



**Bruxelles, le 24 novembre 2020  
(OR. en)**

**EG 35/20**

**EUROGROUP 35  
ECOFIN 1059  
UEM 384**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2020) 8512 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 18.11.2020 sur le projet de plan budgétaire du Luxembourg
Pièce jointe:	C(2020) 8512 final

---

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2020) 8512 final.

---



Bruxelles, le 18.11.2020  
C(2020) 8512 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 18.11.2020**

**sur le projet de plan budgétaire du Luxembourg**

{SWD(2020) 862 final}

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

## AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

### sur le projet de plan budgétaire du Luxembourg

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

#### CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 contient des dispositions visant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin de garantir la cohérence des budgets nationaux avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance 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.
3. Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication<sup>1</sup> relative à l'activation de la clause dérogatoire générale<sup>2</sup> du pacte de stabilité et de croissance. Dans sa communication, la Commission a exposé sa position selon laquelle, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions permettant l'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission<sup>3</sup>. Comme la Commission l'a indiqué dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable<sup>4</sup> et dans sa lettre du 19 septembre 2020 aux ministres des finances de l'Union européenne<sup>5</sup>, dans un contexte d'activation de la clause dérogatoire générale, les États membres devraient continuer à fournir un soutien budgétaire ciblé et temporaire en 2021, tout en préservant la viabilité budgétaire à moyen terme.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, COM(2020) 123 final du 20.3.2020.

<sup>2</sup> La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

<sup>4</sup> Communication de la Commission – Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, Bruxelles, COM(2020) 575 final du 17.9.2020.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021\\_fr](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_fr)

4. Le 27 mai 2020, la Commission européenne a présenté sa proposition de création d'un nouvel instrument de relance dénommé «Next Generation EU»<sup>6</sup>, parallèlement à la proposition concernant un budget à long terme renforcé pour l'Union pour la période 2021-2027<sup>7</sup>. Cette proposition prévoit l'établissement d'une facilité pour la reprise et la résilience, qui apportera un soutien financier à grande échelle aux réformes et investissements publics. En contribuant à la reprise économique et en apportant un soutien financier destiné à renforcer la croissance à long terme de l'économie, la facilité pour la reprise et la résilience aidera les finances publiques à retrouver une position plus favorable à court terme et contribuera à renforcer leur viabilité à moyen et long terme.

#### *CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE LUXEMBOURG*

5. Le 14 octobre 2020, le Luxembourg a présenté son projet de plan budgétaire 2021. Sur cette base, la Commission a adopté l'avis suivant en application de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
6. Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé au Luxembourg de prendre toutes les mesures nécessaires<sup>8</sup>, conformément à la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et assurer la reprise qui suivra. Il a également recommandé au Luxembourg de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant l'investissement.

Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que le déficit public du Luxembourg en 2020 devait dépasser la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Le rapport concluait qu'après évaluation de tous les facteurs pertinents, le critère du déficit n'était pas rempli. Compte tenu de l'incertitude exceptionnelle créée par la pandémie de COVID-19 et de son incidence macroéconomique et budgétaire extraordinaire, notamment eu égard à la difficulté de concevoir une trajectoire crédible pour la politique budgétaire, laquelle devra continuer à prévoir des mesures de soutien 2021, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de décider si les États membres devaient ou non être soumis à la procédure concernant les déficits excessifs.

7. Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, l'économie luxembourgeoise devrait se contracter de 4,5 % en 2020 et se redresser de 3,9 % en 2021. Selon le projet de plan budgétaire, l'économie devrait se contracter de 6,0 % en 2020 avant de rebondir de 7,0 % en 2021. Dans l'ensemble, les projections macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire pour 2021 tablent sur une contraction plus forte en 2020, mais également sur un rebond plus marqué en

---

<sup>6</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, Bruxelles, COM(2020) 456 final du 27.5.2020.

<sup>7</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe, COM(2020) 442 final du 27.5.2020.

<sup>8</sup> Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme du Luxembourg et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 101).

