Conseil étudiera la situation et adoptera une recommandation sur base d'une recommandation de COM en vertu de l'article 121.4. TFUE. Si le Conseil constate que les mesures « nécessaires » n'ont pas été prises dans le délai prévu, COM peut proposer une amende sous forme d'un **dépôt rémunéré de 0.2% du PIB** que le Conseil ne peut rejeter qu'à la majorité qualifiée.

Selon la prévision à politique inchangée, **le solde de l'administration publique dépasse la valeur de référence de 3% du PIB en 2013-2015**. Un dépassement de cette valeur de référence implique le **lancement d'une procédure concernant le déficit excessif** et le Luxembourg sera soumis aux dispositions du volet correctif du PSC.

En principe, COM constatera l'existence d'un déficit excessif sur base de la notification d'avril 2014.

Le constat de l'existence d'un déficit excessif s'accompagne d'une proposition de COM d'exiger de la part de l'Etat membre concerné un dépôt non-rémunéré de 0.2% du PIB (+/- 90 millions euros) que le Conseil peut rejeter à la majorité qualifiée. En vertu de l'article 126.8 du TFUE, si le Conseil constate l'absence de mesures effectives ayant pour effet la correction du déficit excessif, l'Etat membre en question peut se voir imposer une amende définitive de 0.2% du PIB.

⁵ Ce benchmark est calculé pour une année donnée t à partir des trois éléments suivants : moyenne du taux de croissance potentielle sur la période /t-5,t+4), un déflateur du PIB pour l'année t, et une certaine « marge » qui dépend du ratio (dépenses publiques/PIB) et qui est appliquée si l'objectif budgétaire à moyen terme n'est pas atteint

Tableau 3

Finances publiques de 2010 - 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses (niveau, mio €)	17 106	17 996	18 913	20 057	20 980	21 874
Dépenses (niveau, % du PIB)	42,5%	42,3%	44,3%	45,4%	44,4%	43,1%
Dépenses (variation annuelle)	+6,3%	+5,2%	+5,1%	+6,0%	+4,6%	+4,3%
Recettes (niveau, mio €)	16 679	17 889	18 207	18 530	19 513	20 197
Recettes (niveau, % du PIB)	41,4%	42,0%	42,6%	41,9%	41,3%	39,8%
Recettes (variation annuelle)	+5,8%	+7,3%	+1,8%	+1,8%	+5,3%	+3,5%
Capacité/Besoin de financement (niveau, mio €)	-427	-107	-706	-1 527	-1 467	-1 676
Capacité/Besoin de financement (niveau, en % du PIB)	-1,1%	-0,3%	-1,7%	-3,5%	-3,1%	-3,3%
Solde structurel (en % du PIB)	-0,5%	0,7%	0,4%	-1,8%	-2,6%	-4,3%

