



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

**EG 35/20
ADD 1**

**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:	SWD(2020) 862 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION - Analyse du projet de plan budgétaire du Luxembourg accompagnant le document: AVIS DE LA COMMISSION sur le projet de plan budgétaire du Luxembourg
Pièce jointe:	SWD(2020) 862 final

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2020) 862 final.



Bruxelles, le 18.11.2020
SWD(2020) 862 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse du projet de plan budgétaire du Luxembourg

accompagnant le document:

AVIS DE LA COMMISSION

sur le projet de plan budgétaire du Luxembourg

{C(2020) 8512 final}

Table des matières

SYNTHESE	2
1. INTRODUCTION	3
2. ÉVOLUTIONS MACROECONOMIQUES SUR LESQUELLES REPOSE LE PROJET DE PLAN BUDGETAIRE	4
3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES	6
3.1. Évolution du déficit	6
3.2. Évolution de la dette.....	9
4. MESURES A LA BASE DU PROJET DE PLAN BUDGETAIRE.....	11
4.1. Mesures en 2020	12
4.2. Mesures en 2021	12
5. ANNEXE	15

SYNTHESE

- Après que le PIB réel a affiché un taux de croissance de 2,3 % en 2019, l'activité économique devrait se contracter fortement en raison de la crise de la COVID-19 en 2020, à savoir de -6 % selon le projet de plan budgétaire et de -4,5 % selon les prévisions d'automne de la Commission. Pour 2021, le projet de plan budgétaire prévoit que le PIB devrait rebondir de 7 %. La Commission table sur une reprise plus lente, avec une croissance du PIB réel de 3,9 % en 2021. Cette différence s'explique en grande partie par la contribution moins négative (en 2020) et moins positive (en 2021) des exportations nettes à la croissance du PIB dans les prévisions de la Commission.
- Dans le projet de plan budgétaire, le solde nominal devrait se détériorer fortement en 2020 et atteindre un déficit de 7,4 % du PIB, qui tomberait à 2,7 % en 2021. Selon la Commission, le déficit nominal du Luxembourg devrait s'établir à 5,1 % du PIB en 2020 et à 1,3 % du PIB en 2021. Ni le projet de plan budgétaire ni les prévisions de la Commission ne tiennent compte de la mise en œuvre des réformes et des investissements — ni des coûts y afférents — qui sont envisagés dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience.
- Le degré élevé d'incertitude découlant de la pandémie de COVID-19 continue de peser sur les perspectives macroéconomiques et budgétaires. Selon les prévisions de la Commission, les mesures accentuant le déficit qui ont été adoptées en 2020 pour lutter contre la pandémie et compenser ses effets socio-économiques négatifs représentent 3,1 % du PIB. Ces mesures comprennent, entre autres, des dépenses extraordinaires de santé, l'extension du régime de chômage partiel à tous les secteurs économiques et des subventions destinées à soutenir les petites et moyennes entreprises. Les mesures en matière de liquidité et les garanties publiques destinées à soutenir les entreprises représentent environ 13,4 % du PIB et n'ont pas d'incidence budgétaire immédiate. Dans l'ensemble, les mesures prises par le Luxembourg en 2020 étaient conformes aux orientations définies dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19.
- Les nouvelles mesures qu'il est prévu de mettre en œuvre en 2021 visent à soutenir la reprise économique et représentent 0,2 % du PIB. Elles comprennent l'introduction d'une taxe carbone, des mesures visant à améliorer l'équité sociale ainsi que l'accélération de la transition écologique et numérique.
- Fin 2019, la dette publique s'élevait à 22,0 % du PIB. Selon le projet de plan budgétaire, elle devrait passer à 27,4 % du PIB en 2020, puis à 29,4 % en 2021. Dans ses prévisions d'automne, la Commission estime que le ratio de la dette publique au PIB devrait atteindre 25,4 % du PIB en 2020, puis 27,3 % en 2021.
- Le 20 mai 2020, la Commission a élaboré, en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, un rapport examinant si le Luxembourg respectait le critère du déficit prévu par le traité. Dans l'ensemble, l'analyse effectuée a

suggéré que le critère du déficit tel que défini par le traité et le règlement (CE) n° 1467/1997 n'était pas rempli. Compte tenu de l'incertitude exceptionnelle engendrée par la flambée de COVID-19 et de son incidence macroéconomique et budgétaire extraordinaire, y compris lorsqu'il s'agit de donner une orientation crédible à la politique budgétaire, qui devra rester favorable en 2021, la Commission a estimé qu'il n'était pas opportun de décider s'il y a lieu de soumettre des États membres à la procédure pour déficit excessif.

