

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 18 juin 2021

portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2021

(2021/C 304/16)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques <sup>(1)</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

après consultation du Comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) 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. La clause dérogatoire générale, 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 l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil <sup>(2)</sup>, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans cette communication, la Commission a exposé son point de vue selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue du fait de la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec cette évaluation de la Commission. La clause dérogatoire générale a accordé aux États membres une flexibilité budgétaire pour faire face à la crise de la COVID-19. Elle a facilité la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Son activation permet à chaque État membre de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement conduisant à la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme, pour autant que cela ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Le 17 septembre 2020, la Commission a annoncé, dans sa communication sur la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, que la clause dérogatoire générale resterait en vigueur en 2021.
- (2) Le 20 juillet 2020, le Conseil a adopté une recommandation <sup>(3)</sup> (ci-après dénommée «recommandation du Conseil du 20 juillet 2020»). Il a été recommandé au Luxembourg de prendre, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie de COVID-19, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également été recommandé au Luxembourg, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements.
- (3) Selon la recommandation 2021 du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, les politiques budgétaires devraient rester favorables dans tous les États membres de la zone euro tout au long de l'année 2021 et les mesures de politique publique devraient être adaptées aux circonstances propres à chaque pays et être rapides, temporaires et ciblées. Lorsque les conditions épidémiologiques et économiques le permettront, il conviendra de supprimer progressivement les mesures d'urgence, tout en luttant contre les effets de la crise sur le plan social et sur le marché du travail. Les États membres devraient mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en favorisant l'investissement. Les États membres devraient mener des réformes qui renforcent la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous.

<sup>(1)</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).

<sup>(3)</sup> Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 101).

- (4) Le 18 novembre 2020, la Commission a adopté ses avis sur les projets de plans budgétaires 2021 des États membres de la zone euro, sur la base d'une évaluation qualitative des mesures budgétaires. La Commission a estimé que le projet de plan budgétaire du Luxembourg était globalement conforme aux recommandations de politique budgétaire énoncées dans la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 et que la plupart des mesures exposées dans le projet de plan budgétaire soutenaient l'activité économique dans un contexte de grande incertitude.
- (5) Next Generation EU, incluant la facilité pour la reprise et la résilience, garantira une reprise durable, inclusive et équitable. Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil <sup>(4)</sup>, qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience, est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apportera un soutien financier à la mise en œuvre de réformes et à l'investissement, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribuera à la reprise économique et à la réalisation d'investissements et de réformes durables et propices à la croissance, favorisant en particulier les transitions écologique et numérique, et renforcera la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle aidera également les finances publiques à retrouver à court terme une position plus favorable et contribuera au renforcement de leur viabilité, ainsi qu'à la croissance et à la création d'emplois, à moyen et à long terme.
