

LUXEMBOURG, LE 29 AVRIL 2020

DE STABILITÉITS- PROGRAMM 2020

Programme de Stabilité
et de Croissance
du Grand-Duché de Luxembourg
2020



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

TABLE DES MATIERES

I.	Orientations générales de la politique budgétaire dans le cadre de la crise COVID-19	3
II.	Situation économique et prévisions macroéconomiques.....	7
II.1	L’environnement macroéconomique aux niveaux européen et international	8
II.2	La situation macroéconomique au Luxembourg	9
II.3	Risques et incertitudes.....	13
III.	Situation budgétaire et dette publique	15
III.1	La situation budgétaire en 2020	16
III.2	La situation budgétaire en 2021	20
III.3	Évolution de la dette publique en 2020 et 2021.....	22
III.4	Évolution à moyen terme.....	23
IV.	Les mesures discrétionnaires dans le cadre de la lutte contre le COVID-19.....	24
V.	Annexe statistique	34

I. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE DE LA CRISE COVID-19

Face à la crise sanitaire, économique et sociale causée par le COVID-19, la présentation du Programme de Stabilité et de Croissance 2020 (« PSC 2020 ») s'inscrit cette année-ci dans un contexte sans précédent dans l'histoire contemporaine de l'Europe et du monde entier.

Depuis l'apparition et la propagation exponentielle du coronavirus SARS-CoV-2, le Gouvernement s'est en effet vu contraint à prendre des décisions rapides et conséquentes pour endiguer la pandémie au Luxembourg.

Du fait de l'incertitude déclenchée par la crise sanitaire, l'image d'ensemble de la situation économique et budgétaire du pays qui ressort de ce document ne représente qu'une photo momentanée qui repose sur des hypothèses préliminaires et des données qui risquent encore de changer substantiellement. Les répercussions tant à court qu'à moyen terme ne sont que difficilement chiffrables à l'heure actuelle et les changements structurels qui risquent d'en découler sont encore moins prévisibles.

Le PSC 2020 du Luxembourg suit les lignes directrices édictées par la Commission européenne en date du 6 avril 2020 concernant la forme et le contenu des programmes de stabilité en cette année exceptionnelle. Il se concentre ainsi pour l'essentiel sur les seules années 2020 et 2021, tout en mettant l'accent sur les éléments de réponse qui ont été élaborés au cours de cette période de crise sur les plans sanitaire, économique et social.

Les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 sont à lire dans le contexte de l'activation de la clause pour récession économique sévère (« *general escape clause* ») du Pacte de stabilité et de croissance. Cette clause dérogatoire et générale, s'appliquant au moins à l'exercice 2020, vient d'être activée pour la première fois dans l'histoire du Pacte. Le Luxembourg, ainsi que tous les autres États membres de l'Union européenne, ont soutenu l'activation de la clause précitée.

Compte tenu de l'ampleur de la crise, cette suspension effective de l'exigence d'atteindre ou de converger vers l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et de respecter le seuil de déficit de Maastricht permet au Luxembourg d'avoir recours à toute la marge de manœuvre nécessaire afin de mobiliser les ressources requises pour pallier les effets de la crise.

Depuis l'entrée en vigueur de l'état de crise en date du 18 mars 2020, le Gouvernement a ainsi pu agir rapidement pour mettre en œuvre toutes les mesures essentielles et nécessaires dans le cadre de la lutte contre la pandémie du COVID-19.

C'est grâce à la situation budgétaire favorable que les gouvernements actuel et précédent ont su établir au cours de ces dernières années que le Luxembourg dispose d'une base solide pour affronter les défis en cours.

À la fin de l'année 2019, la situation des administrations publiques, prise dans leur ensemble, s'est soldée avec un excédent de 1,4 milliards d'euros ou de 2,2% du PIB. L'administration centrale a, pour la seconde année d'affilée, réussi à clôturer l'année positivement et la dette publique s'est établie à 22,1 % du PIB. Hors préfinancement d'un emprunt obligataire arrivant à échéance en mai 2020, la dette publique aurait même été réduite à 19,4% du PIB.

La crise sanitaire liée au COVID-19 a contraint le Gouvernement à introduire de nombreuses restrictions pour les activités commerciales et artisanales, y compris la fermeture des chantiers de construction, pour endiguer la propagation du COVID-19. Au-delà de ces interdictions réglementaires, les activités d'enseignement ont été suspendues.

Comme le taux des nouvelles infections présente désormais une tendance vers la baisse, reflétant de la sorte l'effet recherché par les mesures de confinement mises en place à partir du 16 mars 2020, le Gouvernement a décidé en date du 15 avril 2020 de procéder à une levée prudente et progressive des mesures de confinement dans les mois à venir.

À l'aide de plusieurs méthodes innovatrices et sur base d'un certain nombre d'hypothèses, le STATEC a établi une première estimation de l'impact de ces mesures de confinement sur l'activité économique du Luxembourg. Ainsi, il est supposé qu'une phase de confinement aigu pourrait aboutir à une réduction de l'activité économique de l'ordre de 25%.

Pour l'ensemble de l'année, il est désormais supposé que le PIB en volume du Grand-Duché pourrait se contracter de l'ordre de 6% dans un scénario de base. Des hypothèses plus négatives prévoient même une chute du PIB de 12,4%. Ces estimations s'inscrivent dans la lignée des récentes estimations établies notamment par le Fonds monétaire international et l'OCDE.

Pour atténuer l'impact économique et social de la crise et afin de préparer le pays pour une reprise rapide, le Gouvernement a décidé un vaste ensemble de mesures visant à maintenir l'appareil productif du pays, à protéger, dans la mesure du possible, les capacités financières des entreprises de toute taille, y compris des indépendants, ainsi qu'à sauvegarder l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages.

Ces mesures sont plus amplement décrites au chapitre IV du présent PSC et elles comprennent des mesures budgétaires directes, via des aides et des subventions, en faveur des entreprises, indépendants et salariés. Elles comportent également des mesures visant à renforcer la situation de liquidités des entreprises par le biais de reports de paiement d'impôts, de taxes et de cotisations sociales et par la mise à disposition de garanties étatiques pour faciliter l'octroi de prêts par les banques.

En parallèle à ces mesures de stabilisation économique adressées prioritairement aux entreprises, indépendants et ménages, le Luxembourg a également débloqué les fonds nécessaires pour investir dans sa capacité de gestion de crise, par le biais de l'acquisition des outils et des infrastructures sanitaires nécessaires pour lutter contre les effets de la propagation du COVID-19.

L'enveloppe globale des mesures économiques et sanitaires décidées par les autorités luxembourgeoises passe désormais des 8,8 milliards d'euros annoncés le 25 mars 2020 à un total de 10,4 milliards d'euros, soit 17,5% du PIB, dû à la prise en compte des mesures sanitaires, des initiatives prises par d'autres entités relevant du périmètre des administrations publiques ainsi que des nouvelles mesures décidées depuis l'annonce du 25 mars. Au total, l'impact direct sur le solde public se chiffre à 3,3 milliards d'euros ou 5,5% du PIB.

Le volume total du paquet de mesures du Gouvernement se situe dans un même ordre de grandeur que le volume global décidé à l'échelle européenne. À titre de comparaison, les mesures de dépenses directes décidées dans l'ensemble de l'UE se chiffrent à 3% du PIB, contre 3,8% du PIB dans le cas du Luxembourg, tandis que les mesures favorisant la liquidité des entreprises (reports et garanties) s'élèvent à 16% du PIB en Europe, contre 13,7% du PIB au Luxembourg.

La conjonction des facteurs précités, à savoir le ralentissement massif de l'activité économique et le coût budgétaire des mesures décidées par le Gouvernement, permettent désormais d'établir une première estimation de la situation des finances publiques en 2020.

Le déficit des administrations publiques, comprenant l'administration centrale, les administrations locales et la Sécurité sociale, est estimé pour 2020 à 8,5% du PIB ou 5 milliards d'euros. La dette publique devrait grimper, de façon mécanique, à 28,7% du PIB en 2020.

Le Luxembourg pourra bénéficier des marges de manœuvre budgétaires que les gouvernements actuel et précédent ont su dégager à travers une politique prévoyante et prudente, visant à respecter à tout moment les règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance ainsi qu'en maintenant la dette publique nettement en-dessous de 30% du PIB.

Les assises financières de l'État, pour répondre dans l'immédiat à la crise, ont d'ailleurs été renforcées fin avril 2020 grâce à une opération de dette innovatrice pour emprunter 2,5 milliards d'euros à un rendement négatif.

Les estimations budgétaires pour 2020 doivent cependant être appréciées avec la plus grande prudence. Les estimations pour le PIB demeurent provisoires et leur impact sur les recettes fiscales ne sera mieux appréhendé qu'au fur et à mesure que la crise sanitaire progresse. L'impact budgétaire des mesures de stabilisation économique repose également sur de nombreuses hypothèses souvent maximalistes.

Pour 2021, et en ligne avec le scénario de base du STATEC, il est supposé que les mesures sanitaires et de stabilisation économique auront pris fin et que l'activité économique reprendra de l'élan, avec un retour (mécanique) de la croissance à 7%. Dans ce scénario de base, fortement soumis à des risques et des incertitudes, le solde des administrations publiques devrait se rétablir du simple fait de la disparition de l'impact des mesures liées à la crise actuelle. Il devrait toutefois rester négatif à politiques inchangées.

Pour toutes les estimations précitées, tant pour 2020 que pour 2021, le Luxembourg continue à privilégier – comme par le passé – une approche prudente, à la fois au niveau des recettes qu'à celui des dépenses publiques. Compte tenu des incertitudes importantes, des révisions conséquentes ne seront pas à exclure dès que les situations sanitaire et économique se précisent ces prochains mois.

La nature et l'envergure de la crise actuelle liée au COVID-19 appellent dans tous les cas à une vigilance accrue et le Luxembourg réitère à travers ce PSC 2020 son engagement à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées, y compris en veillant à assurer le maintien de la meilleure notation de crédit « AAA ». En même temps, le Gouvernement met tout en œuvre pour favoriser un retour rapide à une croissance qualitative et créatrice d'emplois, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques et garant du succès économique et social qu'a connu le pays au cours des dernières années.

* * *

Le PSC 2020 du Luxembourg a été adopté par le Conseil de Gouvernement en date du 29 avril 2020 et il a été présenté à la Chambre des Députés le même jour.