- Dans l'ensemble, la Commission estime que la plupart des mesures contenues dans le projet de plan budgétaire du Luxembourg soutiennent l'activité économique dans un contexte d'incertitude considérable. Dans le même temps, il est utile d'examiner régulièrement l'usage, l'efficacité et le caractère adéquat des mesures de soutien et d'être prêt à les adapter, le cas échéant, à l'évolution de la situation.

1. INTRODUCTION

Le présent document évalue les projections économiques et budgétaires contenues dans le projet de plan budgétaire du Luxembourg pour 2021 (ci-après le «plan»), qui a été présenté le 14 octobre 2020¹ conformément au règlement (UE) n° 473/2013.

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance et, le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres de l'UE ont approuvé l'évaluation de la Commission. Cette clause facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Comme la Commission l'a indiqué dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable² et dans sa lettre du 19 septembre 2020 aux ministres des finances de l'UE³, l'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme de chaque État membre, qui devrait continuer à fournir un soutien budgétaire ciblé et temporaire en 2021, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte.

On s'attend à ce qu'en 2021, les finances publiques soient aussi influencées par la mise en place proposée de la facilité pour la reprise et la résilience, parallèlement à la proposition concernant un budget à long terme renforcé pour l'Union pour la

¹ Une traduction en anglais du projet de plan budgétaire 2021 a été fournie le 21 octobre 2020.

² Communication de la Commission — Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, Bruxelles, COM(2020) 575 final du 17.9.2020.

³ 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

période 2021-2027. Il est envisagé que cette facilité fournisse une enveloppe totale de 672 500 000 000 EUR sous forme de prêts et de soutien financier non remboursable (subventions) visant à appuyer la mise en œuvre des investissements et des réformes dans les États membres de l'UE. Le projet de plan budgétaire 2021 du Luxembourg ne tient pas compte de la mise en œuvre des réformes et des investissements envisagés dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, ni de leurs coûts associés.

Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que le déficit public du Luxembourg en 2020 allait 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 respecté. Compte tenu de l'incertitude exceptionnelle engendrée par la flambée de COVID-19 et de son incidence macroéconomique et budgétaire extraordinaire, y compris lorsqu'il s'agit de donner une orientation crédible à la politique budgétaire, qui devra rester favorable en 2021, la Commission a estimé qu'il n'était pas opportun de décider s'il y a lieu de soumettre des États membres à la procédure pour déficit excessif.

2. ÉVOLUTIONS MACROÉCONOMIQUES SUR LESQUELLES REPOSE LE PROJET DE PLAN BUDGETAIRE

L'économie luxembourgeoise est profondément touchée par la pandémie de COVID-19. Le gouvernement a mis en place un confinement le 15 mars et a commencé à assouplir progressivement les mesures à partir de fin avril. Le confinement et les restrictions en vigueur devraient tout de même avoir une forte incidence négative sur l'activité économique. Le scénario macroéconomique figurant dans le projet de plan budgétaire 2021 en tient compte, puisqu'il prévoit une contraction du PIB réel de 6 % en 2020. Pour 2021, le plan prévoit un rebond de la croissance du PIB réel de 7 %. Le scénario macroéconomique sous-tendant le plan a été élaboré par l'Institut national de la statistique (STATEC) fin août 2020. Les projections relatives au PIB global pour 2020 et 2021 sont les mêmes que dans le programme de stabilité pour 2020, mais les composantes du PIB sont très différentes. Pour 2020, la contraction de la consommation privée et des investissements privés est plus forte et le secteur extérieur obtient de meilleurs résultats que ne l'avait prévu le programme de stabilité. Pour 2021, le plan prévoit un rebond de la demande intérieure plus marqué et une reprise des exportations nettes plus faible que ce que prévoit le programme de stabilité. Quoi qu'il en soit, en l'état actuel des choses, une grande incertitude continue de peser sur les perspectives macroéconomiques et budgétaires en raison de la pandémie de COVID-19 et de ses conséquences économiques.

