



Bruxelles, le 28.11.2014  
C(2014) 8808 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 28.11.2014**

**concernant le projet de plan budgétaire du LUXEMBOURG**

## AVIS DE LA COMMISSION

du 28.11.2014

### concernant le projet de plan budgétaire du LUXEMBOURG

#### CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

#### CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE LUXEMBOURG

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2015 présenté le 15 octobre 2014 par le Luxembourg, la Commission a adopté l'avis suivant en vertu de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. Le Luxembourg est soumis au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, et il y a lieu que cet État conserve une position budgétaire saine de façon à assurer le respect de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT). Le 8 juillet 2014, le Conseil a recommandé au Luxembourg de conserver une position budgétaire saine en 2014 et de renforcer de manière significative la stratégie budgétaire en 2015 de sorte à atteindre l'objectif à moyen terme et à rester ensuite au niveau de celui-ci.
5. Selon le scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de plan budgétaire, les perspectives économiques devraient rester favorables en 2014 ainsi qu'en 2015, la croissance du PIB en volume étant attendue respectivement à 2,8 % et à 2,7 %. Il s'agit d'une révision en légère baisse par rapport au programme de stabilité de 2014, qui prévoyait un taux de croissance de 3,2 % aussi bien pour 2014 que pour 2015. Cette différence s'explique par des hypothèses moins optimistes concernant l'évolution de l'environnement économique extérieur, notamment dans la zone euro. Le scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de plan budgétaire a cependant été élaboré avant la publication des données des comptes nationaux du deuxième trimestre de 2014, lesquelles indiquent une performance économique meilleure que prévu au premier semestre de 2014. C'est pourquoi dans ses prévisions de l'automne 2014, la Commission table sur une croissance du PIB de 3 % en 2014, soit légèrement plus élevée que ce que prévoit le projet de plan budgétaire. Pour 2015, en revanche, la Commission prévoit un taux de croissance de 2,4 %, légèrement en deçà de la prévision figurant dans le projet de plan budgétaire, en raison d'hypothèses plus mitigées concernant l'environnement économique extérieur.
6. En vertu du règlement (UE) n° 473/2013, le projet de plan budgétaire doit se fonder sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou établies par un organisme indépendant. Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de plan budgétaire ont été établies par le STATEC, l'Institut national de la statistique et

des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg, qui a également fourni la méthode de calcul de l'écart de production. Le STATEC est une administration autonome placée sous la tutelle du ministère de l'économie et du commerce extérieur. Ses statuts contiennent des dispositions garantissant son indépendance en tant qu'organisme chargé d'élaborer des prévisions macroéconomiques.

7. Selon le projet de plan budgétaire, l'excédent des finances publiques devrait diminuer, passant de 0,6 % du PIB en 2013 à 0,2 % en 2014, l'effet de base positif de l'excédent plus élevé en 2013 étant presque entièrement contrebalancé par des dépassements de dépenses. Cette détérioration correspond à un résultat légèrement meilleur que l'excédent de 0,1 % du PIB qui était visé dans le programme de stabilité. En ce qui concerne 2015, le projet de plan budgétaire prévoit que le solde des administrations publiques deviendra déficitaire à hauteur de 0,2 % du PIB, principalement en raison de la baisse attendue des recettes de TVA liée à une modification de la législation sur le commerce électronique, qui est estimée à environ 1½ % du PIB et seulement partiellement compensée par les mesures d'assainissement prévues dans le projet de plan budgétaire. Cette prévision est à mettre au regard de celle d'un déficit de 0,5 % du PIB figurant dans le dernier programme de stabilité. La différence s'explique en grande partie par un effet de base de 0,1 % du PIB par rapport à 2014 et par une légère révision en hausse de 0,1 % du PIB du train de mesures d'assainissement.
8. Dans ses prévisions de l'automne 2014, la Commission prévoit que le déficit nominal atteindra 0,4 % du PIB en 2015, la différence avec la prévision du gouvernement étant due, dans une large mesure, à un scénario économique sous-jacent plus morose. En outre, dans le projet de plan budgétaire, l'élasticité apparente des recettes au PIB, notamment pour les impôts sur le revenu et sur la fortune, est légèrement plus élevée que celle utilisée dans les prévisions de la Commission.
9. Le principal risque entourant les perspectives budgétaires prévues dans le projet de plan budgétaire et dans les prévisions de la Commission concerne l'ampleur réelle de la baisse des recettes provenant de la TVA sur le commerce électronique. L'estimation actuelle, que prennent en compte aussi bien les prévisions nationales que celles de la Commission et qui s'élève à environ 700 millions d'EUR (1½ % du PIB), se fonde sur un scénario central dans lequel les entreprises concernées par la modification de la législation resteraient, pour la majorité d'entre elles, enregistrées au Luxembourg pour tous leurs services. Dans le scénario le plus défavorable, dans lequel toutes les entreprises concernées choisiraient de quitter le pays, les pertes pourraient dépasser 2 % du PIB.
10. Dans le projet de plan budgétaire, la dette publique est attendue à 23 % du PIB en 2014, ce qui est conforme au niveau prévu dans les prévisions d'automne 2014 de la Commission. Pour 2015, le projet de plan budgétaire prévoit une hausse de la dette publique à 24,1 % du PIB, alors que celle-ci est attendue à 24,4 % du PIB dans les prévisions de la Commission, cette différence s'expliquant essentiellement par un solde primaire moins élevé dans les prévisions de la Commission. Malgré une tendance haussière, le niveau de l'endettement brut des administrations publiques reste bien en deçà de la valeur de référence fixée à 60 % du PIB dans le pacte de stabilité et de croissance.
11. Dans le projet de plan budgétaire, des mesures d'assainissement équivalant à 560 millions d'EUR (1,1 % du PIB) ont été définies, celles-ci consistant principalement en mesures d'accroissement des recettes (0,8 % du PIB). Elles comprennent