TABLEAU SYNTHETIQUE

FINANCES PUBLIQUES	2019			2020			2021		
	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %
RECETTES TOTALES	28,506	44,9	+4,6	26,167	44,1	-8,2	28,208	43,5	+7,8
dont									
Impôts sur la production et les importations (i. indirects)	7,349	11,6	+3,9	6,555	11,0	-10,8	7,204	11,1	+9,9
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)	10,510	16,5	+3,7	8,906	15,0	-15,3	9,836	15,2	+10,4
Cotisations sociales	7,714	12,1	+5,6	7,787	13,1	+0,9	7,953	12,3	+2,1
DEPENSES TOTALES	27,121	42,7	+6,8	31,191	52,6	+15,0	30,174	46,5	-3,3
dont									
Investissement public*	2,731	4,3	+14,7	2,844	4,8	+4,2	3,024	4,7	+6,3
Investissement public supplémentaire COVID-19	-	-	-	0,194	0,3	-	-	-	-
Prestations sociales	11,557	18,2	+5,8	13,454	22,7	+16,4	12,783	19,7	-5,0
Consommation intermédiaire	2,639	4,2	+8,7	2,851	4,8	+8,0	2,910	4,5	+2,1
Rémunération des salariés	6,400	10,1	+7,5	6,872	11,6	+7,4	7,227	11,1	+5,2
Impact total des mesures COVID-19 (cf. chapitre IV)	-	-	-	-3,284	-5,5	-	-0,476	-0,7	-
Impact macroéconomique	-	-	-	-2,494	-4,2	-	-2,432	-3,7	-
SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	1,385	2,2		-5,024	-8,5		-1,966	-3,0	
<i>Solde de l'administration centrale</i>	0,000	0,0		-4,933	-8,3		-2,159	-3,3	
<i>Solde des administrations locales</i>	0,246	0,4		-0,372	-0,6		-0,150	-0,2	
<i>Solde de la Sécurité sociale</i>	1,138	1,8		0,281	0,5		0,342	0,5	
DETTE PUBLIQUE BRUTE	14,013	22,1		17,015	28,7		19,224	29,6	
INDICATEURS MACROECONOMIQUES	2019			2020			2021		
CONJONCTURE									
PIB réel (en %)		2,3			-6,0			7,0	
PIB nominal (en %)		5,8			-6,6			9,3	
PIB nominal (niveau, en mia euros)		63,516			59,344			64,893	
EVOLUTION DES PRIX									
Inflation IPCN (en %)		1,7			0,6			1,6	
EMPLOI									
Croissance de l'emploi intérieur (en %)		3,6			0,7			1,0	
Taux de chômage (définition ADEM, en %)		5,4			6,7			7,2	

* : Investissement public hors crise et hors impact comptable acquisition avion militaire. L'impact purement comptable de 200 mio EUR lié à l'acquisition de l'avion est intégré dans le total des dépenses et les soldes.

Source : Ministère des Finances, STATEC.

II. SITUATION ÉCONOMIQUE ET PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

Tout au long des dernières années, le Luxembourg a connu une évolution économique solide, supérieure à la moyenne de la zone euro, grâce à l'action continue des gouvernements actuel et précédent depuis 2013 en faveur d'une croissance qualitative. Le marché du travail s'est développé de manière dynamique, en créant des dizaines de milliers de nouveaux emplois dans les secteurs les plus variés et posant de la sorte une situation de départ favorable pour affronter les défis à venir. L'épidémie mondiale du COVID-19 est susceptible d'entraîner des conséquences négatives importantes pour l'économie luxembourgeoise, comme partout dans le monde.

Le PSC 2020 s'inscrit dès lors dans un contexte inédit qui est conditionné par la propagation du COVID-19. Les stratégies de sortie des mesures de confinement tant au Luxembourg qu'auprès de nos pays voisins posent une incertitude importante sur la poursuite de l'activité économique à court terme et les effets structurels, au-delà de la phase aigüe de la crise, ne sont que difficilement prévisibles à l'heure actuelle.

Quant aux projections macroéconomiques sous-tendant le présent PSC, le cadre de référence pour l'élaboration des prévisions budgétaires au cours des dernières semaines a initialement été le scénario de « récession mondiale » tel que publié par le STATEC en date du 12 mars 2020¹.

Pour les besoins de ce PSC, le STATEC a récemment procédé à une première actualisation des chiffres présentés en mars 2020, en rassemblant diverses sources d'informations et des méthodes d'estimation innovatrices pour mieux quantifier les conséquences de la crise actuelle pour l'économie luxembourgeoise sur les années 2020 et 2021 sur lesquelles se concentre le présent PSC.

Les projections macroéconomiques qui en ressortent, et qui sont décrites dans le présent chapitre, demeurent entourées d'une incertitude encore plus élevée que d'habitude et elles sont largement tributaires des hypothèses retenues, en attendant plus de visibilité sur les conséquences effectives de la crise actuelle.

Comme par le passé, les prévisions budgétaires ont été établies de façon prudente et elles ont, dans la mesure du possible, été adaptées en fonction de la récente actualisation du cadre macroéconomique qui a été effectuée par le STATEC de manière indépendante. Elles feront bien évidemment l'objet de révisions ultérieures en fonction des données observées.

Pour les besoins du PSC 2020, les prévisions budgétaires se basent sur le scénario macroéconomique de base du STATEC qui paraît en ligne avec les stratégies de déconfinement progressif actuellement mis en œuvre, tout en ne préjugant pas de la prise de décision par le Gouvernement.

¹ « Working Paper - Économie et statistiques N° 111/2020 - Projections économiques à moyen terme 2020-2024 », STATEC, mars 2020.

II.1 L'environnement macroéconomique aux niveaux européen et international

Pour l'environnement externe en 2020 et 2021, le STATEC a recours à un scénario macroéconomique de base d'Oxford Economics datant du 8 avril 2020. Ce scénario suppose que les mesures de confinement freinant l'activité dans des pans entiers de l'économie de la zone euro dans son ensemble dureraient environ 6-8 semaines et auraient leur impact principal dans les mois de mars et d'avril.

Alors que son taux de croissance affichait encore 1,8% en 2018, la zone euro a enregistré une croissance plus modérée de 1,2% en 2019. L'économie européenne a donc connu un certain essoufflement et elle semblait déjà arriver au bout d'un cycle de croissance prolongé avant même l'avènement de la crise du COVID-19.

Il va sans dire que l'économie de la zone euro sera fortement affectée par la propagation du COVID-19 en 2020 et au-delà. Le PIB en volume de la zone euro pour 2020 est ainsi supposé afficher une baisse de 5,1%.

Les dépenses de consommation du premier semestre des ménages seraient sensiblement retardées voire risqueraient d'être perdues. L'impact serait tout aussi néfaste pour les investissements, ce qui se manifeste d'ores et déjà à travers les indicateurs de confiance qui se trouvent en chute libre.

Il est également estimé que les exportations se contracteront fortement cette année-ci, en raison de l'orientation à la baisse du commerce mondial de marchandises et de services ainsi que des fortes limitations concernant la libre circulation qui affectent surtout les activités de tourisme.

Les marchés financiers ont connu de fortes corrections, en réaction aux conséquences potentielles de la pandémie sur l'activité économique et les bénéfices des entreprises. Ainsi, l'Eurostoxx50 a enregistré des pertes atteignant 35% avant de rebondir durant les mois de mars et avril. Sur l'année 2020, le scénario de base prévoit une baisse de 14,6%.

Le scénario macroéconomique part du principe que les mois de confinement du premier semestre seront suivis par une reprise progressive des activités au second. Cette tendance de rattrapage devrait se poursuivre en 2021, avec un taux de progression du PIB de la zone euro à hauteur de 4,6%.

La levée des mesures de confinement, la reprise des activités quotidiennes ainsi que l'aptitude des mesures de relance monétaire et budgétaire à protéger et à soutenir la base productive de la zone euro sous-tendraient l'effet de rebond pour 2021.

Cependant, il importe d'apprécier ces estimations avec une certaine prudence comme il existe un niveau élevé d'incertitude quant à la vitesse de la reprise et à l'état de santé de l'appareil productif à la sortie de la crise.

II.2 La situation macroéconomique au Luxembourg

2020

Au regard de l'ampleur de la crise liée au COVID-19, le STATEC – en tant qu'organisme indépendant chargé de l'élaboration des prévisions macroéconomiques – a procédé à une actualisation de ses prévisions initialement établies en date du 12 mars 2020. En attendant la disponibilité de données conjoncturelles observées, il a eu recours à des méthodes et des sources d'informations innovatrices. Le STATEC a ainsi procédé à un calcul « bottom-up », basé sur des données de branches détaillées, pour quantifier la perte d'activité due au confinement dans les différents secteurs de l'économie. Il en ressort que des activités diminueraient de l'ordre de 25,8% pendant une phase de confinement aigu (cf. encadré méthodologique).

Le scénario de base du STATEC suppose en particulier que la phase de confinement aigu porte sur la période du 23 mars au 17 avril 2020, suivie d'une levée progressive des restrictions d'ici juillet 2020². La diminution de l'activité est ensuite répartie à degrés variables au cours du temps et permet de calibrer les résultats sortant du modèle de projection habituel. Les mesures du Gouvernement revêtent d'ailleurs une très grande importance pour stabiliser l'activité économique du pays et elles ont été intégrées dans la prévision actualisée.

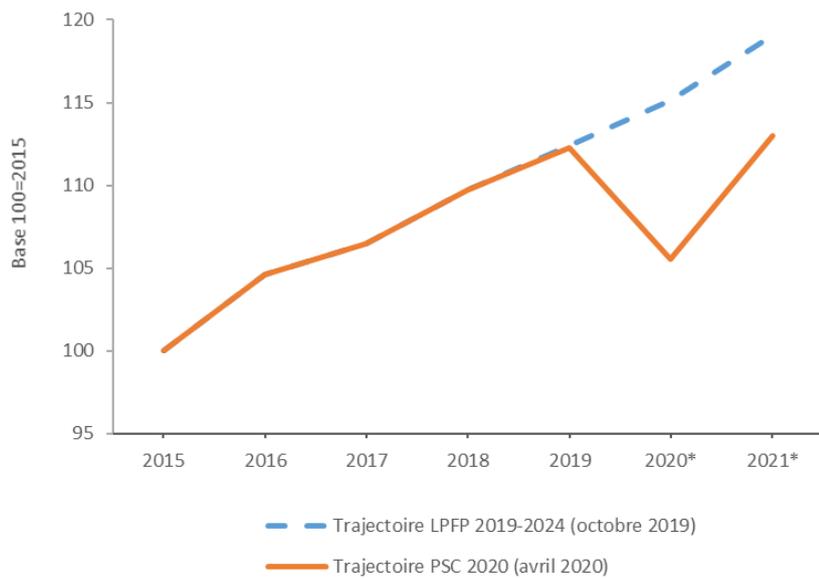
À l'image des autres pays européens, l'activité économique devrait se détériorer significativement sous ces conditions et le PIB en volume connaîtrait une chute inédite de 6,0% en 2020. L'impact de la crise actuelle est donc estimé être plus grave que celui de la crise financière en 2009 où la baisse avait atteint 4,4%. Le graphique 1 illustre par ailleurs l'interruption brusque de la trajectoire de croissance et il montre à quel point les nouvelles projections dévieraient de la trajectoire prévue au budget pluriannuel d'octobre 2019.

Une analyse plus granulaire indique que toutes les composantes principales de la croissance contribuent à la baisse du PIB. Contraintes par les mesures de confinement, les dépenses de consommation privée verraient un recul de 1,6%, après encore avoir affiché une progression de 2,8% en 2019. Malgré cette baisse, les mesures conséquentes décidées par le Gouvernement en faveur des salariés et indépendants devraient soutenir le pouvoir d'achat des ménages dans ces temps de crise. Les déboursements importants effectués au titre du chômage partiel ainsi que les mesures ciblées en faveur des micro-entreprises et indépendants amoindrissent le choc sur le pouvoir d'achat et rendent l'économie plus résiliente.

Alors que l'écroulement des activités en 2020 aurait certes un impact sur les investissements, la baisse du taux de croissance de la formation de capital brute de 4,0% en 2019 à 2,7% en 2020 paraît limitée. Cette stabilité témoigne de la volonté continue du Gouvernement de promouvoir les investissements à tous les niveaux.