Tableau 4

Principaux agrégats de recettes et dépenses - niveaux et variations annuelles

	2010			2011			2012			2013			2014			2015		
	Niveau		Variation annuelle															
	mio €	% du PIB	%	mio €	% du PIB	%	mio €	% du PIB	%	mio €	% du PIB	%	mio €	% du PIB	%	mio €	% du PIB	%
Dépenses	17 106	42,5%	6,3%	17 996	42,3%	5,2%	18 913	44,3%	5,1%	20 057	45,4%	6,0%	20 980	44,4%	4,6%	21 874	43,1%	4,3%
<i>Consommation intermédiaire</i>	1408	3,5%	2,3%	1 452	3,4%	3,1%	1 488	3,5%	2,5%	1 545	3,5%	3,9%	1 632	3,5%	5,6%	1 727	3,4%	5,8%
<i>Formation de capital</i>	1658	4,1%	18,6%	1 775	4,2%	7,0%	1 729	4,0%	-2,6%	1 832	4,1%	6,0%	1 863	3,9%	1,7%	1 655	3,3%	-11,2%
<i>Rémunération des salariés</i>	3225	8,0%	6,8%	3 388	8,0%	5,1%	3 586	8,4%	5,9%	3 833	8,7%	6,9%	4 018	8,5%	4,8%	4 250	8,4%	5,8%
<i>Subventions</i>	677	1,7%	6,7%	726	1,7%	7,2%	730	1,7%	0,5%	799	1,8%	9,5%	833	1,8%	4,3%	859	1,7%	3,1%
<i>Revenus de la propriété</i>	164	0,4%	17,3%	214	0,5%	30,6%	240	0,6%	11,9%	270	0,6%	12,9%	302	0,6%	11,5%	336	0,7%	11,4%
<i>Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature</i>	6216	15,4%	3,9%	6 460	15,2%	3,9%	6 879	16,1%	6,5%	7 346	16,6%	6,8%	7 694	16,3%	4,7%	8 138	16,0%	5,8%
<i>Prestations sociales en nature etc</i>	1971	4,9%	5,0%	2 040	4,8%	3,5%	2 174	5,1%	6,6%	2 304	5,2%	6,0%	2 443	5,2%	6,0%	2 591	5,1%	6,0%
<i>Autres</i>	1788	4,4%	7,1%	1 941	4,6%	8,6%	2 087	4,9%	7,5%	2 126	4,8%	1,9%	2 195	4,6%	3,2%	2 319	4,6%	5,6%
Recettes	16 679	41,4%	5,8%	17 889	42,0%	7,3%	18 207	42,6%	1,8%	18 530	41,9%	1,8%	19 513	41,3%	5,3%	20 197	39,8%	3,5%
<i>Impôts sur la production et les importations</i>	4 721	11,7%	5,5%	5 061	11,9%	7,2%	5 212	12,2%	3,0%	5 371	12,1%	3,1%	5 685	12,0%	5,8%	5 456	10,7%	-4,0%
<i>Revenus de la propriété</i>	561	1,4%	12,4%	596	1,4%	6,3%	535	1,3%	-10,2%	466	1,1%	-12,9%	499	1,1%	7,1%	520	1,0%	4,2%
<i>Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.</i>	5 744	14,3%	9,0%	6 217	14,6%	8,2%	6 257	14,7%	0,6%	6 298	14,2%	0,7%	6 658	14,1%	5,7%	7 149	14,1%	7,4%
<i>Cotisations sociales</i>	4 745	11,8%	3,4%	5 080	11,9%	7,1%	5 249	12,3%	3,3%	5 408	12,2%	3,0%	5 643	11,9%	4,3%	5 984	11,8%	6,0%
<i>Autres</i>	908	2,3%	-2,0%	934	2,2%	2,9%	955	2,2%	2,2%	986	2,2%	3,2%	1 028	2,2%	4,3%	1 089	2,1%	5,9%
Besoin/Capacité de financement	-427	-1,1%		-107	-0,3%		-706	-1,7%		-1527	-3,5%		-1467	-3,1%		-1676	-3,3%	

Tableau 5

Recettes et dépenses de l'administration publique en 2011 et 2012 - comparaison avec la notification d'automne 2011 et le budget voté (en € mio)

	2011			2012		
	Notif. X-2011	Note III-2012	différence	Budget XII-2011	Note III-2012	différence
Dépenses	17 995	17 996	0	18 954	18 913	-41
Consommation intermédiaire	1 452	1 452	0	1 521	1 488	-33
Formation de capital	1 775	1 775	0	1 729	1 729	0
Rémunération des salariés	3 388	3 388	0	3 621	3 586	-35
Autres impôts sur la production	4	4	0	3	4	1
Subventions à payer	726	726	0	734	730	-5
Revenus de la propriété	214	214	0	238	240	2
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	6 460	6 460	0	6 710	6 879	169
Prestations sociales en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands			0	2 276	2 174	-101
Autres transferts courants	1 344	1 344	0	1 475	1 456	-20
Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension	0	0	0	0	0	0
Transferts en capital à payer	571	571	0	638	619	-19
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	22	22	0	9	9	0
Recettes	17 750	17 889	139	18 624	18 207	-417
Production marchande	457	463	6	350	468	118
Production pour usage final propre	0	0	0	0	0	0
Paiements au titre de l'autre production non marchande	316	319	3	405	325	-81
Impôts sur la production et les importations	5 068	5 061	-7	5 522	5 212	-310
Autres subventions sur la production à recevoir	0	0	0	0	0	0
Revenus de la propriété	594	596	2	572	535	-36
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	6 149	6 217	68	6 325	6 257	-69
Cotisations sociales	5 038	5 080	42	5 311	5 249	-63
Autres transferts courants	51	66	15	53	70	17
Transferts en capital à recevoir	76	86	10	86	92	7
Capacité/besoin de financement	-245	-107	139	-330	-706	-376