notamment l'augmentation de 2 points de pourcentage de tous les taux de TVA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, à l'exception du taux super réduit de 3 %, comme déjà annoncé dans le programme de stabilité. En outre, une nouvelle contribution de 0,5 % prélevée sur les revenus des personnes physiques, se montant à environ 120 millions d'EUR, soit 0,25 % du PIB, sera également instaurée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 afin de contribuer au financement des dépenses d'éducation. Du côté des dépenses, des mesures instaurant des économies se montant environ à 0,4 % du PIB ont été définies. Ces économies projetées sont le résultat de l'examen des dépenses lancé par le gouvernement au début du printemps et effectué par 19 groupes de travail, qui ont soumis plus de 250 propositions au gouvernement.

12. Le Luxembourg ayant atteint son OMT en 2013, le pays n'est soumis à aucune exigence spécifique au-delà du maintien de son solde structurel au niveau de l'OMT en 2014. Le solde structurel (recalculé) devrait reculer à 1,2 % du PIB en 2014, contre 2 % du PIB en 2013, ce qui demeure largement supérieur à l'OMT du pays, fixé à 0,5 % du PIB. Ces résultats sont conformes aux prévisions d'automne 2014 de la Commission, qui table sur un excédent de 1,1 % du PIB. Compte tenu de sa situation en 2014, le pays n'est soumis à aucune exigence spécifique au-delà du maintien de son solde structurel au niveau de l'OMT en 2015. En 2015, selon les informations figurant dans le projet de plan budgétaire, le Luxembourg devrait utiliser la marge dont il dispose par rapport à l'OMT; il est en effet prévu que l'excédent structurel diminue de 0,7 % du PIB et passe ainsi de 1,2 % du PIB en 2014 à 0,5 % du PIB en 2015, soit juste au niveau de l'OMT. Dans ses prévisions d'automne 2014, la Commission table pour 2015 sur un excédent structurel légèrement moins élevé, de 0,4 % du PIB, tout en prévoyant que le Luxembourg se maintiendra globalement à son OMT. Sur la base de cette évaluation, il apparaît que le Luxembourg devrait être en conformité avec les exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.
13. Son projet de plan budgétaire contient une liste des mesures qui ont déjà été adoptées ou dont l'adoption est prévue afin d'assurer un suivi adéquat des recommandations par pays pour 2014. En ce qui concerne la recommandation budgétaire, qui appelait, entre autres, à renforcer la gouvernance budgétaire, le projet de plan budgétaire indique que la loi transposant les dispositions du pacte budgétaire a finalement été adoptée par le Parlement le 12 juillet 2014. Cette loi contient également des dispositions instaurant un nouvel organisme, sous la dénomination «Conseil national des finances publiques», chargé d'assurer un contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires. Toutefois, la législation d'application correspondante doit encore être adoptée. En outre, le projet de plan budgétaire souligne que l'augmentation susmentionnée des taux de TVA constitue une suite adéquate à la recommandation du Conseil d'élargir l'assiette de l'impôt, en particulier sur la consommation.
14. D'une manière générale, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire du Luxembourg, qui est actuellement soumis au volet préventif, est conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. En particulier, le Luxembourg compte, en 2015, tirer parti de sa marge de manœuvre par rapport à l'OMT; une dégradation de l'excédent structurel est en effet prévue, mais celui-ci continuera de respecter l'OMT du pays. Cette réduction prévue de l'excédent structurel est principalement liée à la diminution des recettes de TVA liée à la modification de la législation sur le commerce électronique (environ 1½ % du PIB), qui n'est que partiellement compensée par les nouvelles mesures prévues dans le projet de plan

budgétaire. Toutefois, les pertes de recettes de TVA pourraient s'avérer plus importantes que prévu. La Commission invite dès lors les autorités à se tenir prêtes à prendre des mesures supplémentaires dans l'éventualité où ces risques se concrétiseraient.

La Commission est également d'avis que le Luxembourg a progressé en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2014 et invite les autorités à poursuivre leurs efforts.

Fait à Bruxelles, le 28.11.2014

*Par la Commission*  
*Pierre MOSCOVICI*  
*Membre de la Commission*