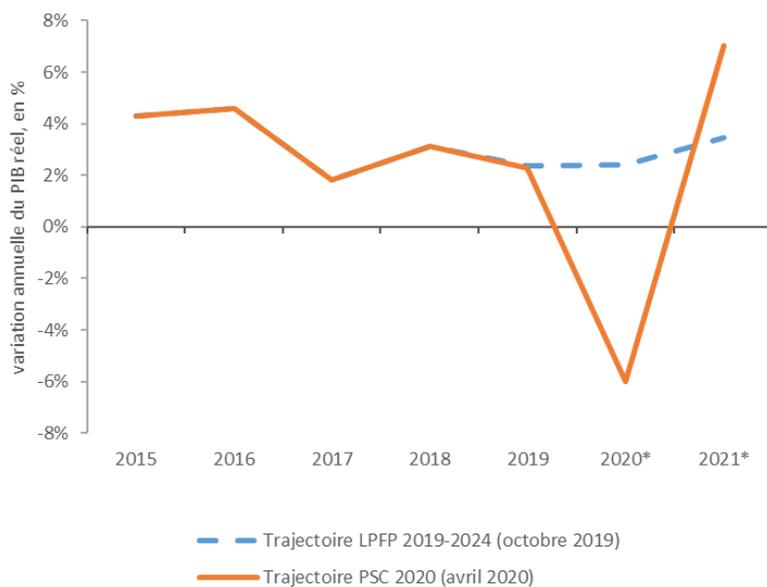
² Les hypothèses retenues par le STATEC concernant le déconfinement ne préjugent pas de la stratégie de sortie effective du Gouvernement qui recherchera le juste équilibre entre les impératifs de santé publique et les aspects psycho-sociaux et économiques.

Graphique 1 : Évolution du PIB réel (base 100=2015)



Source : STATEC ; calculs Ministère des Finances.

Graphique 2 : Croissance du PIB réel (2015 – 2021)



Source : STATEC ; calculs Ministère des Finances.

Encadré méthodologique : Estimation de l'impact de la crise COVID-19 sur l'activité au Luxembourg

L'activité économique du Luxembourg est fortement affectée par les consignes de confinement. Les données habituelles pour estimer le niveau d'activité ne sont pas encore disponibles à ce stade et le STATEC fait donc appel à des méthodologies alternatives pour établir une appréciation de la situation économique.

Plusieurs éléments ont été pris en compte, dont certains sortent du champ des statistiques officielles ou sont recueillis, directement ou par le biais d'organisations patronales, auprès des entreprises. D'autres informations, telles que le niveau de demandes de chômage partiel et des indicateurs à haute fréquence – comme les paiements par carte bancaire, les importations d'électricité et le trafic routier – ont été utilisées pour évaluer l'impact de manière ventilée pour les différentes branches d'activité.

Tableau A : Impact sur la valeur ajoutée brute (par branches) sur une base annuelle

	Part dans la valeur ajoutée (VAB)	Impact	
		En %	En point de % de VAB
Agriculture	0.2	-10	0.0
Industrie	7.6	-47	-3.6
Construction	5.6	-90	-5.0
Commerce	8.1	-39	-3.2
Transports et entreposage	5.4	-60	-3.2
Horeca	1.5	-90	-1.4
Info. et communication	10.4	-20	-2.1
Activités financières	23.9	-10	-2.4
Activités immobilière	8.4	-17	-1.4
Services aux entreprises	12.5	-21	-2.6
Services à dominante non marchande	17.8	-5	-0.9
Economie totale	100.0	-	-25.8

Source : STATEC.

Sur base de ces éléments, il ressort une baisse de 25,8% de la valeur ajoutée totale pendant une phase de confinement aigu. Les secteurs les plus concernés seraient la construction (-90%), la restauration et l'hôtellerie (-90%), les activités de transports et entreposage (-60%) ainsi que l'industrie (-47%). Étant donné que ces secteurs ont un poids relativement moins élevé dans la création de richesse nationale comparé aux pays voisins et comme la réduction d'activité au sein du secteur financier est supposée être moins forte, la baisse de l'activité économique du Luxembourg n'atteindrait pas les niveaux évoqués pour nos pays voisins.

À l'aide de cette estimation « bottom-up », la baisse du PIB en 2020 serait d'environ 2 points (25,8% divisé par 12 mois) pour chaque mois de confinement aigu. Pour les besoins de la prévision économique, l'hypothèse sur l'étendue et la durée des mesures de confinement est donc d'un ordre primordial.

L'économie du Luxembourg étant orientée à l'international, ses activités extérieures seraient particulièrement touchées par les entraves au commerce mondial posées par le COVID-19. Les exportations de biens et de services se verraient ainsi réduites de 7,6%, tandis que les importations régresseraient de 4,9%.

L'arrêt quasi-total de l'activité économique freine aussi l'expansion du marché du travail. Après avoir fait preuve de résilience dans un climat économique international tendu en 2019, le taux de croissance de l'emploi tomberait de 3,6% à 0,7% en 2020. Le taux de chômage, suivant la définition de l'ADEM, connaîtrait une évolution concomitante et passerait de 5,4% en 2019 à 6,7% en 2020.

Conscient des conséquences sociales d'une augmentation soudaine du chômage permanent, le Gouvernement a agi avec la vigueur qui s'impose en simplifiant la procédure administrative relative au régime du chômage partiel, y compris par le biais de déboursements anticipatifs, et en élargissant le dispositif du chômage partiel aux entreprises touchées par le COVID-19. Le droit aux indemnités de chômage a aussi été prolongé du temps de l'état de crise pour protéger les plus vulnérables. Selon le STATEC, l'ensemble de ces mesures amortiraient le choc sur le marché du travail et permettraient de soutenir le pouvoir d'achat des ménages tout au long de l'année.

L'évolution de l'inflation au Luxembourg connaîtrait des variations importantes en raison des évolutions particulièrement marquantes des prix pétroliers au fil des derniers mois. L'hypothèse retenue pour le prix moyen du baril de Brent serait de 30 dollars pour l'année 2020, ce qui équivaudrait à une chute de 50% par rapport à l'année précédente. L'inflation, telle que mesurée par l'IPCN, passerait en conséquence de 1,7% en 2019 à 0,6% en 2020. En janvier de cette année, les rémunérations ont été revues à hauteur de 2,5% en vertu du système d'indexation automatique des salaires, pensions et traitements.

2021

Tel qu'indiqué ci-avant, l'établissement de prévisions macroéconomiques pour l'année 2020 présente un défi considérable dans les circonstances actuelles, en raison de l'incertitude prégnante qui règne autour d'un grand nombre d'éléments cruciaux pour l'élaboration de projections fiables³. Cet exercice s'avère encore plus compliqué pour l'année 2021.

Alors que la magnitude de l'impact économique du COVID-19 en 2020 est en effet difficile à chiffrer, une récession profonde est désormais indéniable. L'évolution effective dépendra avant tout de la durée et de l'étendue des mesures d'endiguement à l'échelle internationale, de l'existence ou non de vagues d'infections additionnelles ainsi que de l'efficacité des réponses apportées à la crise actuelle.

Dans le scénario de base qui sous-tend ce PSC, le STATEC suppose que l'endiguement total déploiera ses effets maximaux au deuxième trimestre de 2020, ce qui, conjugué à un déconfinement progressif jusqu'en juillet 2020, résultera en un rebond mécanique du PIB à hauteur de 7% en 2021.

Le graphique 2 ci-dessus montre bien la forme de « V » caractérisant la reprise de l'économie luxembourgeoise. La crise du COVID-19 plomberait l'économie dans une récession immédiate en 2020, avant de rebondir de façon vertigineuse en 2021.

³ L'encadré méthodologique ci-dessus donne un bref aperçu des méthodes auxquels le STATEC a eu recours pour mener à bien – autant que faire se peut – cet exercice.

Les mesures de stabilisation économique introduites par le Gouvernement lors de la période de confinement devraient permettre d'atténuer les dégâts causés à la situation financière des entreprises. Cette action est bien à l'origine de la capacité de l'économie en général à renouer avec la croissance après la fin des mesures de confinement.

Dans les circonstances supposées par le STATEC dans son scénario de base, la consommation privée devrait connaître une progression de 3,2%, après avoir connu un rétrécissement de 1,6% en 2020. Ces dernières années, la demande intérieure fut en effet le garant d'une croissance soutenue de l'économie luxembourgeoise face à un environnement international marqué par des incertitudes prononcées.

Or, c'est son orientation internationale qui permettra cette fois-ci à l'économie luxembourgeoise de profiter pleinement du déconfinement progressif à travers le monde. Selon *Oxford Economics*, la majorité des activités retrouverait la voie vers la normalité et les ruptures des chaînes de valeurs transnationales se dissiperaient au fur et à mesure. Sur base de ces constats, la contribution du commerce extérieur dans la croissance du PIB s'élèverait à 5,5% en 2021.

Emportée par le dynamisme de l'économie, l'inflation (IPC_N) retrouverait de nouveau son élan et atteindrait un taux de 1,6% en 2021. Dans les circonstances actuelles, le STATEC prévoit que l'échelle mobile des salaires reste constante en 2021 et que la prochaine tranche indiciaire ne sera donc pas déclenchée avant 2022.

Cette tendance à la hausse ne vaut toutefois pas pour le marché du travail, qui se verra confronté à une relance difficile tout au long de l'année 2021. L'emploi ne progresserait que de 1% tandis que le taux de chômage grimperait à 7,2%. L'expérience des forts replis économiques, à l'instar de la crise financière en 2009, laisse en effet présager une poursuite légèrement décalée de la hausse du chômage après le début de la reprise.

Dans la même veine, il faudrait s'attendre à l'écoulement d'un certain délai avant que la hausse du chômage résultant de la crise ne soit complètement absorbée. Les mesures introduites dans le contexte de la lutte contre le COVID-19 joueront dans tous les cas un rôle primordial pour contenir les effets néfastes sur le marché du travail et permettront d'atténuer une éventuelle dégradation du capital humain.

II.3 Risques et incertitudes

Compte tenu des incertitudes importantes qui planent sur les prévisions macroéconomiques, il importe d'apprécier les chiffres avec la prudence qui s'impose. La matérialisation éventuelle d'un confinement plus long ou confinement par vagues ainsi qu'une accumulation de divers risques économiques et financiers tant sur le plan national qu'international peut à tout moment remettre en question le scénario économique de base décrit ci-dessus.

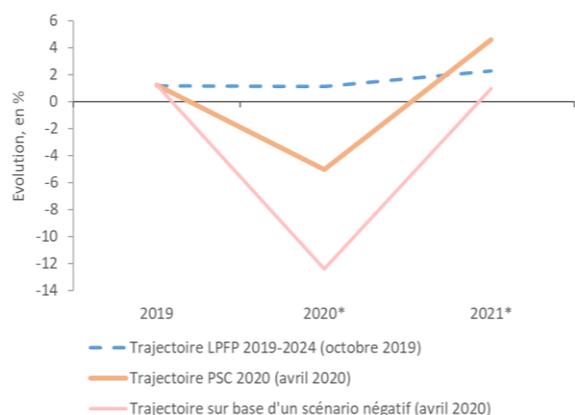
Afin de tenir compte de ces risques et incertitudes, le STATEC⁴ a également établi un scénario négatif reposant sur une écroulement du PIB réel de 12,4 % pour la zone euro en 2020, suivie d'une reprise

⁴ Selon le STATEC, les hypothèses sur lesquelles reposent le scénario de base semblent être en ligne avec les stratégies de déconfinements progressifs actuellement mises en œuvre. En fonction des conditions sanitaires futures, le scénario négatif pourrait néanmoins tout aussi bien se matérialiser.