Tableau 6

Analyse de sensibilité - principaux indicateurs et résultats

	2011	2012			2013			2014			2015		
		Scénario de base	Scénario alternatif 1	Scénario alternatif 2	Scénario de base	Scénario alternatif 1	Scénario alternatif 2	Scénario de base	Scénario alternatif 1	Scénario alternatif 2	Scénario de base	Scénario alternatif 1	Scénario alternatif 2
<i>Hypothèses</i>													
PIB réel zone euro	1,5%	-0,3%	0,3%	-0,3%	1,3%	1,8%	1,3%	2,0%	2,5%	2,0%	2,4%	2,9%	2,4%
Indice boursier européen	-5,5%	-9,9%	-5,3%	-2,9%	4,5%	8,3%	4,5%	9,4%	11,8%	9,4%	12,9%	14,3%	12,9%
<i>Principaux indicateurs macroéconomiques</i>													
PIB réel LU	1,0%	-0,9%	-0,4%	-0,4%	2,3%	3,0%	2,2%	4,0%	4,6%	3,9%	4,8%	5,3%	4,7%
PIB nominal LU	5,8%	0,3%	1,0%	1,2%	3,6%	4,6%	3,9%	6,9%	8,2%	7,1%	7,3%	8,6%	7,3%
Emploi intérieur	2,8%	1,3%	1,4%	1,4%	0,4%	0,8%	0,6%	1,4%	1,8%	1,6%	2,8%	3,2%	2,8%
Taux de chômage	6,1%	6,8%	6,7%	6,7%	7,6%	7,5%	7,6%	7,8%	7,6%	7,7%	7,7%	7,5%	7,7%
Inflation (Prix à la consommation)	3,4%	2,1%	2,2%	2,2%	1,9%	2,1%	2,0%	2,1%	2,4%	2,2%	2,3%	2,8%	2,4%
<i>Finances publiques</i>													
Capacité/besoin de financement (% du PIB)	-0,3%	-1,7%	-1,4%	-1,6%	-3,5%	-2,9%	-3,3%	-3,1%	-2,2%	-2,9%	-3,3%	-2,2%	-3,1%

Scénario alternatif 1 : amélioration de +0,5% du PIB de la zone euro à chaque année par rapport au scénario de base

Scénario alternatif 2 : amélioration de 7% de l'indice boursier européen en 2012 par rapport au scénario de base

ANNEXE 1 : CADRE CONCEPTUEL ET HYPOTHESES

1. Approche générale

Le scénario macroéconomique de base retenu sur est un scénario construit « à politique inchangée » de l'évolution des finances publiques. Ceci signifie qu'il y a une **symétrie par rapport aux risques positifs ou négatifs**. La centralité du scénario se reflète en particulier à travers l'hypothèse de croissance de la zone euro en 2012, i.e. -0.3% du PIB ce qui reflète le consensus en la matière. Les chances d'avoir un scénario améliorée ou détériorée sont identiques. Un tel choix se distingue d'une approche prudente qui consiste à prendre davantage en compte la matérialisation d'un certain nombre de risques négatifs

Dans ce contexte, il faut de prime abord mentionner le fait que **le scénario ne tient pas compte d'un choc spécifique négatif additionnel sur le secteur financier**, ceci est vrai à la fois au niveau des hypothèses sur l'indice boursier qui impacte sur la taxe d'abonnement comme au niveau des recettes liées à l'emploi dans le secteur financier ou liées à l'impôt sur les collectivités.