Dans le projet de plan budgétaire, le déclin de l'activité économique en 2020 est principalement dû à la contribution négative des exportations nettes, car l'on s'attend à ce que les exportations de biens et de services diminuent plus que les importations. En outre, la demande intérieure devrait se contracter nettement, puisque le recul considérable de la consommation privée et de la formation brute de capital fixe dû à la crise de la COVID-19 n'est que partiellement atténué par la forte réaction budgétaire. Les deux programmes de soutien économique mis en place par le gouvernement pour remédier aux conséquences de la crise de la COVID-19 sur

l'économie devraient entraîner une hausse de la consommation publique et des investissements publics en 2020. Pour 2021, toutes les composantes du PIB devraient connaître un fort rebond, soutenu là encore par la politique budgétaire, qui se traduirait par une reprise de 7 % de la croissance du PIB réel. La baisse de l'activité économique en 2020 provoque un ralentissement au sein du marché du travail, où la croissance de l'emploi devrait passer de 3,6 % à 1,9 % et le taux de chômage de 5,6 % à 7,1 % entre 2019 et 2021.

En comparaison avec le plan, les prévisions de l'automne 2020 de la Commission tablent sur une baisse moindre du PIB réel en 2020 (de 4,5 %), suivie d'un rebond moindre en 2021 (de 3,9 %). Ces prévisions reflètent principalement une baisse et un rebond moindres du commerce international. De ce fait, les prévisions d'automne de la Commission anticipent une moindre contribution négative des exportations nettes à la croissance du PIB en 2020 et leur moindre contribution positive en 2021. Étant donné que le secteur financier se porte relativement bien et que les secteurs les plus touchés par la crise de la COVID-19 représentent une part moindre du PIB, le Luxembourg devrait connaître en 2020 un déclin économique moins marqué que dans d'autres pays de l'UE. L'échéance du scénario macroéconomique présenté dans le plan était fixée à la fin du mois d'août, tandis que les prévisions de la Commission ont été finalisées en octobre et ont donc pu tenir compte des données du PIB pour le deuxième trimestre et des données relatives à la balance des paiements jusqu'en août 2020. En particulier, les chiffres de la balance des paiements montrent que le commerce des services financiers a bien tenu le coup, puisque le secteur financier enregistre des résultats relativement bons dans la conjoncture économique actuelle.

Les prévisions macroéconomiques utilisées dans le projet de plan budgétaire sont produites indépendamment par l'Institut national de la statistique (STATEC).

Tableau 1. Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2019	2020			2021		
	COM	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	2,3	-6,0	-6,0	-4,5	7,0	7,0	3,9
Consommation privée (variation en %)	2,8	-1,6	-5,3	-9,4	3,2	6,6	6,0
Formation brute de capital fixe (variation en %)	3,9	2,7	-8,3	-15,5	0,7	9,1	9,6
Exportations de biens et services (variation en %)	0,8	-7,6	-5,8	-3,3	11,9	7,8	2,0
Importations de biens et services (variation en %)	0,9	-4,9	-4,8	-3,7	10,4	6,9	2,3
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>							
- Demande intérieure finale	2,3	0,7	-2,6	-4,1	1,5	3,2	3,7
- Variations des stocks	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Exportations nettes	0,2	-6,8	-3,4	-0,4	5,5	3,8	0,2
Écart de production ¹	0,0	-5,5	-7,3	-6,3	-0,7	-2,7	-4,7
Emploi (variation en %)	3,6	0,7	1,9	2,0	1,0	1,9	2,0
Taux de chômage (en %)	5,6	6,7	6,5	6,6	7,3	7,2	7,1
Productivité du travail (variation en %)	-1,3	0,0	-7,8	-6,3	0,0	5,0	1,9
Inflation IPCH (en %)	1,6	-0,5	0,1	0,2	1,9	1,5	1,5
Déflateur du PIB (variation en %)	3,4	-0,6	-1,1	-0,2	2,2	1,9	1,4
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	1,7	0,0	-5,8	-5,3	0,0	6,3	2,3
Capacité/besoin de financement net(te) vis-à-vis du reste du monde (en % du PIB)	1,5	s.o.	s.o.	0,1	s.o.	s.o.	0,6

Remarque:

¹En pourcentage du PIB potentiel, la croissance du PIB potentiel ayant été recalculée par les services de la Commission sur la base du scénario du programme en utilisant la méthode commune.

Source:

Programme de stabilité 2020 (PS); projet de plan budgétaire pour 2021 (PPB); prévisions de l'automne 2020 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

3. ÉVOLUTIONS BUDGETAIRES RECENTES ET ATTENDUES

Le 20 juillet 2020, le Conseil a adressé des recommandations au Luxembourg dans le cadre du Semestre européen. Dans le domaine des finances publiques et conformément à la clause dérogatoire générale, le Conseil a recommandé au Luxembourg de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise qui suivra. Lorsque les conditions économiques le permettront, le Luxembourg devrait mener des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements.