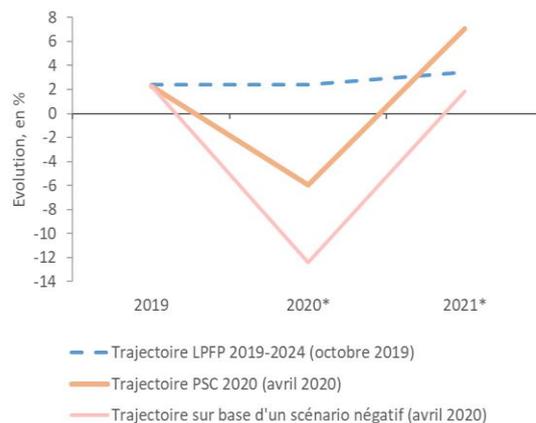
timide de 1% pour 2021. Ce scénario théorique est caractérisé par une levée des mesures d'endiguement plus tardive ainsi que par une grave dépression mondiale synchronisée, dont l'ampleur et la vitesse seraient sans parallèle.

Dans un tel scénario, le taux de « croissance » se chiffrerait pour le Luxembourg à -12,4% également. Le taux de progression de l'emploi connaîtrait une régression de 1,3% en 2020 et de 2,1% en 2021, le taux de chômage frôlant en conséquence la barre de 10% en 2021.

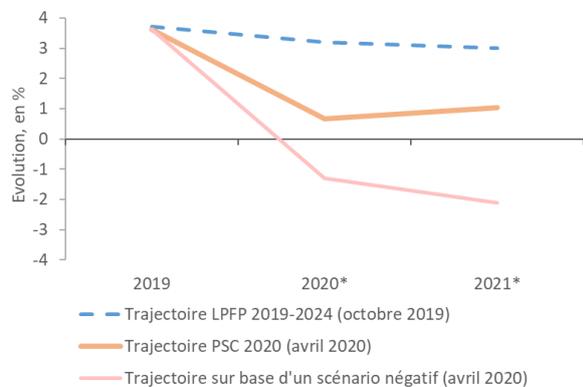
Graphique 3 : Croissance du PIB réel – Zone euro



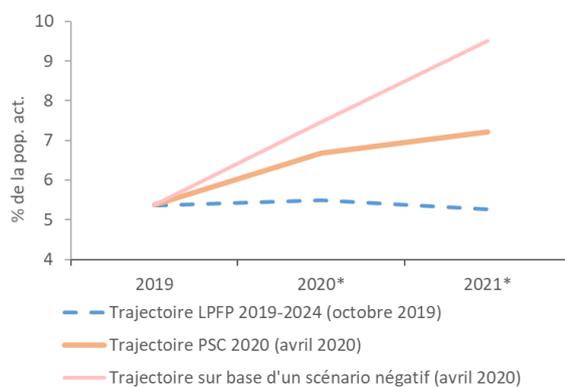
Graphique 4 : Croissance du PIB réel – Luxembourg



Graphique 5 : Emploi – Luxembourg



Graphique 6 : Taux de chômage (déf. ADEM) – Luxembourg



Source : STATEC ; calculs Ministère des Finances.

III. SITUATION BUDGÉTAIRE ET DETTE PUBLIQUE

Le PSC 2020 du Luxembourg suit les lignes directrices édictées par la Commission européenne en date du 6 avril 2020 concernant la forme et le contenu des programmes de stabilité en cette année exceptionnelle.

Contrairement aux actualisations précédentes, le PSC 2020 se concentre ainsi sur les seules années 2020 et 2021, tout en mettant l'accent sur les éléments de réponse qui ont été élaborés au cours de cette période de crise sur les plans sanitaire, économique et social.

Au total, l'enveloppe globale des mesures économiques et sanitaires décidées par le Gouvernement atteint désormais 10,4 milliards d'euros, soit 17,5% du PIB.

La situation budgétaire décrite dans le présent chapitre est la résultante des travaux préparatifs ayant porté sur plusieurs semaines, initialement sur base du scénario de récession globale que le STATEC a publié en date du 12 mars 2020, et actualisée à plusieurs reprises par la suite pour tenir compte de la détérioration progressive de la situation économique au Luxembourg et ailleurs dans le monde.

En raison de l'aggravation de la situation liée au COVID-19 et des mesures d'endiguement conséquentes décidées par le Gouvernement, le STATEC a procédé au cours du mois d'avril à une actualisation de ses projections macroéconomiques pour mieux quantifier les conséquences de la crise pour l'économie luxembourgeoise.

Les prévisions pour les finances publiques ont à leur tour été adaptées pour tenir compte des nouveaux chiffres, tout en ne représentant qu'un caractère très préliminaire et approximatif à l'heure actuelle.

Les chiffres pour les plus grandes catégories de recettes publiques ont été mis à jour en fonction des dernières informations disponibles au moment de la finalisation du PSC 2020 et les dépenses publiques, outre l'effet des mesures décidées dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, sont largement maintenues aux niveaux prévus au Budget 2020 adopté en décembre 2019.

Faute de données précises face à une crise inégalée, la situation budgétaire en 2020, voire en 2021, est ainsi largement tributaire d'hypothèses souvent maximalistes qui sont admises dans l'élaboration des prévisions et elle repose sur une ferme volonté de maintenir une approche prudente dans l'estimation de toutes les recettes et dépenses publiques, en raison de l'énorme incertitude entourant la crise actuelle.

La détérioration inédite du contexte budgétaire au Luxembourg qui en ressort est à considérer dans le contexte de l'activation de la clause pour récession économique sévère (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance.

Cette clause dérogatoire et générale, s'appliquant au moins à l'exercice 2020, vient d'être activée pour la première fois dans l'histoire du Pacte et le Luxembourg, ainsi que tous les autres États membres de l'Union européenne, ont soutenu son activation.

Compte tenu de l'ampleur de la crise, cette suspension effective de l'exigence d'atteindre ou de converger vers l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et de respecter le seuil de déficit de Maastricht permet au Luxembourg de mobiliser les ressources requises pour pallier les effets de la crise.

III.1 La situation budgétaire en 2020

La situation de départ

Le Luxembourg dispose d'une situation de départ favorable en matière budgétaire et financière. Les critères applicables du Pacte de stabilité et de croissance ont été respectés de façon non-interrompue depuis la fin de la dernière crise et le pays figure parmi les rares pays bénéficiant de la notation « AAA » auprès de toutes les agences de notation, au vu de son faible niveau de dette publique et de ses finances publiques saines.

À la fin de l'année 2019, la situation des administrations publiques, comprenant l'administration centrale, les administrations locales ainsi que la Sécurité sociale, s'est soldée avec un excédent de 1,4 milliard d'euros ou 2,2% du PIB. S'agissant des sous-secteurs, l'administration centrale a présenté un solde équilibré. Concernant les soldes des administrations locales et de la Sécurité sociale, ces dernières ont enregistré des surplus de 0,4%, respectivement de 1,8% du PIB.

La situation de départ favorable souligne une nouvelle fois que l'action gouvernementale des dernières années sur les plans budgétaire et financier, axée sur des mesures favorisant une croissance qualitative et des finances publiques équilibrées, a porté ses fruits. Elle permet désormais de dégager les marges nécessaires pour affronter de manière sereine les effets de la crise économique et sanitaire liée au COVID-19. Partant de cette base solide, la réponse du Gouvernement face aux conséquences de la propagation du COVID-19 a été forte, rapide et décisive.

L'ampleur de la réponse apportée par les autorités publiques luxembourgeoises se chiffre désormais à 10,4 milliards d'euros ou 17,5% du PIB, dont 3,3 milliards ou 5,5% du PIB ont un impact direct sur le solde des administrations publiques en 2020.

L'action du Gouvernement s'est en premier lieu concentrée sur les aspects sanitaires. Elle consiste à ralentir la diffusion du virus, à protéger les plus vulnérables et à outiller le système de santé de manière adéquate afin d'étouffer tout risque de saturation.

En parallèle, des mesures inédites ont été prises pour répondre aux difficultés des entreprises. Un autre objectif crucial poursuivi est la protection des compétences et le maintien de l'emploi.

Les initiatives introduites par le Gouvernement sont décrites en détail sous le chapitre IV du présent PSC.

Détérioration macroéconomique et impact des mesures discrétionnaires

Dans ce contexte particulier marqué par une crise sans précédent, les finances publiques connaîtraient une détérioration importante. La dégradation est largement tributaire de l'impact de deux facteurs intrinsèquement liés, à savoir :

- la nette détérioration du contexte macroéconomique, caractérisée par une chute de la croissance à un taux historique de -6%, une baisse du taux de création d'emplois nouveaux à 0,7% et une brusque augmentation du taux de chômage à 6,7% ;
- les mesures de santé et de stabilisation économique d'un volume global de 17,5% du PIB pour contrecarrer les effets néfastes de la propagation du COVID-19 et soutenir l'économie du pays.

Première estimation du solde des administrations publiques

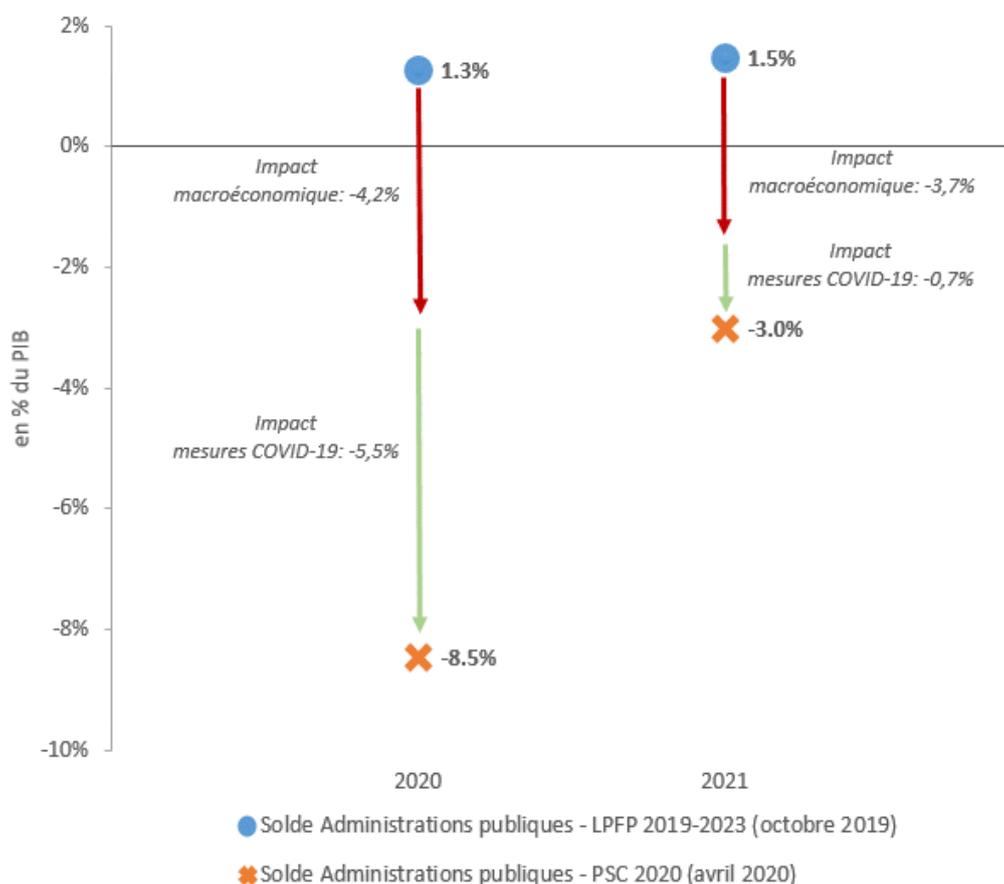
La conjonction des éléments précités mène à une chute inédite du solde nominal des administrations publiques. Celui-ci passerait d'un surplus de 1,4 milliard d'euros (2,2% du PIB) en 2019 à un déficit de 5 milliards d'euros (-8,5% du PIB) en 2020.