2021 par rapport aux prévisions de l'automne 2020 de la Commission. Il convient de noter que les projections macroéconomiques de la Commission avaient le 22 octobre pour date butoir, tandis que le projet de plan budgétaire avait fixé cette date à la fin du mois d'août. En ce qui concerne le projet de plan budgétaire, cette différence s'explique en grande partie par la contribution plus négative (en 2020) et plus positive (en 2021) du volume net des exportations dans la croissance du PIB. En outre, la baisse de la demande intérieure en 2020 en raison de la crise de la COVID-19 est moins prononcée dans le projet de plan budgétaire. Le confinement et la persistance des restrictions entraînent un très net recul de la demande intérieure au Luxembourg, ce qui devrait toutefois être partiellement amorti par une forte réaction budgétaire. La performance relativement bonne du secteur financier et la part plus faible que représentent dans le PIB les secteurs les plus touchés par la crise de la COVID-19 devraient entraîner un recul économique moins marqué au Luxembourg en 2020 que dans d'autres pays de l'UE.

Le Luxembourg respecte les exigences du règlement (UE) n° 473/2013, étant donné que le projet de budget se fonde sur des prévisions macroéconomiques produites par l'institut national de la statistique (STATEC).

8. Pour 2020, le projet de plan budgétaire prévoit que le solde des administrations publiques se transformera en un déficit de 7,4 % du PIB. Par rapport à l'excédent de 2,4 % du PIB enregistré en 2019, la détérioration du solde des administrations publiques de près de 10 points de pourcentage résulte à la fois de la baisse de l'activité économique et du fonctionnement normal des stabilisateurs automatiques, qui ont entraîné une contraction des recettes et une augmentation des dépenses conjoncturelles, ainsi que de mesures discrétionnaires liées à la COVID-19. Selon le projet de plan budgétaire 2021, le ratio de déficit devrait se réduire à 2,7 % du PIB en 2021, grâce au rebond de l'activité économique et à la suppression progressive des mesures temporaires mises en œuvre pour contenir les effets économiques de la pandémie. Le projet de plan budgétaire ne tient pas compte de la mise en œuvre des réformes et des investissements, ni des coûts y afférents, envisagés dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (RRF). Étant donné que la présentation des plans pour la reprise et la résilience et leur approbation ultérieure devraient se faire en 2021, les prévisions de la Commission tablent, dans les projections budgétaires pour 2021, sur l'hypothèse d'un préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Dans le cas du Luxembourg, l'équivalent de 10 millions d'euros en 2021<sup>9</sup>. Le traitement accordé est celui d'une opération financière sans incidence sur le solde budgétaire, mais avec un effet de réduction de la dette publique. En ce qui concerne les dépenses, conformément à son hypothèse de politiques inchangées, la Commission ne prévoit aucune dépense liée à la facilité pour la reprise et la résilience, étant donné que les mesures correspondantes n'étaient pas suffisamment précisées à la date butoir fixée pour les prévisions.<sup>10</sup> Par rapport au

---

<sup>9</sup> Chiffre indicatif sur la base de la proposition de compromis de la présidence du Conseil relative au règlement RRF (doc. 11538/20) du 7 octobre 2020, sur lequel la présidence du Conseil a obtenu un mandat en vue de mener les négociations avec le Parlement européen.

<sup>10</sup> Le traitement de la facilité pour la reprise et la résilience (RRF) dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission est expliqué en détail dans l'encadré I.4.3 des prévisions économiques de l'automne 2020 de la Commission européenne ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf)). Conformément à l'hypothèse habituelle des politiques inchangées, les prévisions ne tiennent compte que des mesures annoncées de manière crédible et suffisamment détaillées dans les

projet de plan budgétaire, les prévisions de l'automne 2020 de la Commission tablent sur un déficit plus faible de 5,1 % du PIB en 2020, sur la base de projections moins élevées pour les dépenses courantes, notamment en ce qui concerne la rémunération des salariés et la consommation intermédiaire, ainsi que l'investissement public. Pour 2021, les prévisions de la Commission tablent sur une baisse du déficit à 1,3 % du PIB. Par rapport au plan, les prévisions de la Commission misent sur un ratio recettes/PIB plus élevé en 2021. Le ratio plus élevé des recettes/PIB s'explique par des différences dans la mise en évidence de l'élasticité des recettes, et donc par une augmentation des recettes provenant de la fiscalité directe dans les projections de la Commission par rapport au projet de plan budgétaire.