3.1. Évolution du déficit

Le projet de plan budgétaire anticipe un déficit nominal de 7,4 % du PIB en 2020. Le programme de stabilité de mai 2020 tablait sur un déficit de 8,5 % du PIB. Partant d'une hypothèse économique sous-jacente similaire, la révision à la hausse s'explique dans une large mesure par la révision à la hausse des recettes. Les prévisions de l'automne 2020 de la Commission tablent en revanche sur un déficit plus faible, de 5,1 % du PIB, qui s'explique en partie par des projections de croissance moins négatives.

Le ratio des recettes au PIB présenté dans le plan est semblable à celui qui figure dans les prévisions de la Commission, bien qu'il résulte d'une composition

légèrement différente des catégories de recettes. En particulier, sur la base de perspectives macroéconomiques plus sombres que dans les prévisions de la Commission, le projet de plan budgétaire prévoit une baisse plus marquée des recettes provenant de la fiscalité directe, compensée par des recettes plus dynamiques provenant de la fiscalité indirecte, des cotisations sociales et d'autres sources résiduelles.

Le déficit moindre anticipé par la Commission résulte d'une projection moindre en ce qui concerne les dépenses courantes, notamment la rémunération des salariés et la consommation intermédiaire, ainsi que d'une projection moindre en ce qui concerne les dépenses en capital, notamment l'investissement public. Quoi qu'il en soit, comme pour les prévisions macroéconomiques, toute projection budgétaire dans les circonstances actuelles est extrêmement incertaine.

Reflétant le déficit nominal moindre dans les prévisions de la Commission, le solde structurel devrait connaître une détérioration plus modérée que le solde structurel recalculé⁴ sur la base des données du plan. L'écart de production plus négatif dans le plan n'a compensé que partiellement la différence de solde nominal entre le plan et les prévisions de la Commission. Ni le projet de plan budgétaire ni les prévisions de la Commission ne présentent les mesures de lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 comme des mesures ponctuelles⁵.

Pour 2021, le projet de plan budgétaire prévoit un déficit de 2,7 % du PIB. Il comprend de nouvelles mesures visant à soutenir la reprise et la double transition, en matière à la fois de recettes et de dépenses, équivalant au total à 0,2 % du PIB. L'amélioration du solde nominal par rapport à 2020 s'explique par le rebond économique escompté et par la suppression progressive des mesures temporaires mises en œuvre pour contenir les effets économiques de la pandémie. Les prévisions de la Commission incluent — sur la base de l'hypothèse de politiques inchangées sur laquelle elles reposent — des recettes et des dépenses qui sont suffisamment détaillées et annoncées de manière crédible dans le projet de plan budgétaire. Le plan ne tient pas compte de la mise en œuvre des réformes et des investissements envisagés dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, ni de leurs coûts associés⁶. Toujours dans l'hypothèse de politiques inchangées, les

⁴ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune. Une forte incertitude pèse sur les estimations du solde budgétaire structurel en raison des conséquences économiques de la pandémie de COVID-19.

⁵ Dans ses prévisions de l'automne 2020, la Commission n'a pas classé les mesures liées à la COVID-19 parmi les mesures ponctuelles, car cette classification ne semble pas la plus appropriée pour plusieurs des mesures prises contre la pandémie de COVID-19. Pour définir ce qu'est une mesure ponctuelle aux fins de la surveillance budgétaire, la Commission se fonde sur un ensemble de principes bien étoffé. Cette méthode est assez restrictive; par exemple, elle exclut les paiements compensatoires aux ménages ou aux entreprises qui ne découlent pas directement de la pandémie et pour lesquels le gouvernement dispose d'une plus grande marge d'appréciation. En outre, compte tenu du haut degré d'incertitude quant à la durée et à l'incidence de certaines mesures, la plupart des mesures ne seraient pas considérées comme ponctuelles dans une évaluation ex ante. La Commission privilégie la prise en considération de ces mesures dans son application du pacte de stabilité et de croissance au titre de l'activation de la clause dérogatoire générale.

⁶ Le traitement statistique du soutien financier apporté par la facilité pour la reprise et la résilience fait actuellement l'objet de discussions entre Eurostat et les États membres.

prévisions de la Commission n'incluent aucune dépense liée à la facilité pour la reprise et la résilience.