Les dépenses publiques connaîtraient un saut substantiel de 15%. Exprimée en pourcentage du PIB, la part des dépenses publiques dans le PIB augmenterait ainsi de 42,7% en 2019 à 52,6% en 2020.

Les recettes publiques connaîtraient un repli à hauteur de 8,2% et elles verraient leur part dans le PIB se réduire de 44,9% en 2019 à 44,1% en 2020.

Graphique 7 : Solde nominal des administrations publiques en 2020 et 2021 –

Impact dû à la détérioration du contexte macroéconomique & impact dû aux mesures COVID-19



Source : Ministère des Finances.

Impact macroéconomique

La dégradation des finances publiques due au contexte macroéconomique fortement détérioré ainsi qu'à des effets de base⁵ est estimée à environ 2,5 milliards d'euros (4,2% du PIB).

Cette dégradation proviendrait majoritairement de la chute des recettes publiques, compte tenu des prévisions macroéconomiques moins favorables (pour le PIB, l'emploi etc.). Les catégories des « impôts sur la production et les importations » et des « impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. » seraient chacune revue à la baisse d'environ un milliard d'euros et les cotisations sociales connaîtraient une correction à la baisse de l'ordre de 0,4 milliard d'euros par rapport aux estimations de l'automne 2019.

Du côté des dépenses publiques, l'impact macroéconomique se manifeste principalement à travers la hausse des dépenses liées au régime d'assurance-chômage (hors chômage partiel). Celles-ci augmenteraient d'au moins 100 millions d'euros par rapport aux montants budgétés. Le régime de chômage jouera ainsi pleinement son rôle de stabilisateur automatique en période de crise pour amortir le choc.

Les effets économiques sur d'autres catégories de dépenses publiques ne sont que difficilement chiffrables à ce stade. De manière générale, les dépenses publiques (hors mesures COVID-19) sont ainsi largement maintenues aux niveaux prévus au Budget 2020 adopté en décembre 2019.

Impact lié aux mesures discrétionnaires décidées dans le contexte de la lutte contre le COVID-19

cf. description détaillée au chapitre IV

L'impact budgétaire et comptable direct des mesures sanitaires et économiques décidées dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 est estimé à 3.284 millions d'euros, soit 5,5% du PIB.

Les mesures concernant les reports de paiements (à l'exception des impôts directs) et les garanties n'ont pas d'impact sur le solde public et représentent environ 12% du PIB.

En ce qui concerne les dépenses publiques, les investissements publics supplémentaires réalisés dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 s'élèvent à 194 millions d'euros, dont une grande partie résulte de l'achat de matériel et de l'augmentation des capacités des infrastructures sanitaires.

La catégorie de dépenses présentant la progression la plus importante concerne les prestations sociales en espèces. Celle-ci augmente de 13% par rapport aux montants prévus au Budget 2020 et reflète ainsi le coût budgétaire additionnel estimé pour les dépenses liées au financement du régime de chômage partiel, le congé extraordinaire pour raisons familiales ainsi que la prise en charge des indemnités pécuniaires de maladie.

Du côté des recettes publiques, les reports liés au paiement d'impôts indirects et des cotisations sociales sont neutres d'un point de vue comptable, alors que les mesures de report liées aux impôts directs (IRC et ICC) sont partiellement répercutées dans les prévisions pour 2020 pour tenir compte d'éventuels encaissements réduits.

⁵ Liés à la prise en compte des chiffres ressortant de la notification de fin mars 2020 au titre de la procédure pour déficit excessif.

Évolution budgétaire suivant les sous-secteurs des administrations publiques

La forte détérioration du solde des administrations publiques trouverait son origine principalement dans l'administration centrale. Sous l'effet de la crise et des mesures discrétionnaires, le solde de l'administration centrale passerait à -4.933 millions d'euros ou -8,3% du PIB en 2020.

La détérioration substantielle s'explique par le fait que la majorité des mesures discrétionnaires ayant un impact budgétaire relèvent du périmètre de l'administration centrale. Les moins-values en termes de recettes publiques ainsi que les principales mesures grevant les dépenses publiques – comme le chômage partiel – affectent le solde de l'administration centrale.

En faisant abstraction des mesures COVID-19, les autres catégories de dépenses, telles que la consommation intermédiaire, les rémunérations et les investissements publics, sont estimées poursuivre la même évolution que celle retenue au Budget 2020.

Quant aux autres sous-secteurs des administrations publiques, le solde des administrations locales connaîtrait également une nette détérioration et elles clôtureraient l'année 2020 avec un solde négatif agrégé de 372 millions d'euros ou -0,6% du PIB. Cette dégradation provient pour l'essentiel des révisions à la baisse des prévisions pour les recettes fiscales, suite aux perspectives économiques assombries et des paiements décalés.

Le surplus de la Sécurité sociale est estimé baisser à 281 millions d'euros (0,5% du PIB) en 2020. Des mesures comme le congé extraordinaire pour raisons familiales ainsi que la prise en charge de l'indemnité pécuniaire de maladie grèveraient les dépenses, tandis que l'affaiblissement sensible du marché du travail plomberait considérablement les cotisations sociales.

III.2 La situation budgétaire en 2021

Malgré le fait que les lignes directrices de la Commission européenne pour les programmes de stabilité dans le contexte actuel offrent la faculté d'omettre des chiffres précis pour 2021, le Luxembourg a choisi – par souci de transparence – de fournir également une première illustration de la situation budgétaire pour ladite année.

Les prévisions pour 2021 reposent toutefois sur l'hypothèse de politiques inchangées et elles sont à apprécier avec la plus grande prudence, compte tenu des nombreuses inconnues entourant la crise liée au COVID-19.

Les prévisions en matière de recettes ont été établies à partir d'une base en 2020 fortement dégradée et les dépenses publiques, y compris les investissements publics, sont largement maintenues aux niveaux du budget pluriannuel adopté en décembre dernier.

La situation budgétaire en 2021 devrait toutefois s'améliorer sensiblement par rapport à 2020, en raison du simple fait de la disparition quasi-intégrale de l'impact des mesures liées à la crise actuelle.

Le contexte macroéconomique qui sous-tend les prévisions budgétaires en 2021 repose par ailleurs sur l'hypothèse d'une reprise progressive des activités économiques au second semestre de 2020 qui devrait se poursuivre tout au long de l'année 2021. Cette reprise serait soutenue par la vaste panoplie de mesures adoptées par le Gouvernement dans le cadre de son plan de stabilisation économique.

Ainsi, après une année 2020 marquée par un repli historique, le solde des administrations publiques connaîtrait une amélioration importante et passerait de -5.024 millions d'euros ou -8,5% du PIB en 2020 à -1.966 millions d'euros ou -3,0% du PIB en 2021.

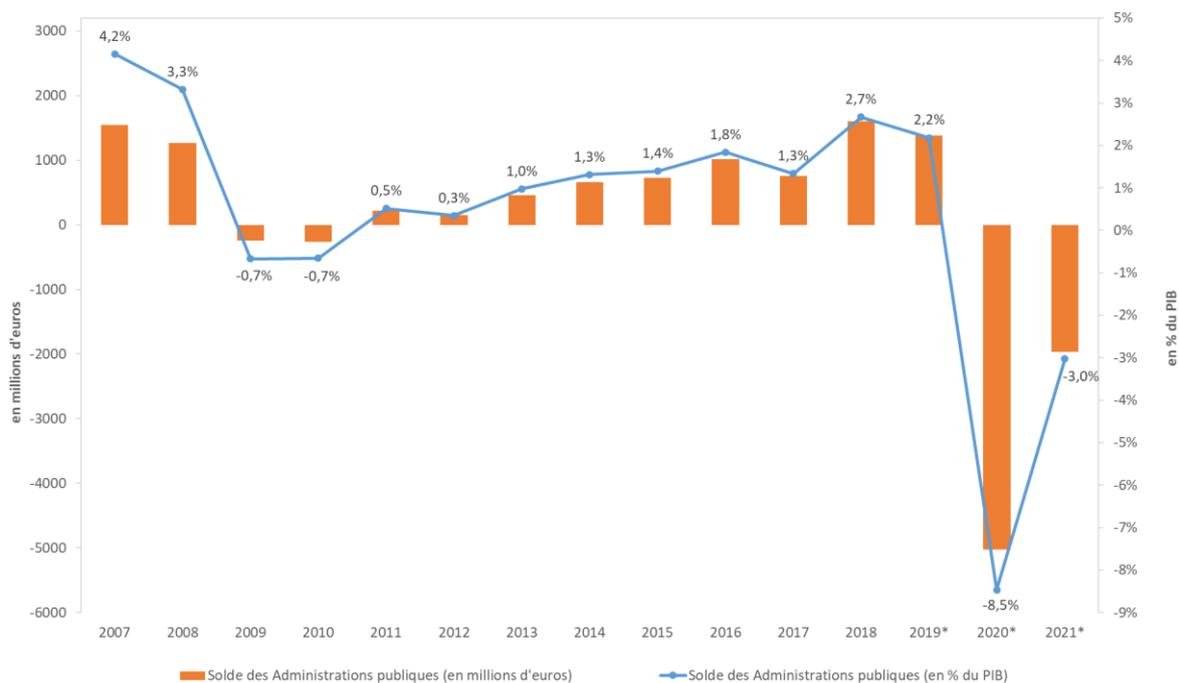
Par rapport au 1,5% du PIB estimé dans le cadre du budget pluriannuel adopté en décembre 2020, le solde nominal des administrations publiques estimé pour 2021 est révisé à la baisse de 4,5 points de PIB, en raison principalement des conséquences du contexte macroéconomique dégradé, dont l'impact est estimé à 3,7 points de PIB (graphique 7 ci-dessus).

Sous l'effet du rebond économique supposé et compte tenu des bases dégradées, les impôts directs et indirects devraient progresser à un rythme de 10%. Au total, les recettes publiques augmenteraient de 7,8% en 2021 et se chiffraient à 28,2 milliards d'euros. Malgré leur progression importante, elles ne parviendraient pas à renouer avec le niveau de l'année 2019 qui s'était soldée avec des recettes totales de 28,5 milliards d'euros.

Les dépenses publiques, quant à elles, reculeraient de 3,3% par rapport à 2020, à la suite de la dissipation de l'impact des mesures discrétionnaires décidées dans le cadre de la lutte contre le COVID-2019. La réduction des dépenses publiques se manifesterait pour l'essentiel au niveau des prestations sociales qui reculeraient de 5%. Conformément à la volonté du Gouvernement d'assurer un retour à une croissance qualitative, les investissements publics sont maintenus à un niveau élevé et progresseraient même de 6,3% par rapport à 2020.