Le projet de plan budgétaire indique que le ratio de la dette publique au PIB passera de 27,4 % à la fin de 2020 à 29,4 % en 2021, alors que selon les projections de la Commission, ce ratio passera de 25,4 % à 27,3 %.

9. Le projet de plan budgétaire fait état de mesures budgétaires discrétionnaires ayant une incidence budgétaire directe en 2020 en réponse à la pandémie de COVID-19 et de ses effets économiques d'environ 3 milliards d'EUR (soit 5,1 % du PIB). Les mesures de dépenses en 2020 comprennent des dépenses extraordinaires concernant les soins de santé, le financement d'un vaste régime de chômage partiel et des subventions destinées à soutenir les petites et moyennes entreprises. Les prévisions de l'automne 2020 de la Commission ont pris en compte les mesures figurant dans le projet de plan budgétaire, qui sont considérées comme temporaires, mais dont le coût budgétaire est estimé à un niveau moins élevé (3,1 % du PIB). Dans ses prévisions de l'automne 2020, la Commission considère qu'une fraction importante des dépenses consacrées aux programmes de travail conjoncturels fait partie intégrante du fonctionnement des stabilisateurs automatiques, tandis que le plan semble faire état de l'incidence brute de ces régimes. En outre, dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, et contrairement au projet de plan budgétaire, l'octroi d'avances remboursables (0,7 % du PIB) n'est pas considéré comme une mesure discrétionnaire ayant une incidence budgétaire directe. Outre les mesures ayant une incidence directe sur le déficit, le projet de plan budgétaire fait également apparaître des mesures de soutien de la liquidité en 2020 (8 milliards d'EUR, soit 13,4 % du PIB), sous la forme de reports d'impôts (4,6 milliards d'EUR, soit 7,7 % du PIB) et de garanties de prêts publics (plafonnées à 3,4 milliards d'EUR ou 5,7 % du PIB). Dans l'ensemble, les mesures prises par le Luxembourg en 2020 étaient conformes aux lignes directrices figurant dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 concernant une réponse économique coordonnée à la flambée de COVID-19.
10. Pour 2021, le projet de plan budgétaire présente un ensemble de mesures supplémentaires visant à soutenir la reprise économique. Il s'agit notamment de mesures estimées à 0,2 % du PIB pour soutenir la transition écologique et numérique, pour favoriser l'équité sociale et pour préserver et améliorer la compétitivité à long terme de l'économie. Ces mesures sont également incluses dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, avec une incidence budgétaire similaire. En

---

projets de plans budgétaires, qu'elles fassent ou non partie des plans pour la reprise et la résilience. Aucun financement provenant du RRF n'a été inclus dans le volet recettes des projections budgétaires. Seul le préfinancement des subventions RRF est inclus dans les prévisions pour 2021. Les hypothèses relatives aux mesures de dépenses liées au RRF dans les prévisions de la Commission sont sans préjudice de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience.

outre, selon les prévisions de la Commission, l'incidence de la prolongation des mesures de soutien à l'emploi est de 0,1 % du PIB.

11. La Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire du Luxembourg est globalement conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 20 juillet 2020. La plupart des mesures énoncées dans le projet de plan budgétaire du Luxembourg soutiennent l'activité économique dans un contexte d'incertitude considérable. Le Luxembourg est invité à réexaminer régulièrement l'utilisation, l'efficacité et l'adéquation des mesures de soutien et à se tenir prêt à les adapter si nécessaire à l'évolution de la situation.

Le Luxembourg devrait présenter son plan pour la reprise et la résilience en 2021. Le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience exposera la manière dont la Commission doit évaluer la cohérence entre les réformes et investissements inclus dans le plan pour la reprise et la résilience, d'une part, et les priorités stratégiques de l'Union ainsi que les défis recensés dans le cadre du Semestre européen, d'autre part. Cette évaluation par la Commission servira de base à l'approbation du plan par le Conseil et aux informations communiquées au Parlement européen.

Fait à Bruxelles, le 18.11.2020

*Par la Commission*  
*Paolo GENTILONI*  
*Membre de la Commission*