- (6) Le 3 mars 2021, la Commission a adopté une communication qui fournit de nouvelles orientations visant à faciliter la coordination des politiques budgétaires et l'élaboration des programmes de stabilité ou de convergence des États membres. L'orientation budgétaire globale, compte tenu des budgets nationaux et de la facilité pour la reprise et la résilience, devrait continuer à soutenir l'activité économique en 2021 et 2022. Dans le même temps, une normalisation progressive de l'activité économique étant attendue pour le second semestre de 2021, il conviendrait que les politiques budgétaires des États membres soient davantage différenciées en 2022. Les politiques budgétaires des États membres devraient tenir compte de l'état de la reprise, de la viabilité budgétaire et de la nécessité de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales. Eu égard à la nécessité de favoriser une reprise durable dans l'Union, les États membres présentant de faibles risques en matière de viabilité budgétaire devraient établir leur budget de manière à maintenir une politique budgétaire de soutien en 2022, en tenant compte des effets de la facilité pour la reprise et la résilience. Les États membres affichant un endettement élevé devraient mener des politiques budgétaires prudentes, tout en préservant les investissements financés au niveau national et en utilisant les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux projets d'investissement de qualité et des réformes structurelles supplémentaires. Pour la période postérieure à 2022, les politiques budgétaires devraient continuer à prendre en compte la vigueur de la reprise, le degré d'incertitude économique et les considérations de viabilité budgétaire. Un recentrage des politiques budgétaires en vue de parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes, notamment en éliminant progressivement les mesures de soutien le moment venu, contribuera à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme.
- (7) Dans sa communication du 3 mars 2021, la Commission a estimé par ailleurs que la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Sur la base de ses prévisions du printemps 2021, le 2 juin 2021, la Commission a estimé que les conditions permettant de maintenir en vigueur la clause dérogatoire générale en 2022 et de la désactiver en 2023 étaient remplies. Les situations propres à chaque pays continueront d'être prises en considération après la désactivation de la clause dérogatoire générale.
- (8) Le 30 avril 2021, le Luxembourg a présenté son programme de stabilité pour 2021, conformément à l'article 4 du règlement (CE) n° 1466/97.
- (9) En 2020, d'après les données validées par Eurostat, le Luxembourg a affiché un déficit public de 4,1 % du produit intérieur brut (PIB), tandis que sa dette publique a augmenté pour atteindre 24,9 % du PIB. La variation annuelle du solde budgétaire primaire s'élevait à - 6,6 % du PIB, compte tenu des mesures budgétaires discrétionnaires de relance de l'économie à hauteur de 3,6 % du PIB et du jeu des stabilisateurs automatiques. Le Luxembourg a également mis en place des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises et des ménages (telles que des garanties et des reports d'impôt, qui n'ont aucune incidence budgétaire directe et immédiate), estimées à 5,7 % du PIB, selon les estimations de la Commission, l'utilisation effective des garanties publiques en 2020 est inférieure à 0,5 % du PIB.
- (10) Le 2 juin 2021, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport traite de la situation budgétaire du Luxembourg, dont le déficit public a dépassé en 2020 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Le rapport a conclu que le critère du déficit n'était pas rempli.