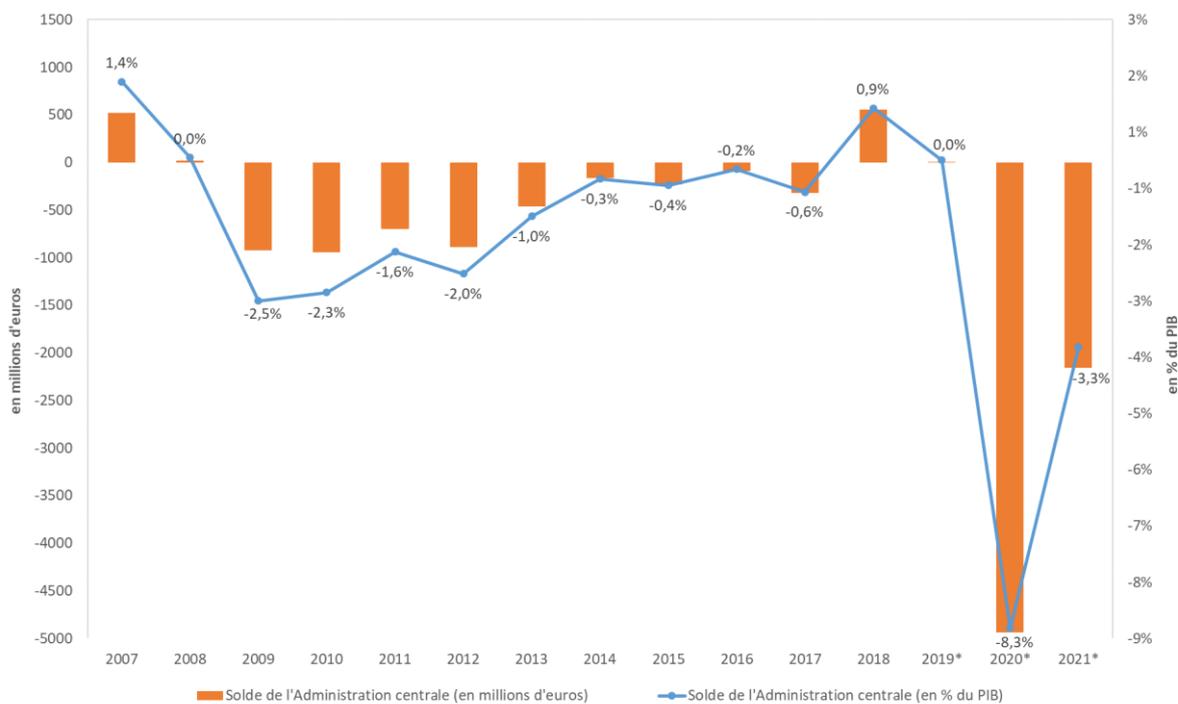
Quant au sous-secteurs des administrations publiques, l'administration centrale verrait une amélioration de son solde, en passant de -4.933 millions d'euros ou -8,3% du PIB à -2.159 millions d'euros ou -3,3% du PIB. Quant au solde des administrations locales, le déficit diminuerait légèrement et atteindrait un niveau de 150 millions d'euros ou -0,2% du PIB. Le solde de la Sécurité sociale demeurerait positif et atteindrait un surplus de 342 millions d'euros ou 0,5% du PIB en 2021.

Graphique 8 : Évolution du solde nominal des administrations publiques 2007- 2021



Source : Comptes nationaux (2000-2018). IGF, calculs Ministère des Finances.

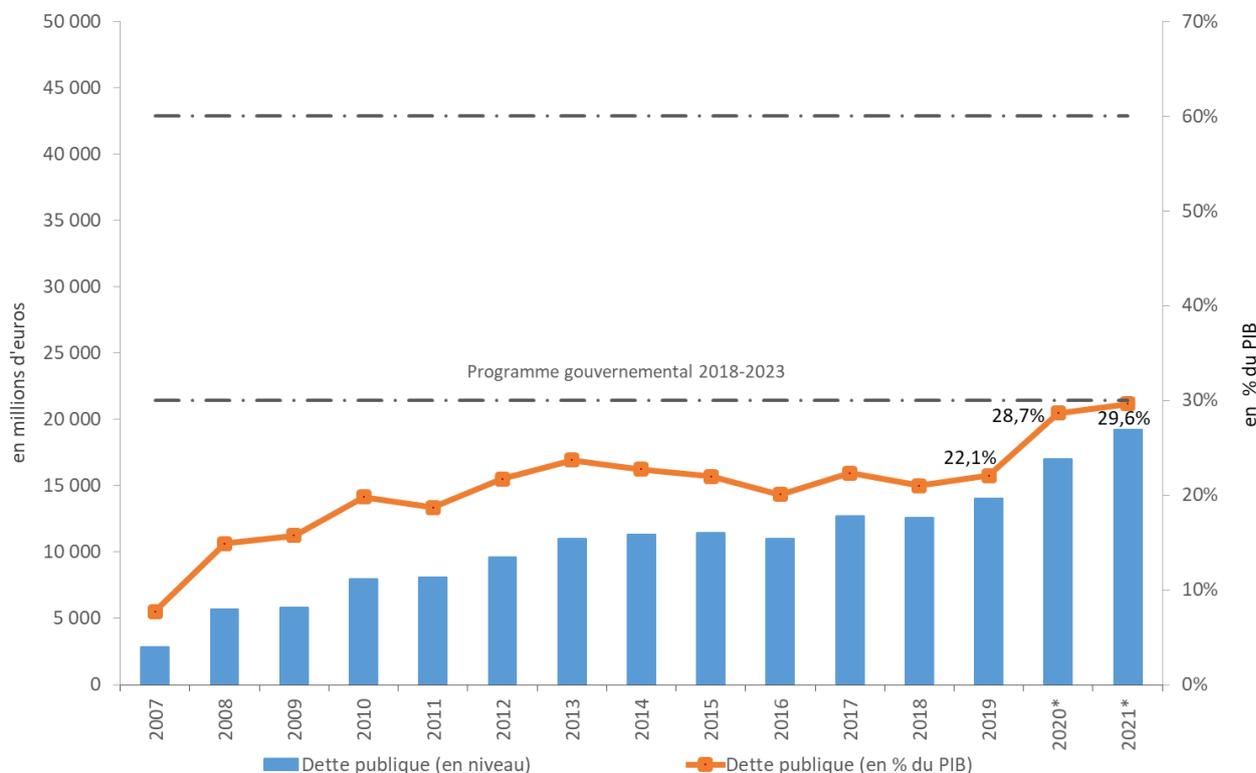
Graphique 9 : Évolution du solde nominal de l'administration centrale 2007 – 2021



Source : Comptes nationaux (2000-2018). IGF, calculs Ministère des Finances.

III.3 Évolution de la dette publique en 2020 et 2021

Graphique 10 : Évolution de la dette publique 2007-2021.



Source : Comptes nationaux (2007-2018), Ministère des Finances.

Sur base des estimations budgétaires pour 2020 et 2021, la dette publique du Luxembourg est supposée augmenter, de façon mécanique, à 28,7% du PIB en 2020. En 2021, elle grimperait jusqu'à un niveau de 19,2 milliards d'euros, soit 29,6% du PIB.

L'augmentation de la dette publique en 2020 résulte de l'imputation mécanique du déficit de l'administration centrale à la dette publique, tout en tenant compte du remboursement d'un emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros venant à échéance en mai 2020.

Etant donné que l'administration centrale continuerait à afficher un déficit en 2021, cette dernière contribuerait à la poursuite de la hausse de la dette publique sur la même année.

Une augmentation de la dette locale de l'ordre de 50 millions par an est d'ailleurs supposée afin de tenir compte de la situation dégradée des finances des administrations locales.

III.4 Évolution à moyen terme

Quant au moyen terme, les finances publiques pourraient retrouver à terme l'équilibre budgétaire, sous condition que les défis sanitaires soient relevés de manière conséquente et que l'environnement économique sur les plans national et international revienne à la normalité.

Le Gouvernement veillera à ce que les jalons soient posés en faveur d'une croissance qualitative et créatrice d'emplois, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques, et en poursuivant notamment une politique d'investissement ambitieuse.

La nature et l'envergure de la crise actuelle liée au COVID-19 appellent dans tous les cas à une vigilance accrue et le Luxembourg réitère à travers ce PSC 2020 son engagement à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées, y compris en veillant à assurer le maintien de la meilleure notation de crédit « AAA ».

IV. LES MESURES DISCRÉTIONNAIRES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE COVID-19

La situation exceptionnelle que traverse le monde entier face à la propagation du COVID-19 a forcé de nombreux gouvernements à mettre en place des mesures inédites pour endiguer la pandémie et pour protéger l'économie.

Suite à la proclamation de l'état de crise le 18 mars 2020, le Gouvernement a utilisé ses pouvoirs de prise de décision extraordinaires pour mettre en place un vaste ensemble de mesures urgentes visant à endiguer les conséquences néfastes du COVID-19⁶.

Le Gouvernement poursuit une stratégie globale qui s'articule autour de deux axes : la protection sanitaire de la population d'un côté et l'assouplissement du fardeau économique de la crise pour les entreprises de l'autre. Le volume total des mesures décidées se chiffre à 10,4 milliards d'euros, soit 17,5% du PIB.

Le volume total du paquet de mesures du Gouvernement se situe dans un même ordre de grandeur que le volume global décidé à l'échelle européenne. À titre de comparaison, les mesures de dépenses directes décidées dans l'ensemble de l'UE se chiffrent à 3% du PIB, contre 3,8% du PIB dans le cas du Luxembourg, tandis que les mesures favorisant la liquidité des entreprises (reports et garanties) s'élèvent à 16% du PIB en Europe, contre 13,7% du PIB au Luxembourg.

Sur le plan sanitaire, les mesures prises visaient ainsi à ralentir la propagation du COVID-19 et à maximiser le nombre de guérisons. À cette fin, le Gouvernement a veillé à mettre rapidement à disposition du personnel de soin les outils nécessaires pour garantir un traitement efficace et en toute sécurité des patients. L'acquisition et le transport de matériel médical, de médicaments et du matériel nécessaire pour le testing de la population à grande échelle ont été organisés d'urgence à un coût total d'environ 50 millions d'euros.

Face à un nombre galopant de cas, le Gouvernement était rapidement confronté à des contraintes capacitaires aigües. Pour permettre la prise en charge, le traitement ainsi que la mise en quarantaine de tous les patients, de nouvelles structures ad-hoc ont dû être créées. Parmi ces dernières, on peut citer la transformation du centre de réhabilitation du Château de Colpach à un coût de 14,5 millions d'euros ou encore la mise en place d'une tente militaire temporaire pour 2 millions d'euros.

Au Luxembourg, la force de travail transfrontalière joue un rôle indispensable dans le fonctionnement de l'économie, surtout au secteur des soins de santé. Au début de la pandémie, certains États membres de l'Union européenne ont procédé à la fermeture unilatérale de leurs frontières. Une telle fermeture par ses voisins français et allemands aurait eu des conséquences catastrophiques pour le Luxembourg au milieu d'une crise sanitaire. Le Gouvernement était dès lors contraint de prévenir ces répercussions néfastes et a mis à disposition des frontaliers travaillant dans le secteur hospitalier un logement gratuit sur le territoire luxembourgeois pour un coût de 2 millions d'euros. Par ailleurs, suite à des demandes auprès des responsables des pays voisins, la fermeture complète des frontières a pu être évitée, les contrôles allégés et le nombre de points de passage augmentés.