Le scénario se base sur une stabilisation des **prix pétroliers** en 2012-2015 : une détérioration rapide de la situation géopolitique en 2012 peut induire une augmentation importante des prix pétroliers ce qui aura un impact négatif sur les conditions macroéconomiques en 2012 et sur les finances publiques.

2. Construction d'un scénario à politique inchangée

Un certain nombre de principes méthodologiques ont été retenus pour la construction des estimations des finances publiques dans un **scénario à politique inchangée**.

Pour les **dépenses publiques** :

- les **taux de croissance historiques** en volume sur longue période (1990-2011) ont été utilisés comme référence pour la prévision de certains agrégats de la dépense publique
- le **programme pluriannuel** est utilisé comme référence pour la prévision de **l'investissement public et des transferts en capital**,
- pour certaines autres catégories, des hypothèses sur les facteurs déterminants de l'évolution de la dépense ont été retenues (rémunérations).

Pour les **recettes publiques** :

Une approche mixte a été retenue prenant en compte l'influence d'agrégats macroéconomiques sur les recettes et le rôle de facteurs de nature microéconomique, moins liés au cycle économique, émanant de l'**expertise des administrations fiscales**.

3. Hypothèses internationales

Pour la croissance dans la zone euro, la seule prévision récente qui soit disponible pour 2012 est celle de la **Commission européenne** du 23 février 2012. Le scénario prend en compte la prévision à moyen terme de l'**OCDE** pour la fin de la période.

Quant à l'évolution de l'indice boursier Eurostoxx, il s'agit d'une prévision réalisée par le Statec qui prend d'une part en compte les dernières données observées d'une part, et qui assure d'autre part une cohérence entre le scénario macro-économique international et la prévision de l'indice boursier. La prévision prévoit que l'indice boursier rejoint son niveau d'avant crise (2007) en fin de période en 2015. Une telle évolution est largement tributaire de l'**absence d'une nouvelle crise économique et financière** au niveau international et d'une résolution progressive de la crise de la dette publique en Europe.

Les **prix pétroliers** émanent d'une prévision faite par le STATEC.

HYPOTHESES DETAILLEES CONCERNANT LES DEPENSES PUBLIQUES

CATEGORIE	Description/sous-catégorie	Description des principales hypothèses	Niveau en 2012 (en mio. €)
Rémunérations		<p>La prévision prend en compte les facteurs principaux suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ échelle mobile des salaires liée à l'évolution du taux d'inflation en prenant la décision sur la modulation de l'indexation sur la période 2012-2015 ; ▪ prise en compte de l'accord salarial dans la fonction publique sur la période 2011-2013; ▪ aucune modification du point indiciaire en 2014-2015 ; ▪ les effets de structure liés à l'ancienneté et les promotions ; ▪ évolution du volume net de l'emploi au sein de l'administration publique : +1.3%; progression de l'emploi dans l'ensemble du secteur (SEC95) au taux historique moyen (2.5%) ou +/- 1100 personnes; ▪ croissance des pensions supérieure à la croissance de la masse salariale dans l'administration publique sur une base historique. 	3,586
Consommation intermédiaire	Dépenses courantes de l'administration publique (frais, loyers, acquisitions)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prise en compte de la décision de la modulation sur l'indexation ▪ La prévision s'est faite à partir d'une équation qui lie l'évolution de la consommation intermédiaire à deux variables :i) les dépenses en capital (l'investissement) et ii) l'emploi. Ceci donne un taux de croissance nominal moyen de 5% par an sur la période 2013-2015. Notons que cette approche diffère de l'approche historique retenue dans la note de l'année dernière : le taux de croissance nominal moyen sur la période 1990-2011 s'élève à 7.8%. La prévision actuelle à politique inchangée prévoit donc un certain freinage par rapport à ce taux historique. 	1,488
Prestations sociales en nature		<p>Il est supposé que les prestations en nature de la Caisse nationale de santé progressent en volume à un rythme qui passe progressivement de 4.5% en 2012 à 3% en 2015, ceci compte tenu des économies directes sur les tarifs des prestataires de soins à hauteur de 20 millions d'euros et des adaptations statutaires des prestations et des participations des patients à hauteur de 20 millions d'euros instaurées en 2011, maintenues pour 2012. L'augmentation des prix est égale à celle de l'échelle mobile. ,</p>	2,174