<sup>(4)</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

- (11) Le scénario macroéconomique sur lequel reposent les projections budgétaires est réaliste en ce qui concerne 2021 et optimiste en ce qui concerne 2022. D'après le programme de stabilité pour 2021, le PIB réel devrait croître de 4,0 % en 2021, contre 4,5 % selon les prévisions du printemps 2021 de la Commission, qui tablent sur une plus grande contribution de la demande intérieure et des exportations nettes à la croissance. En ce qui concerne 2022, le programme de stabilité pour 2021 prévoit une hausse de 4,0 % du PIB réel, portée par une augmentation de la contribution des exportations nettes plus forte que dans les prévisions du printemps 2021 de la Commission s'élevant à 3,3 %.
- (12) Dans son programme de stabilité pour 2021, le gouvernement anticipe une amélioration du déficit public, qui passerait de 4,1 % du PIB en 2020 à 2,0 % du PIB en 2021, et une augmentation du ratio d'endettement, qui s'établirait à 26,8 % du PIB. Selon le programme de stabilité pour 2021, la variation du solde budgétaire primaire en 2021 par rapport au niveau enregistré avant la crise (2019) devrait être de - 4,3 % du PIB, compte tenu des mesures budgétaires discrétionnaires de relance de l'économie à hauteur de 0,6 % du PIB et du jeu des stabilisateurs automatiques. Les prévisions du printemps 2021 de la Commission tablent sur un ratio d'endettement similaire en 2021, mais sur une amélioration plus importante du déficit, à 0,3 % du PIB, principalement liée à une diminution plus forte des dépenses publiques.
- (13) En réaction à la pandémie de COVID-19 et à la récession économique qui en découle, le Luxembourg a adopté des mesures budgétaires pour accroître la capacité de son système de santé, contenir la pandémie de COVID-19 et venir en aide aux personnes et aux secteurs qui ont été particulièrement touchés. Cette réponse énergique a atténué la contraction du PIB, ce qui a limité l'augmentation du déficit public et de la dette publique. Les mesures budgétaires devraient maximiser le soutien à la reprise sans compromettre les futures trajectoires budgétaires. Il convient dès lors d'éviter qu'elles ne créent une charge permanente pour les finances publiques. Lorsqu'ils mettent en place des mesures permanentes, les États membres devraient les financer de manière appropriée afin de garantir la neutralité budgétaire à moyen terme. Les mesures prises par le Luxembourg en 2020 et 2021 sont conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 sont pour la plupart temporaires ou accompagnées de mesures de compensation.
- (14) Le programme de stabilité pour 2021 ne comprend pas encore les recettes des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. En revanche, les prévisions du printemps 2021 de la Commission tablent, en l'absence d'informations suffisamment détaillées concernant le plan national pour la reprise et la résilience, sur une intégration simplifiée et linéaire des dépenses financées par la facilité pour la reprise et la résilience, s'élevant à environ 0,03 % du PIB par an.
- (15) Les indicateurs d'ajustement budgétaire établis par le règlement (CE) n° 1466/97 doivent être examinés au regard des circonstances actuelles. Premièrement, d'importantes incertitudes subsistent quant à l'estimation des écarts de production. Deuxièmement, la politique budgétaire doit être en mesure de s'adapter rapidement à l'évolution de la pandémie de COVID-19 et de passer d'une aide d'urgence à des mesures plus ciblées, une fois que les risques sanitaires auront diminué. Troisièmement, le contexte actuel se caractérise par l'ampleur des mesures de soutien à l'activité économique prises par les pouvoirs publics. Lorsque les transferts du budget de l'Union (tels que ceux de la facilité pour la reprise et la résilience) sont de taille importante, les indicateurs établis ne rendent pas pleinement compte de l'impulsion donnée à l'économie par les politiques budgétaires. Dans ce contexte, le solde structurel ne semble pas adapté dans les circonstances actuelles. La référence en matière de dépenses doit également être adaptée<sup>(?)</sup> et complétée par des informations supplémentaires, afin qu'il soit possible d'évaluer pleinement l'orientation de la politique budgétaire.
- (16) Comme dans l'approche retenue dans l'évaluation des projets de plans budgétaires pour 2021, les mesures d'urgence temporaires ont été exclues de l'agrégat des dépenses. Ces mesures d'urgence temporaires liées à la crise correspondent au soutien apporté aux systèmes de santé et à l'indemnisation des travailleurs et des entreprises pour les pertes de revenus résultant des mesures de confinement et des perturbations de la chaîne d'approvisionnement; leur abandon par les pouvoirs publics dépend du retour à la normale de la situation sanitaire et économique. Pour évaluer l'orientation budgétaire globale à ce stade, il convient d'inclure les transferts importants provenant du budget de l'Union (tels que ceux qui proviennent de la facilité pour la reprise et la résilience) dans l'agrégat de dépenses concerné. L'orientation budgétaire globale est donc mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise), y compris les dépenses financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres

(?) En particulier, le lissage des investissements sur quatre ans utilisé pour la référence en matière de dépenses ne permet pas d'évaluer correctement le soutien budgétaire apporté à la reprise par les investissements financés au niveau national.

fonds de l'Union. Au-delà de l'orientation budgétaire globale, l'analyse vise aussi à évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique. C'est la raison pour laquelle une attention particulière est accordée à l'évolution des investissements et des dépenses primaires courantes qui sont financés au niveau national.