⁶ Le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le COVID-19. L'état de crise est déclaré sur le territoire national, suivant l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. Le règlement grand-ducal peut être consulté sous le lien suivant : <http://www.legilux.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/18/a165/fo>.

Conscient de l'importance de cette coopération transfrontalière, *a fortiori* pendant l'état de crise, et dans l'esprit de solidarité européenne qui lui est propre, le Luxembourg a par la suite pris en charge un certain nombre de patients infectés résidant dans ses pays voisins. Afin d'assurer que le pays disposerait des compétences nécessaires en nombre suffisant, une coordination centralisée de la réserve sanitaire et une gestion des volontaires dans le contexte de la crise sanitaire a été mise en place.

L'acquisition de matériel médical et la mise en place de centres de traitement évoquées ci-dessus constituent l'essentiel des dépenses liées à la gestion de la crise (150 millions d'euros). Les dépenses en matière de gestion de crise sanitaire, qui s'élèvent au total à 194 millions d'euros, sont attribuées au Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN) à qui revient la mission primaire d'assurer constamment et en toute circonstance la protection de la nation contre d'éventuelles menaces qui pourraient porter gravement atteinte à la sécurité de la population.

Aux efforts du Gouvernement ayant trait au traitement médical de patients infectés ou à la protection de personnes vulnérables s'ajoutent les mesures de précaution mises en œuvre pour limiter la propagation du virus à une plus large partie de la population.

À l'instar des autres pays européens, le Luxembourg a imposé, par règlement grand-ducal du 18 mars 2020, des consignes de confinement strictes affectant la société dans un sens large, à savoir : (i) limitations de déplacements du grand public ; (ii) maintien des activités essentielles ; (iii) recours poussé au télétravail ; (iv) limitation des activités professionnelles qui accueillent le public (à l'exception des enceintes offrant des produits essentiels) ; et (v) l'annulation de toutes les activités non-indispensables.

L'impact des mesures sanitaires ainsi que celui du confinement a été suivi de près par le Gouvernement au cours des mois de mars et d'avril. Une tendance vers la baisse des nouvelles infections a été un des premiers résultats positifs, reflétant ainsi l'effet recherché par les mesures de confinement.

Ceci a amené le Gouvernement à présenter des premières lignes directrices d'une stratégie globale pour lever les restrictions et interdictions, en date du 15 avril 2020⁷.

S'agissant du volet économique de la stratégie du Gouvernement, le chapitre II traitant de l'impact de la crise du COVID-19 sur l'évolution macroéconomique dresse un sombre tableau. Ainsi, le Luxembourg entrerait en récession en 2020 avec une croissance négative du PIB réel à hauteur de 6,0% et un rétrécissement significatif du marché de l'emploi.

Au vu de l'ampleur du choc, le Gouvernement s'est résolument engagé en sa qualité d'acteur de dernier ressort pour soutenir les acteurs économiques en ces temps difficiles. L'objectif de l'appui économique étatique était double : (i) limiter au maximum les dégâts économiques infligés à l'appareil productif du pays à court et moyen terme ; et (ii) préparer le terrain pour un renouement rapide avec la croissance économique à la sortie de la crise.

L'axe économique de la stratégie de soutien du Gouvernement se décline à travers le programme de stabilisation, présenté en date du 25 mars 2020. Ce programme a été étoffé au fil des semaines par

⁷ Stratégie de sortie – un scénario de levée progressive des mesures de confinement introduites pour faire face au COVID-19 : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/04-avril/20-strategie-sortie.html

des mesures complémentaires afin de rendre l'ensemble des initiatives plus cohérentes et d'augmenter son intensité d'impact. Ces mesures posent les jalons nécessaires pour soutenir les entreprises, maintenir l'emploi dans ces temps de crise et visent à faire le lit d'une relance rapide, qualitative et durable.

Comme l'a clairement mis en avant le chapitre III, les mesures susmentionnées auront des répercussions importantes sur les finances publiques en 2020 et au-delà. L'activation de la clause pour récession économique sévère (« *general escape clause* ») du Pacte de stabilité et de croissance, clause au titre de laquelle toutes les mesures décrites dans ce chapitre doivent être considérées, a effectivement donné main libre aux Etats membres et a ainsi permis également au Luxembourg de prendre toutes les mesures nécessaires et urgentes pour remédier à la crise du COVID-19 sans que cela n'entraîne des conséquences quant au respect des règles budgétaires européennes.

Considérant que les mesures faisant partie du plan de stabilisation économique sont d'une envergure inégalée, elles sont décrites de façon aussi exhaustive que possible dans les lignes qui suivent.

Afin de permettre au lecteur d'avoir une vue globale des actions lancées par le Gouvernement, les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, tant sur le plan économique que sur le plan sanitaire, sont énumérées dans le tableau 1 à la prochaine page.

Tableau 1: Mesures discrétionnaires adoptées/annoncées en réponse à la propagation du COVID-19

Liste des mesures	Description	Code SEC (composante dépenses/revenus)	Statut d'adoption	Impact budgétaire en 2020	
				en millions EUR	en % du PIB
Dépenses supplémentaires/moins-values en recettes					
Dépenses en matière de gestion de crise sanitaire	Acquisition d'outils et d'infrastructures médicaux dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19	P.5. Formation de capital	Dépassements accordés	194	0,3%
Autres dépenses affectant la consommation intermédiaire	Autres dépenses en lien avec la gestion de la crise COVID-19 affectant la consommation intermédiaire	P.2. Consommation intermédiaire	Dépassements accordés	47	<0,1%
Aides en faveur des entreprises	Subvention en capital sous forme d'avances remboursables d'un montant maximal de 500.000 EUR	D.9. Transferts en capital à payer	PL adopté le 3 avril 2020	400	0,7%
Aides en faveur des microentreprises et indépendants	Prime financière immédiate et non remboursable de 5.000 EUR aux entreprises < 10 salariés, obligées de cesser leur activité. Une indemnité certifiée d'urgence complémentaire de 5.000 EUR pour microentreprises. Prime financière et immédiate de 12.500 EUR pour des entreprises employant entre 10 et 20 salariés. Indemnité d'urgence de 2 500 EUR pour indépendants.	D.9. Transferts en capital à payer	RGD adopté le 25 mars 2020 (microentreprises<10) RGD adopté le 8 avril 2020 (indemnité indépendant) RGD adopté le 24 avril 2020 (indemnité complémentaire pour microentreprises)	250	0,4%
Aides Recherche & Développement; Aide à l'investissement; et soutien aux start-ups	Aide en faveur des projets de recherche et développement liés à la lutte contre le COVID-19. Aide à l'investissement lié à la production de produits pertinents pour la lutte contre le COVID-19. Soutien aux start-ups.	D.3.Subventions D.9.Transferts en capital à payer	RGD adopté le 8 avril 2020	34	0,1%
Aides sociales dans le secteur culturel	Aides sociales aux artistes professionnels indépendants et aux intermittents du spectacle	D.62. Prestations sociales en espèce	RGD adopté le 3 avril 2020	2	<0,1%
Régime au chômage partiel « cas de force majeure / coronavirus »	Régime visant à soutenir le maintien de l'emploi et assurant la prise en charge de 80% du salaire (max. 250% du SSM)	D.62. Prestations sociales en espèce	En vigueur	989	1,7%
Prolongation de l'indemnisation de chômage pour 3 mois	Droit aux indemnités de chômage de tous les demandeurs indemnisés est prorogé de la période de l'état de crise	D.62. Prestations sociales en espèce	RGD adopté le 27 mars 2020 (prorogation des droits aux indemnités de chômage)	10	<0,1%
Congé pour raisons familiales extraordinaire Congé pour soutien familial	Congé spécial pour raisons familiales en raison de fermetures d'écoles dans le contexte du COVID-19 et pour personnes qui sont forcées d'arrêter de travailler le temps de la fermeture d'une structure pour personnes en situation de handicap ou pour personnes âgées	D.62. Prestations sociales en espèce	RGD adopté le 27 mars 2020 (c. pour raisons familiales) RGD adopté le 3 avril 2020 (c. pour soutien familial; prise d'effet au 18 mars 2020)	226	0,4%
Indemnités pécuniaires de maladie	Neutralisation des effets au niveau du calcul des 78 semaines (congé de maladie de longue durée) et prise en charge des indemnités pécuniaires de maladie à supporter par les employeurs	D.62. Prestations sociales en espèce	RGD adopté le 3 avril 2020	106	0,2%
Sous-Total				2257	3,8%
Report de paiements					
Impôts directs	Annulation des avances en matière d'impôt pour les 2 premiers trimestres de 2020 et délai de paiement d'échéances fiscales	D.5. Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc	En vigueur	1250	2,1%
Impôts indirects	Tolérance administrative pour les déclarations TVA, TABO, de succession et les actes notariés et d'huissier, et remboursement de soldes créditeurs TVA < 10.000 EUR	D.2. Impôts sur la production et les importations	En vigueur	300	0,5%
Cotisations sociales	Entreprises peuvent payer leurs contributions à une date ultérieure sans intérêts ni pénalités	D.61. Cotisations sociales	En vigueur	3000	5,1%
Sous-Total				4550	7,7%
Total				6807	11,5%

Source : Ministère des Finances, IGF, divers.

Aides directes en faveur des entreprises de toute taille

Les mesures de confinement ont mené à une fermeture obligatoire ou un ralentissement de l'activité économique pour la majorité des entreprises établies au Luxembourg. Afin de répondre aux conséquences de la crise sur les entreprises, le Gouvernement a mis en place une multitude de mesures qui permettent aux grandes entreprises, aux PME et aux indépendants de répondre à leurs besoins de liquidités.

Un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire liée à la survenance d'un événement exceptionnel d'envergure nationale ou internationale a été mis en place par la loi du 3 avril 2020⁸. L'entreprise pouvant profiter de cette mesure sous forme d'avances remboursables devra démontrer, entre autres, un lien de causalité direct avec l'événement imprévisible, dont l'impact dommageable sur un certain type d'activité économique au cours d'une période déterminée (15 mars 2020 au 15 mai 2020). Les coûts admissibles pour le calcul de l'aide sont les frais de personnel et les charges de loyer (loyer contractuel et charges) de l'entreprise pour les mois qui tombent dans la période de l'événement imprévisible. L'intensité maximale de l'aide peut s'élever jusqu'à 50% des coûts admissibles et le montant total de l'aide ne peut dépasser le montant maximal d'aide de 500.000 euros par entreprise unique. Tandis que l'impact budgétaire total de cette mesure est évalué à 300 millions d'euros, une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros est intégrée dans les prévisions pour tenir compte d'éventuelles mesures additionnelles dans ce domaine.

Face aux besoins spécifiques des microentreprises, qui ont dû cesser leur activité suite au règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020⁹, une subvention en capital forfaitaire unique d'un montant de 5.000 euros peut être accordée aux entreprises avec moins de 10 salariés et ayant un chiffre d'affaires annuel égal ou supérieur à 15.000 euros. Sur base de l'hypothèse que 10.000 entreprises pourraient solliciter cette mesure, l'impact budgétaire se chiffrerait à 50 millions d'euros.