		Les prestations en nature de l' assurance dépendance sont supposées augmenter de 3% en volume sur la période 2013-2015, ce qui correspond à l'évolution probable du nombre des bénéficiaires du régime suite au vieillissement de la population protégée. De nouveau, l'échelle mobile telle que modifiée par la décision sur la modulation de l'indexation est appliquée pour adapter l'évolution des prix sur la période de projection.	
Prestations sociales en espèces		<p>La croissance moyenne en volume des dépenses pour prestations en espèces du régime général de pension est estimée à 3.5% sur la période 2013-2015.</p> <p>Les prestations en espèces autres que les prestations familiales (désindexées depuis 2007) sont ajustées à l'évolution des prix selon les hypothèses de l'évolution de l'échelle mobile.</p> <p>Des ajustements à l'évolution du niveau de vie des prestations de pension et des rentes de l'ordre de 2% sont considérés en 2013 et 2015 (augmentation nominale des dépenses de l'ordre de 70 millions euro par tranche d'ajustement de 2%). Il est à rappeler que l'ajustement des pensions et des rentes est calculé sur base de l'évolution du salaire horaire moyen, déduction faite des salaires élevés et des salaires réduits, et de ce fait il est à supposer que le facteur d'ajustement restera proche des valeurs calculées dans le passé.</p> <p>L'augmentation en volume des prestations en espèces des autres régimes est globalement alignée sur l'évolution de l'emploi sur la période 2013-2015.</p> <p>Suite à la réforme relative aux prestations de la Caisse nationale des prestations familiales, une croissance modérée des dépenses de ce régime en fonction de la démographie est supposée.</p> <p>Quant à l'administration centrale, le niveau des prestations sociales va s'élever à 1,3 milliards d'euros en 2015. Les principales composantes en termes de montants sont le RMG, le Fonds pour l'emploi et le Fonds des pensions</p>	6,897
	RMG	Augmentation du nombre de bénéficiaires de 8% par an	144
	Fonds pour l'emploi	Croissance et stabilisation du Fonds pour l'emploi au niveau de 350 millions	339

		euros à la fin de la période.	
	Fonds des pensions	Croissance annuelle se basant sur une approche historique de 8%.	490
Transferts de l'Etat à la Sécurité sociale	Assurance dépendance	Conformément au dispositif prévu par la loi budgétaire pour 2012, la participation de l'Etat s'élève à 35% en 2012 et 40% en 2013.	
	Mutuelle des employeurs	La participation de l'Etat se résume de la manière suivante : 2012 : aucune participation de l'Etat et utilisation de l'avance de 17.1 millions 2013 : participation de l'Etat de 70.6 millions et utilisation de la réserve de 9.9 millions 2014 : participation de l'Etat de 84 millions 2015 : participation de l'Etat autour de 90 millions	
	Assurance maladie maternité	La contribution de l'Etat s'élève à 40% de l'ensemble des cotisations, à laquelle s'ajoute la dotation spéciale de l'Etat de 20 millions d'euros jusqu'en 2013 destinée à compenser de façon forfaitaire l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans le régime général de l'assurance maladie/maternité	
	Assurance accidents	Des participations forfaitaires de l'Etat de 17 millions au titre de 2011 et 2012 sont incluses au budget 2012.	
Charges d'intérêt/revenus de la propriété		L'estimation dépend du taux d'intérêt dans le scénario macroéconomique et des besoins de financement sur la période.	240
Subsides		Croissance moyenne de 4.6% sur la période 2013-2015. Cette prévision prend en compte en particulier deux engagements précis : i) un changement de régime d'aides au secteur audiovisuel à travers le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (abolition du régime de Certificats d'investissements audiovisuel et introduction de subventions directes), ii) une augmentation des ressources du Fonds de l'innovation.	730
Formation brute de capital fixe		Prise en compte des données sur la formation brut de capital fixe telles qu'indiquées dans le programme pluriannuel du budget. Notons qu'en fin de période, 2015, la formation brute de capital fixe connaît une baisse (-10%) : il s'agit d'un effet « fin de période » où certains grands projets viennent à échéance alors que tous les nouveaux projets pour cette période ne sont actuellement pas encore connus. Il s'agit en fait de 145 millions entre 2014 et 2015 ou 0.3% du PIB. Cette baisse sera sans doute corrigée à l'avenir quand de nouveaux projets, qui auront un impact budgétaire sur cette période, auront été décidés.	1,729