Les prévisions de l'automne 2020 de la Commission anticipent une baisse du déficit nominal, qui passerait à 1,3 % du PIB. Cela tient non seulement au fait que le point de départ de la projection du déficit pour 2020 n'est pas le même dans ces prévisions que dans le projet de plan budgétaire, mais aussi à l'important rebond attendu en matière de croissance économique et à la suppression progressive des mesures temporaires mises en œuvre pour contenir les effets économiques de la pandémie. Toutefois, les effets de certaines mesures devraient encore se faire sentir en 2021. En particulier, dans les prévisions de la Commission, l'incidence de la prolongation des mesures en faveur de l'emploi devrait se chiffrer à 0,1 % du PIB. Pour l'heure, étant donné que les plans pour la reprise et la résilience devraient être présentés et approuvés en 2021, les prévisions de la Commission tablent, dans leurs projections budgétaires pour 2021, sur le fait que la transaction financière consistant à préfinancer à hauteur de 10 % les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience⁷ n'aura pas d'incidence sur le solde budgétaire en 2021, mais qu'elle aura un effet de réduction de la dette publique.

Le ratio des recettes au PIB en 2021 est plus élevé dans les prévisions de la Commission que dans le plan. Ce ratio plus élevé s'explique par des écarts entre les élasticités des recettes sous-jacentes, et donc des recettes provenant de la fiscalité directe qui sont plus élevées dans les projections de la Commission que dans le projet de plan budgétaire.

Le plan prévoit une amélioration sensible du solde structurel recalculé. Toutefois, dans la conjoncture actuelle, il n'est pas opportun de faire une lecture mécanique des indicateurs traditionnels pour évaluer l'orientation budgétaire. L'introduction puis le retrait de mesures d'urgence temporaires de grande ampleur faussent le tableau, étant donné que les variations correspondantes du niveau des dépenses publiques d'une année à l'autre ont une incidence sur les indicateurs utilisés pour évaluer l'orientation budgétaire. En excluant les mesures d'urgence temporaires du calcul des indicateurs d'orientation budgétaire, on obtient une évaluation plus représentative du soutien budgétaire sous-jacent à l'activité économique⁸.

Les risques liés au volume considérable de garanties publiques émises en réaction à la crise semblent minimes, étant donné que l'activation de ces garanties a été modeste (équivalant à 0,2 % du PIB) jusqu'ici. La possibilité que certaines de ces garanties soient appelées engendre donc un faible risque à la baisse du solde des administrations publiques en 2021 et les années suivantes.

⁷ Le montant du préfinancement est fondé sur la proposition de compromis de la présidence du Conseil relative au règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience (11538/20) du 7 octobre 2020, sur la base de laquelle la présidence du Conseil a obtenu un mandat pour mener les négociations avec le Parlement européen.

⁸ L'écart de production est difficile à mesurer en raison du net recul de l'activité économique et du niveau très élevé d'incertitude économique.

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire

(en % du PIB)	2019		2020			2021			Variation: 2019-2021
	COM	PPB	PS	PPB	COM	PS	PPB	COM	PPB
Recettes	44,6	44,6	44,1	45,4	45,6	43,5	44,5	46,2	-0,1
<i>dont:</i>									
- Impôts sur la production et les importations	11,4	11,4	11,0	11,3	11,2	11,1	11,5	11,4	0,1
- Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	16,5	16,5	15,0	15,8	16,5	15,2	15,4	16,7	-1,1
- Impôts sur le capital	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	0,0
- Cotisations sociales	12,1	12,1	13,1	13,5	13,4	12,3	12,9	13,5	0,8
- Autres (poste résiduel)	4,4	4,4	4,6	4,6	4,3	4,5	4,5	4,5	0,1
Dépenses	42,2	42,2	52,6	52,8	50,8	46,5	47,2	47,5	5,0
<i>dont:</i>									
- Dépenses primaires	41,9	41,9	52,4	52,6	50,5	46,4	47,0	47,3	5,1
<i>dont:</i>									
Rémunération des salariés	10,0	10,0	11,6	11,6	11,2	11,1	11,2	11,1	1,2
Consommation intermédiaire	4,1	4,1	4,8	5,2	4,6	4,5	4,6	4,6	0,5
Prestations sociales	18,2	18,2	22,7	22,8	22,8	19,7	20,3	20,5	2,1
Subventions	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4	0,1
Formation brute de capital	4,0	4,0	5,5	5,9	5,2	4,7	4,6	4,9	0,6
Autres (poste résiduel)	4,5	4,5	6,5	5,7	5,3	5,2	5,0	4,9	0,5
- Dépenses d'intérêts	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	-0,1
Solde budgétaire des administrations publiques (SBAP)	2,4	2,4	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3	-5,1
Solde primaire	2,7	2,7	-8,2	-7,2	-4,8	-2,9	-2,6	-1,0	-5,3
Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SBAP hors mesures exceptionnelles	2,4	2,4	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3	-5,1
Écart de production ¹	0,0	0,3	-5,5	-7,3	-6,3	-0,7	-2,7	-4,7	-3,0
Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹	2,4	2,3	-6,0	-4,0	-2,2	-2,7	-1,4	0,8	-3,7
Solde structurel (SS)²	2,4	2,3	-6,0	-4,0	-2,2	-2,7	-1,4	0,8	-3,7
Solde primaire structurel ²	2,7	2,6	-5,8	-3,8	-1,9	-2,6	-1,2	1,1	-3,8