- (17) Dans son programme de stabilité pour 2021, le Luxembourg prévoit que son déficit public diminuera pour atteindre 1,3 % du PIB en 2022, principalement en raison de l'augmentation des recettes publiques et de la diminution des dépenses sociales du fait de l'abandon des mesures de soutien temporaires adoptées en 2020 et 2021. Le ratio de la dette publique devrait augmenter pour atteindre 28,0 % du PIB en 2022. Les prévisions du printemps 2021 de la Commission prévoient des ratios de déficit et d'endettement plus bas (respectivement 0,1 % et 26,8 %). Sur la base des prévisions du printemps 2021 de la Commission, ainsi que de la méthode spécifique qui tient compte des défis susmentionnés, l'orientation budgétaire globale — y compris l'incidence en 2022 sur la demande globale des investissements financés par le budget national et par le budget de l'Union, notamment par la facilité pour la reprise et la résilience — est estimée à - 0,2 % du PIB <sup>(6)</sup>. La contribution positive des dépenses financées par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'Union devrait rester la même. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,1 point de pourcentage du PIB <sup>(7)</sup>. Les dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devraient avoir un effet expansionniste de 0,4 point de pourcentage du PIB.
- (18) La qualité des mesures budgétaires des États membres semble particulièrement importante. Des réformes budgétaires structurelles visant à améliorer la composition des budgets nationaux peuvent soutenir la croissance potentielle, créer les marges budgétaires indispensables et contribuer à assurer la viabilité à long terme des finances publiques, eu égard, notamment, au changement climatique et aux défis à relever sur le plan sanitaire. Du côté des recettes, la crise de la COVID-19 a renforcé l'importance des réformes portant sur la mise en place de systèmes de recettes publiques plus efficaces et plus équitables. Du côté des dépenses, elle a rendu plus crucial encore le relèvement du niveau et de la qualité des investissements durables et propices à la croissance, d'une manière qui soit compatible avec les objectifs de renforcement du potentiel de croissance et de la résilience économique et sociale et avec les objectifs de la double transition écologique et numérique. Les plans nationaux pour la reprise et la résilience permettront d'améliorer la composition des budgets nationaux.
- (19) Selon les plans budgétaires à moyen terme du programme de stabilité pour 2021, le déficit public devrait diminuer pour passer de 0,4 % du PIB en 2023 à 0,0 % du PIB en 2024, puis céder la place à un excédent de 0,4 % du PIB en 2025. Le programme de stabilité pour 2021 ne contient pas les informations nécessaires pour estimer l'orientation budgétaire globale en 2023 et 2024. La croissance potentielle nominale moyenne sur dix ans est actuellement estimée à 5 % <sup>(8)</sup>. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui pourraient dès lors stimuler la croissance potentielle du Luxembourg.
- (20) Le ratio de la dette publique devrait diminuer pour passer de 28,4 % du PIB en 2023 à 28,2 % du PIB en 2024. Le Luxembourg est considéré comme exposé à des risques faibles en matière de viabilité budgétaire à moyen terme, d'après la dernière analyse relative à la soutenabilité de la dette.
- (21) Vu le degré encore exceptionnellement élevé d'incertitude qui prévaut, il convient que les orientations en matière de politique budgétaire restent de nature essentiellement qualitative. Des orientations quantifiées plus précises devraient être fournies en 2022 pour les années suivantes, si le degré d'incertitude a suffisamment diminué.
- (22) Le Conseil a évalué le programme de stabilité pour 2021 et les suites données par le Luxembourg à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020,

#### RECOMMANDE AU LUXEMBOURG:

1. en 2022, de suivre une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, incluant notamment l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et de préserver les investissements financés au niveau national;
2. lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques; dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance;

<sup>(6)</sup> Un signe négatif de l'indicateur correspond à un excédent de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

<sup>(7)</sup> D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,2 point de pourcentage du PIB.

<sup>(8)</sup> Estimation de la Commission, conformément à la méthode commune.

3. d'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, et à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive; de donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique; de donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment, le cas échéant, en renforçant la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous.

Fait à Luxembourg, le 18 juin 2021.

*Par le Conseil*

*Le président*

J. LEÃO

---