Autres transferts courants	Transferts UE, transferts aux ménages, transferts aux entreprises, transferts aux écoles privées, transferts aux ASBL pour ménages etc.	Approche retenue: le taux de croissance des dépenses en volume suit avec 4.7% le taux de croissance historique sur longue période (1990-2011) en volume, 5.8%, avec un facteur correctif pour prendre en compte sa corrélation avec l'évolution du taux de croissance du PIB.	1,465
Transferts en capital à payer	Aides à l'investissement aux entreprises, Fonds pour la coopération au développement, Fonds Kyoto etc.	Prise en compte des données telles qu'indiquées dans le programme pluriannuel	619

HYPOTHESES CONCERNANT LES RECETTES PUBLIQUES

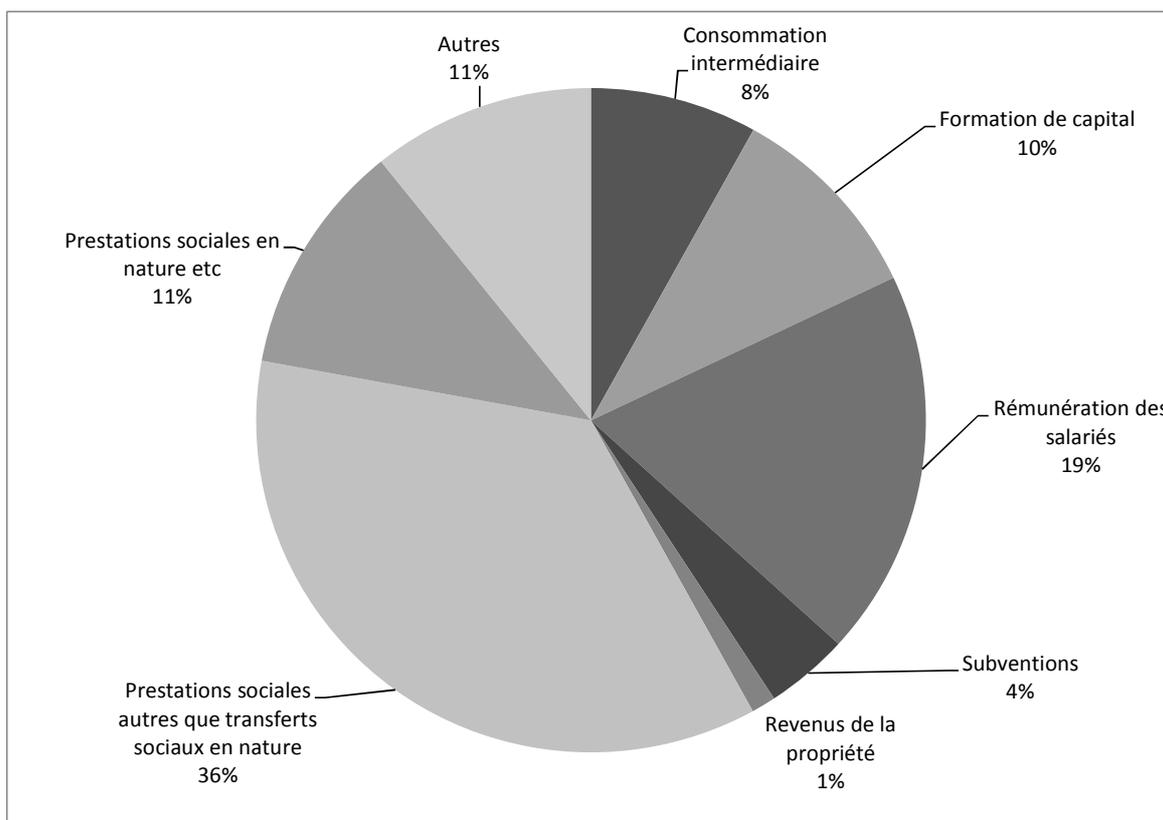
CATEGORIE	Description/sous-catégorie	Description des principales hypothèses	Niveau en 2012 (en mio. €)
Production marchande		Approche historique : le taux de croissance des recettes en volume est fixé à 3,8% pour la période (2013-2015), le taux de croissance historique de longue période (1990-2011) en volume étant égal à 3,0%.	468
Production non-marchande		Approche historique : le taux de croissance des recettes en volume est fixé à 6,3% , le taux de croissance historique de longue période (1990-2011) en volume étant égal à 6,6%.	325
Impôts sur la production et les importations			4,930
	Taxe d'abonnement	<p>La prévision de la taxe est estimée à partir des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ une équation du STATEC qui fait dépendre l'évolution de la taxe de l'hypothèse retenue sur l'indice boursier dans le scénario macroéconomique ▪ les effets de structure ne sont plus pris en compte dans la prévision (contrairement à 2011) <p>Par rapport aux nouveaux régimes qui seront mis en place (UCITS IV, AIMF) pendant cette période, une appréciation légèrement positive sur le secteur des fonds d'investissement est prise en compte. Notons que le chiffre 2012 se différencie du chiffre du budget 2012 entre autres parce qu'il est traduit selon les règles du Système européen de comptabilité (SEC 95).</p>	562
	TVA nette	<p>Les recettes dépendent des taux de croissance de la consommation sur le territoire nationale dans le scénario macroéconomique et des taux de croissance dans le domaine du commerce électronique</p> <p>Notons que le chiffre 2012 se différencie du chiffre du budget 2012 entre autres parce qu'il est traduit selon les règles du Système européen de comptabilité (SEC 95).</p>	2,365
	Commerce électronique	<p>Cette recette n'est pas directement liée à un agrégat macroéconomique national. L'évolution des recettes dépend de trois facteurs :</p> <p>-un maintien de la composition du secteur du commerce électronique pendant la période</p>	650