Remarques:

¹ Écart de production (en % du PIB potentiel) et solde corrigé des variations conjoncturelles conformément au PPB/programme, tels que recalculés par les services de la Commission sur la base du scénario du PPB/programme en utilisant la méthode commune.

² Le solde (primaire) structurel correspond au solde (primaire) corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires.

Source:

Programme de stabilité 2020 (PS); projet de plan budgétaire pour 2021 (PPB); prévisions de l'automne 2020 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

3.2. Évolution de la dette

Le projet de plan budgétaire prévoit que le ratio de la dette publique au PIB augmentera de 5,4 points de pourcentage pour atteindre 27,4 % du PIB à la fin de l'année 2020, soit toujours bien en deçà du seuil de 60 % fixé par le traité et du seuil de 30 % fixé par le gouvernement. Cette augmentation s'explique principalement par la nécessité de financer le déficit de l'administration centrale, tandis que le secteur de la sécurité sociale devrait encore afficher un excédent. La législation nationale prévoit l'affectation des excédents du secteur de la sécurité sociale à un fonds de réserve (le Fonds de compensation commun au régime général de pension), afin de

faire face aux futures dépenses de retraite, et l'interdiction de les utiliser pour financer les besoins de l'administration centrale. L'ajustement stocks-flux contribue à réduire la dette, principalement parce que la dette de 2 500 000 000 EUR, déjà partiellement financée en 2019, est arrivée à échéance en mai 2020. En outre, une obligation «durable» de 1 500 000 000 EUR a été émise pour financer des projets écologiques et sociaux. Pour 2021, le projet de plan budgétaire prévoit que le ratio d'endettement augmentera encore pour atteindre 29,4 % du PIB, toujours en raison de la nécessité de financer le déficit de l'administration centrale.

Les projections relatives à la dette figurant dans le plan sont légèrement inférieures à celles figurant dans le programme de stabilité, car le projet de plan budgétaire anticipe des déficits primaires plus faibles. Par rapport au programme de stabilité, le plan n'a pas révisé les taux de croissance du PIB nominal, bien que la composition de la croissance du PIB soit différente.

Les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, quant à elles, tablent sur une augmentation plus faible du taux d'endettement pour les deux années. La différence principale entre les deux séries de projections tient principalement au fait que les autorités luxembourgeoises anticipent un déficit primaire plus élevé tant en 2020 qu'en 2021.

Tableau 3. Évolution de la dette

(en % du PIB)	2019	2020			2021		
		PS	PPB	COM	PS	PPB	COM
Ratio d'endettement brut¹	22,0	28,7	27,4	25,4	29,6	29,4	27,3
Variation du ratio	1,0	6,7	5,4	3,4	0,9	2,0	1,9
Contributions ² :							
1. Solde primaire	-2,7	8,2	7,2	4,8	2,9	2,6	1,0
2. Effet «boule de neige»	-0,8	1,9	1,9	1,4	-2,3	-2,1	-1,0
<i>dont:</i>							
Dépenses d'intérêts	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3
Effet de la croissance réelle	-0,5	1,4	1,4	1,0	-1,8	-1,8	-0,9
Effet de l'inflation	-0,7	0,2	0,3	0,1	-0,6	-0,5	-0,3
3. Ajustement stock-flux	4,6	-3,3	-3,6	-2,8	0,3	1,6	1,9
<i>dont:</i>							
Différence caisse/droits constatés		S.O.	S.O.		S.O.	S.O.	
Accumulation nette d'actifs financiers		S.O.	S.O.		S.O.	S.O.	
dont recettes tirées des privatisations		S.O.	S.O.		S.O.	S.O.	
Effet de valorisation et poste résiduel		S.O.	S.O.		S.O.	S.O.	

