



Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 531 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Luxembourg

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

RAPPORT DE LA COMMISSION

Luxembourg

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

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. Cette 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. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition que cela ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. 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 cadre du pacte.

Selon les données communiquées par les autorités luxembourgeoises le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat,¹ le solde des administrations publiques du Luxembourg a dégagé un excédent de 2,2 % du PIB en 2019, tandis que sa dette publique brute s'est établie à 22,1 % du PIB. D'après son programme de stabilité pour 2020, le Luxembourg s'attend à enregistrer un déficit de 8,5 % du PIB cette année, tandis que sa dette atteindrait 28,7 % du PIB.

Ce déficit attendu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport afin d'analyser le respect par le Luxembourg du critère de déficit prévu par le traité. Le critère de la dette peut être considéré comme rempli, puisque le taux d'endettement en 2019 a été inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. Il tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294656/2-22042020-AP-FR.pdf/74ac835c-77b0-27d8-f463-257e7f2e1db2>

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Solde des administrations publiques	1,8	1,3	3,1	2,2	-4,8	0,1
Dette publique brute	20,1	22,3	21,0	22,1	26,4	25,7

Source: Eurostat et prévisions de la Commission européenne du printemps 2020

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de stabilité pour 2020, le Luxembourg s'attend à enregistrer cette année un déficit public de 8,5 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité attendu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent en effet une contraction du PIB réel de 5,4 % en 2020.

Le dépassement attendu de la valeur de référence du traité serait temporaire, d'après les prévisions de la Commission du printemps 2020, qui projettent une baisse du déficit public à moins de 3 % du PIB en 2021. Toutefois, ces projections sont entourées d'un degré d'incertitude exceptionnellement élevé.

En résumé, le déficit attendu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Si le dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance, il est actuellement considéré comme temporaire. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

3. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces deux critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire fondamental à prendre en considération pour l'année 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également mené à l'activation de la clause dérogatoire générale.

3.1. Pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Conjuguées à la chute de l'activité économique, ces mesures contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

3.2 Situation économique à moyen terme

L'activité économique a augmenté de 2,3 % en 2019, c'est-à-dire moins que l'année précédente. Avant le début de la pandémie, l'on s'attendait encore à une croissance du PIB de 2,7 % en 2020. Mais à la suite du début de la pandémie et de l'adoption de mesures sanitaires pour contenir la propagation du virus, des pans entiers de l'économie se sont retrouvés à l'arrêt, tandis que d'autres tournent à capacité très réduite. Selon les projections, l'activité économique se contractera fortement en 2020. Cela constitue une circonstance atténuante à prendre en considération dans l'évaluation du respect par le Luxembourg du critère de la dette en 2020.

En outre, l'incertitude liée à la durée de la pandémie de COVID-19 et à son impact économique se traduit par un degré d'incertitude exceptionnel quant aux perspectives macroéconomiques à court terme. L'évolution de l'activité économique au Luxembourg, qui est une petite économie ouverte, dépendra largement des résultats économiques de ses principaux partenaires commerciaux. En outre, la forte dépendance de l'économie à l'égard du secteur financier, qui représente une part importante du PIB, ne fera qu'accroître l'incertitude quant à l'ampleur de la contraction, une incertitude qui résulte également de la forte volatilité des marchés financiers.

3.3 Position budgétaire à moyen terme

Selon les chiffres effectifs et les prévisions du printemps 2020 de la Commission, le Luxembourg a dépassé son objectif budgétaire à moyen terme en 2019.

Le programme de stabilité du Luxembourg pour 2020 prévoit une détérioration majeure des finances publiques, qui passeront d'un excédent de 2,2 % du PIB en 2019 à un déficit de 8,5 % en 2020, sur fond de pandémie de COVID-19. Le gouvernement a adopté un arsenal complet de mesures de soutien équivalent à 5,5 % du PIB, qui comprend des mesures de préservation de l'emploi, des aides aux entreprises en difficulté et des dépenses de santé supplémentaires. Ce montant de 5,5 % du PIB inclut aussi des prêts remboursables, et une partie des reports d'échéances accordés sur les impôts directs, qui auraient une incidence budgétaire directe selon les autorités. Le déficit est aussi lié au fort recul attendu du côté des recettes, principalement en raison d'une chute des recettes fiscales directes et indirectes. Les perspectives budgétaires à moyen terme restent très incertaines.

3.4 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités luxembourgeoises ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités. Dans leur lettre, les autorités luxembourgeoises ont souligné que leurs projections budgétaires reposaient sur des hypothèses très prudentes, tant pour les recettes que pour les dépenses. Les projections effectuées pour les recettes reposent sur des élasticités inférieures à celles utilisées habituellement, afin de tenir compte du degré élevé d'incertitude qui s'y rattache.

4. CONCLUSIONS

Selon le programme de stabilité, le déficit public du Luxembourg devrait augmenter pour atteindre 8,5 % en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel et, à l'heure actuelle, comme temporaire.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents.

Dans l'ensemble, étant donné que le déficit attendu est nettement supérieur à 3 % du PIB, et compte tenu de tous les facteurs pertinents, l'analyse suggère que le critère du déficit, tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.