		2012-2015 - Un taux de croissance de 20% par an pour les exercices 2012- 2013 et de 15% par an pour les exercices 2014-2015, et ce en rapport avec l'évolution du Chida du principal acteur économique dans le secteur du commerce électronique - le principe de la taxation suivant le lieu du siège du prestataire de service est remplacé par le principe de taxation suivant le lieu de résidence du consommateur des prestations de service: pour chaque euro de taxe perçu par des consommateurs non-résidents, LU devra verser 70% aux pays de résidence des consommateurs.	
	Douanes et accises	Approche historique car ces recettes dépendent de nombreux facteurs non-déterminés par le cycle économique. Ainsi est retenu un taux croissance moyen des recettes de sensiblement en-dessous à 1% par an correspondant à la croissance moyenne historique sur la période. Le scénario prend en compte les éléments contextuels suivants: en matière de recettes communes U.E.B.L. les recettes et la part nette effective du Luxembourg suivant le décompte annuel ; en matière d'accises, la politique actuelle des différentiels est maintenue et aucune nouvelle décision au niveau UE suite à la décision Ecofin de 2009 en matière de taux n'est attendue-aucune entrée en vigueur de la révision de la directive sur la taxation des produits énergétiques qui est en cours au niveau de l'UE n'est prise en compte. Quant au domaine de la santé (i.e. vente de cigarettes), une approche modérée en termes d'interdiction est supposée (i.e. pas d'interdiction totale dans les pays européens).	1,373
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine et impôts sur le capital			6,257
	Impôt retenu sur les traitements et salaires	Les recettes dépendent de la masse salariale dans le scénario macroéconomique. Prise en compte de la non-indexation des barèmes. En outre, deux facteurs sont pris en compte en particulier : en 2012, prise en compte de la décision de la suppression de l'impôt de crise. ; sur toute la période 2012-2015, prise en compte de la décision sur la modulation de l'indexation.	2,510
	Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	Cet impôt est moins lié à la masse salariale: croissance plus importante en 2012 due à l'application du taux marginal maximal de 39%, croissance modérée entre 6-7% sur la période 2013-2015. Prise en compte de la non-indexation des barèmes.	620
	Contribution de crise	Suppression en 2012	
	Impôt sur le revenu des collectivités	67% de l'IRC provient du secteur financier . L'évolution de cette recette dépend des hypothèses retenues sur le secteur financier et sur le traitement des soldes dus	1,550