Remarques:

¹ Fin de période.

² L'effet «boule de neige» reflète l'incidence des dépenses d'intérêts sur la dette cumulée, ainsi que l'incidence de la croissance du PIB réel et de l'inflation sur le ratio d'endettement (par l'intermédiaire du dénominateur). L'ajustement stock-flux englobe les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice, l'accumulation d'actifs financiers, ainsi que les effets de valorisation et autres effets résiduels.

Source:

Programme de stabilité 2020 (PS); projet de plan budgétaire pour 2021 (PPB); prévisions de l'automne 2020 de la Commission (COM); calculs de la Commission.

4. MESURES A LA BASE DU PROJET DE PLAN BUDGETAIRE

Le projet de plan budgétaire se concentre sur les mesures prises dans le contexte de la pandémie de COVID-19 en 2020 et les mesures visant à soutenir la reprise en 2021. Les mesures budgétaires de soutien devraient être adaptées à la situation spécifique de chaque État membre, mais devraient, en règle générale, être bien ciblées et temporaires. Leur utilisation et leur efficacité devraient faire l'objet d'un examen régulier par les autorités luxembourgeoises. En fonction de l'évolution de la pandémie, il convient d'ajuster les mesures budgétaires d'urgence et de les combiner avec d'autres mesures qui améliorent les fondamentaux économiques, soutiennent la transition écologique et numérique et exercent un effet positif sur la demande.

4.1. Mesures en 2020

Face à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, le Luxembourg a adopté en 2020 des mesures budgétaires en temps utile pour renforcer les capacités de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux personnes et aux secteurs qui ont été particulièrement touchés. D'après le projet de plan budgétaire pour 2020, ces mesures budgétaires représentent 5,1 % du PIB en 2020. Parmi ces mesures figurent le financement de l'extension du régime de chômage partiel à tous les secteurs économiques, un congé spécial pour raisons familiales et la couverture dès le premier jour d'incapacité de travail, qui représentent à eux tous 2,9 % du PIB. Des dépenses supplémentaires représentant 0,4 % du PIB ont été allouées au renforcement des services de santé, des indemnités d'assurance maladie et de la rémunération du personnel de santé. Les mesures restantes visent à apporter un soutien au secteur le plus durement touché par la crise, et en particulier aux petites et très petites entreprises ainsi qu'aux travailleurs indépendants. Les prévisions de l'automne 2020 de la Commission ont tenu compte des mesures décrites dans le projet de plan budgétaire, en leur attribuant toutefois une incidence budgétaire moins élevée (3,1 % du PIB). Dans les prévisions de la Commission, il est considéré qu'une grande partie des dépenses consacrées aux régimes de chômage partiel entrent dans la gestion des stabilisateurs automatiques, tandis que le plan semble présenter l'incidence brute de ces régimes. En outre, contrairement au plan, les prévisions de la Commission ne considèrent pas l'octroi d'avances remboursables (0,7 % du PIB) comme une mesure discrétionnaire ayant une incidence budgétaire.

De surcroît, le Luxembourg a adopté des mesures qui, bien que n'ayant pas d'incidence directe sur le déficit, ont contribué à apporter un soutien à la liquidité des entreprises, que le projet de plan budgétaire 2021 estime à 13,4 % du PIB. Parmi ces mesures figurent des reports d'imposition et de charges sociales pour les entreprises, le remboursement accéléré des crédits d'impôt et de TVA (équivalant à 7,7 % du PIB) et des garanties de prêts (5,7 % du PIB). Selon les données annexées au projet de plan budgétaire, il est estimé que l'activation des garanties de liquidité représentait 0,2 % du PIB au moment de la présentation du plan.

Dans l'ensemble, les mesures prises par le Luxembourg en 2020 ont été conformes aux orientations définies dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19.

4.2. Mesures en 2021

Pour 2021, le plan présente une série de nouvelles mesures visant à soutenir la reprise économique. Cette série représente 0,2 % du PIB et comprend des mesures tant sur le plan des recettes que sur le plan des dépenses.

En ce qui concerne les recettes, la série de mesures budgétaires devrait promouvoir l'équité sociale et la transition écologique, et préserver et améliorer la compétitivité à long terme de l'économie nationale. L'une de ces mesures prévoit la mise en place d'une taxe carbone. La mesure devrait avoir, en matière de finances publiques, une incidence négative qui se chiffrerait à environ 40 000 000 EUR. L'augmentation prévue des prix du carburant, qui réduira l'écart de prix avec les pays voisins,

entraînera à terme une baisse des ventes de carburant, dont l'incidence sera supérieure à celle des recettes supplémentaires générées par la hausse des prix du carburant. Parmi les autres mesures figurent la suppression du régime d'options sur actions, la révision du régime d'imposition des investissements immobiliers réalisés par le Fonds d'investissement spécialisé et des mesures visant à réduire l'imposition des revenus du travail. Ces mesures devraient avoir une incidence budgétaire globalement neutre.

En ce qui concerne les dépenses, les mesures visent à soutenir les objectifs stratégiques du pacte vert pour l'Europe et de la stratégie numérique pour l'Europe. Le coût global de ces mesures est estimé à environ 61 000 000 EUR (0,1 % du PIB).

Toutes les mesures sont présentées de manière suffisamment détaillée dans le projet de plan budgétaire, et la Commission les a donc incluses dans ses prévisions, sans rien changer à leur évaluation.

Sur la base des informations présentées dans le projet de plan budgétaire et compte tenu des prévisions de l'automne 2020 de la Commission, les mesures prévues par le Luxembourg pour 2021 soutiennent la reprise de l'activité économique dans un contexte de grande incertitude. Dans le même temps, il est utile d'examiner régulièrement l'usage, l'efficacité et le caractère adéquat des mesures de soutien et d'être prêt à les adapter 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 déterminer si les réformes et les investissements figurant dans le plan pour la reprise et la résilience sont cohérents avec les priorités d'action de l'Union et les défis recensés dans le cadre du Semestre européen. Cette évaluation menée par la Commission servira de base au Conseil en vue de l'approbation du plan et permettra d'élaborer les informations destinées au Parlement européen.

Tableau 4.1.a. Principales mesures discrétionnaires figurant dans le projet de plan budgétaire

Liste des mesures	Description	Code SEC (composante dépenses/recettes)	État d'avancement de l'adoption	Incidence budgétaire (% du PIB - variation par rapport à l'année précédente - signe positif pour les mesures accentuant le déficit)	
				2020	2021
1	Mise en œuvre d'une taxe sur le CO ₂	D.2/Recettes	Prévue		0,1
2	Série de mesures fiscales en faveur de l'équité sociale, de la transition écologique et de la compétitivité à long terme	D.2-D.5/Recettes	Prévue		0,0

3	Augmentation de certaines dépenses publiques	P.2/Dépenses	Prévue			0,0
4	Investissements destinés à soutenir la double transition	P.51/Dépenses	Prévue			0,0
5	Mesures dans le domaine de l'éducation	D.62/Dépenses	Prévue			0,0
6	Différents types de transferts	D.7/Dépenses	Prévue			0,0
7	Pacte logement 2.0	D.9/Dépenses	Prévue			0,0
				Total		0,2

Tableau 4.1.b. Garanties adoptées/annoncées en réaction à la pandémie de COVID-19

Liste des mesures	Description	État d'avancement de l'adoption	Cadre de garantie maximale disponible* (% du PIB)	Niveau actuel d'activation (passifs éventuels réels, en % du PIB)
1	État — Régime de garantie pour les nouveaux prêts bancaires	Adoptée	4,2	0,2
	SNCI — Financement spécial anti-crise	Adoptée	0,7	<0.1
	SNCI — Garanties PME	Adoptée	0,3	<0.1
	Office du Ducroire	Adoptée	0,3	<0.1
	BEI — contribution du Luxembourg	Adoptée	0,1	s.o.
	SURE — contribution du Luxembourg	Adoptée	0,1	s.o.
	Total		5,7	0,2

*Toute incidence budgétaire liée aux pertes attendues ou aux appels réels aux garanties devrait être indiquée dans le tableau type 5.1 Description des mesures discrétionnaires inscrites dans le projet de budget (voir code de conduite, https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-7_two_pack_coc_amended_en.pdf)

5. ANNEXE

Variables obligatoires ne figurant pas dans le projet de plan budgétaire

Les données obligatoires suivantes n'ont pas été explicitement fournies:

- Tableau 1c. Évolution du marché du travail: niveaux des taux de chômage en 2019
- Tableau 1d. Emprunts/prêts nets vis-à-vis du reste du monde.

Le fait que des variables obligatoires ne soient pas inscrites n'a pas d'incidence sur la capacité de la Commission à évaluer le projet de plan budgétaire sur la base des hypothèses du plan.