		d'années antérieures. Le scénario retenu part d'une résorption majeure des soldes ouverts des années précédentes en fin 2012, ce qui induit une chute des recettes en 2013 car l'effet des soldes ouverts jouera beaucoup moins. Cette chute se chiffre à 100 millions par rapport au budget voté 2012 et de 200 millions euros si on prend comme prévision de base l'évolution que l'IRC aurait connue en fonction des conditions macroéconomiques, i.e. 6.4% ce qui est bien inférieur au taux de croissance historique depuis 1990 (8.8%) compte tenu de la reprise économique modérée prévue en 2013. Une croissance légère en 2013 et 2014 suit l'évolution positive des conditions économiques en fin de période (cf croissance nominale de 5% au-dessus de 8% du PIB en 2015).	
Cotisations sociales		<p>Les cotisations sociales des organismes de sécurité sociale à charge des ménages et des entreprises sont estimées sur base des hypothèses du STATEC concernant l'évolution de l'emploi, du taux de chômage, de l'échelle mobile, du coût salarial unitaire, ajustées en fonction des différences entre la constitution de la masse salariale globale et l'assiette cotisable des différents régimes sur la période 2011-2015.</p> <p>Les taux de cotisation restent inchangés sur l'ensemble de la période de projection, à part le taux applicable à la part assurée des salariés ayant une activité manuelle (ancien statut ouvrier), dans le cadre de la Mutuelle des employeurs, lequel passe de 2.1% à 1% en 2012 puis sera porté à zéro à partir de 2013.</p> <p>Les projections de l'assurance maladie/maternité se basent sur les hypothèses suivantes : taux de cotisation unique de 5,60% avec une majoration de 0,50% pour les assurés couverts par les indemnités pécuniaires</p> <p>La contribution dépendance est maintenue à 1,4 % des revenus sur lesquels elle est prélevée (déduction faite, pour les revenus salariaux et de remplacement, de l'abattement d'1/4 du salaire social minimum)</p>	6,257
Revenus de la propriété			535
	Intérêts de fonds en dépôt	Baisse liée à un niveau moins élevé de liquidités au niveau de la Trésorerie de l'Etat et à une baisse des taux d'intérêt.	28
	Participation de l'Etat dans bénéfice d'entreprises ou dividendes	La part des bénéfices des entreprises et le niveau des dividendes croissent avec les hypothèses faites sur l'indice boursier.	230
	Fonds de compensation	Les revenus de la propriété du régime général de pension sont estimés à partir d'une équation du STATEC qui lie l'évolution de ces revenus à l'évolution de l'indice boursier,	218

		du taux d'intérêt et de à la croissance du PIB.	
--	--	---	--

Ventilation des dépenses publiques par principaux agrégats (2011)



Ventilation des recettes par principaux agrégats (2011)