À cette mesure s'ajoute une nouvelle aide complémentaire de 5.000 euros pour les microentreprises de moins de 10 salariés. Cette mesure engendrerait des dépenses estimées à 75 millions d'euros. En outre, une indemnité unique de 12.500 euros au profit des entreprises occupant entre 10 et 20 salariés, dont l'enveloppe budgétaire est estimée à 30 millions d'euros, a été décidée.

De même, aux commerçants, artisans et travailleurs intellectuels indépendants (occupant moins de 10 employés), un soutien financier est apporté sous forme d'une indemnité d'urgence certifiée non imposable et non-remboursable de 2.500 euros¹⁰, avec un impact budgétaire estimé à 27,5 millions d'euros.

Enfin, le Luxembourg soutient l'écosystème des start-ups et a pris des mesures afin de permettre aux jeunes entreprises à surmonter cette crise. Ainsi, un appel pour des projets innovants destinés à mitiger les effets économiques, sanitaires ou sociétaux de la crise COVID-19, « *StartupVsCovid 19* » a été lancé. L'impact budgétaire de cette initiative, qui doterait 20 projets d'un soutien financier jusqu'à 150.000 euros par entreprise unique, est estimé à 3 millions d'euros. En outre, dans un souci de

⁸ Loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique. Mémorial A – n°230.

⁹ Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le COVID-19. Mémorial A – n°165.

¹⁰ Règlement grand-ducal du 8 avril ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie COVID-19. Mémorial A – n°261.

soutenir les start-ups, le taux maximum de cofinancement appliqué de 50 % a été relevé à au moins 70 % pour toute nouvelle aides octroyée aux jeunes entreprises innovantes.

L'enveloppe globale en matière d'aides en faveur des microentreprises, des indépendants et des start-ups est augmentée pour tenir compte d'éventuelles mesures additionnelles et se chiffre au total à 250 millions d'euros.

Encouragement de la recherche et des investissements luttant contre le COVID-19

Au-delà des aides directes visant à soutenir les entreprises, le Gouvernement a également mis en place un régime d'aides devant inciter les entreprises à réaliser des projets de recherche, voire à produire des produits pertinents qui soutiennent la lutte contre le COVID-19. Il s'agit de deux types d'aides avec l'un promouvant les projets de recherche et développement, et l'autre soutenant les entreprises qui réorientent leur chaîne de production pour confectionner des produits pertinents, p.ex. des masques de protection ou du gel hydro alcoolique.

L'aide en faveur des projets de recherche et développement se limite à un impact budgétaire de 20 millions d'euros et sera imputée sur le *Fonds de l'innovation*. L'aide à l'investissement en faveur de la production de produits pertinents est estimée à 10 millions d'euros.

Mesures liées à l'emploi et à la Sécurité sociale

Afin de préserver la main d'œuvre au sein même des entreprises, le droit du travail luxembourgeois prévoit que les entreprises peuvent recourir, sous certaines conditions, à différents régimes de chômage partiel, selon la nature des difficultés rencontrées.

Face à l'ampleur de la menace du COVID-19 et des répercussions tangibles sur la vie des entreprises et de leurs salariés, le Gouvernement a mis en place une procédure accélérée par décision gouvernementale pour les entreprises directement impactées. Ceci concerne les entreprises qui ont dû arrêter complètement ou partiellement leurs activités suite aux mesures de confinement du Gouvernement. Elles sont à titre exceptionnel directement éligibles au chômage partiel, dès la date de prise d'effet de la décision gouvernementale à l'origine de leur fermeture totale ou partielle. Quant aux entreprises qui demeurent ouvertes, mais qui subissent néanmoins l'impact négatif du COVID-19 sur leur marche d'affaires, un régime de chômage partiel pour cas de force majeure a été mis en place.

Pendant la période de chômage partiel, le Fonds pour l'emploi prend en charge l'indemnité de compensation à hauteur de 80% des salaires. Le remboursement est limité à 250 % du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés âgés de 18 ans ou plus. Le Gouvernement a décidé en outre que l'indemnité de compensation ne saurait être inférieure au montant du salaire social minimum et qu'une éventuelle différence entre le montant de l'indemnité de compensation et le salaire social minimum serait prise en charge par le *Fonds pour l'emploi*.

L'enveloppe totale pour le financement du chômage partiel pendant la crise actuelle a été estimée à hauteur d'1 milliard d'euros et elle constitue de loin la mesure ayant l'impact le plus important sur le solde public en 2020.

Un certain nombre de mesures additionnelles ont été mises en œuvre pour soutenir les demandeurs d'emploi. Ainsi, il a été notamment décidé que le droit aux indemnités de chômage des demandeurs

d'emploi indemnisés est prorogé pour la durée de l'état de crise. Le coût additionnel de cette mesure est provisoirement estimé à 10 millions d'euros pour l'année 2020.

Dans le cadre des mesures de restriction, le Gouvernement a annoncé de maintenir fermés l'ensemble des établissements scolaires et des établissements de garde d'enfants pendant une période prolongée. Afin de permettre aux parents de s'occuper de leurs enfants, ils pourront faire valoir leur droit au congé pour raisons familiales extraordinaire. Le montant budgétisé, en fonction de la période de fermeture des établissements concernés, est actuellement estimé à 222 millions d'euros.

Dans le même ordre d'esprit, le Gouvernement a procédé à la mise en place d'un congé pour soutien familial rémunéré. Ce nouveau dispositif permet aux salariés et travailleurs indépendants forcés d'assurer l'encadrement d'une personne majeure en situation de handicap ou âgée, suite à la fermeture d'une structure d'accueil. L'impact sur le solde en 2020 s'élève à 4 millions d'euros.

Le Gouvernement a également arrêté, après consultation des partenaires sociaux, une série de mesures visant à atténuer certains effets dus à la pandémie du COVID-19 en matière d'incapacité de travail pour cause de maladie.

Ainsi, le Gouvernement a décidé la neutralisation des jours en incapacité de travail pour cause de maladie dans le calcul de la limite des 78 semaines pendant l'état de crise. Cette mesure devrait avoir un impact budgétaire d'environ 2 millions d'euros. Dans ce même contexte, il a été décidé qu'à partir du 1^{er} avril 2020 et jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel prendra fin l'état de crise, tous les jours en incapacité de travail pour cause de maladie ou de reprise progressive de travail sont directement à charge de l'assurance maladie-maternité. Ainsi, la Caisse nationale de santé prend en charge les congés de maladie dès le 1^{er} jour, à partir du 1^{er} avril 2020. La charge totale est estimée à une centaine de millions d'euros pour une durée de 2 mois.

Finalement, suite à la situation sanitaire liée à la crise du COVID-19, de nombreux travailleurs frontaliers sont amenés à effectuer davantage du télétravail pendant des périodes prolongées. Le Luxembourg est ainsi parvenu à s'accorder avec les autorités belges, françaises et allemandes sur des modalités plus flexibles en la matière pendant la pandémie, permettant de la sorte aux travailleurs frontaliers concernés de travailler depuis leur domicile sans que la rémunération afférente ne soit imposée dans leur pays de résidence.

Report de paiements d'impôts, de taxes et de cotisations sociales

Afin de renforcer la situation des liquidités des entreprises, plusieurs mesures ont été mises en place pour alléger le fardeau fiscal des personnes morales et des personnes physiques en ces temps de crise.

En ce qui concerne les impôts directs, les personnes morales et les personnes physiques qui réalisent un bénéfice commercial, un bénéfice agricole et forestier ou un bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale peuvent demander une annulation de leurs avances trimestrielles de l'impôt sur le revenu (des collectivités) et de l'impôt commercial communal du 1^{er} et 2^e trimestre 2020 ainsi qu'un délai de paiement pour l'impôt sur le revenu (des collectivités), l'impôt commercial communal et l'impôt sur la fortune.

Les demandes d'annulation des avances et des délais de paiement sont acceptées d'office pour les contribuables éligibles ayant effectivement des avances à payer, respectivement des cotes d'impôts dues. À partir du moment où les avances sont annulées elles ne seront plus dues et, partant, aucun

intérêt ne sera ni ne pourra être mis en compte. En l'absence de demande d'annulation d'avances, le calcul des intérêts se fera d'après les dispositions applicables. Par ailleurs, la date limite pour la remise des déclarations d'impôt est reportée au 30 juin 2020. Cette décision est applicable aux personnes morales et aux personnes physiques, tout comme aux contribuables souhaitant demander, modifier ou révoquer leur choix d'imposition individuelle.

Le volume maximal de cette flexibilité concernant des impôts directs pourrait se chiffrer jusqu'à 1,25 milliards d'euros. En vertu des règles comptables applicables du SEC 2010, les impôts directs sont comptabilisés selon le principe de caisse transactionnalisée. Le solde public en 2020 et 2021 tient donc partiellement compte d'éventuelles rentrées inférieures, sans pour autant présenter une estimation précise qui ne sera réalisable qu'en fonction des données observées sur les mois à venir.

Quant aux impôts indirects, un éventuel dépassement d'une date-limite de dépôt pour les déclarations de TVA n'est pas sanctionné. Cette tolérance administrative s'appliquera jusqu'à indication contraire par l'administration compétente. En outre, pour subvenir aux besoins de liquidités, un remboursement anticipé des soldes créditeurs en matière de TVA en dessous de 10.000 euros a été effectué dès mars. En cas de dépassement du délai pour le dépôt des déclarations de la taxe d'abonnement du 1^{er} trimestre, les amendes prévues ne seront d'ailleurs pas mises en compte si ce dépassement est dû aux circonstances exceptionnelles de la pandémie du COVID-19. Les mesures précitées sont neutres d'un point de vue comptable pour le calcul du solde SEC 2010 des exercices budgétaires 2020 et 2021 en raison de leur comptabilisation suivant la méthode des droits constatés.

Pour les cotisations sociales, une série de mesures ont été prises pour offrir plus de souplesse aux entreprises et aux indépendants dans leur gestion du paiement des cotisations sociales. À partir du 1^{er} avril 2020 et jusqu'à nouvel ordre, le Centre Commun de la Sécurité sociale (CCSS) a ainsi mis en place les mesures temporaires suivantes : (i) suspension du calcul des intérêts moratoires pour les retards de paiements ; (ii) suspension de la mise en procédure de recouvrement forcé des cotisations ; (iii) suspension de l'exécution de contraintes par voie de huissier de justice ; (iv) suspension des amendes à prononcer à l'encontre des employeurs présentant des retards en matière des déclarations à effectuer auprès du CCSS. Alors que le volume de cet allègement temporaire peut se chiffrer jusqu'à 3 milliards d'euros, celui-ci n'a pas d'impact sur le solde public en 2020 et 2021 puisque les cotisations sociales sont comptabilisées suivant la méthode des droits constatés.

Garanties (cf. tableau 2 ci-après)

Régime de garantie étatique pour de nouveaux crédits bancaires sur une durée maximale de 6 ans

Sous ce nouveau régime, qui a été annoncé le 25 mars 2020 dans le cadre du programme de stabilisation de l'économie et instauré par la loi du 18 avril 2020, l'État garantira des prêts bancaires accordés aux entreprises à hauteur de 2,5 milliards d'euros. En tout, les banques participantes pourront ainsi accorder des crédits garantis aux entreprises touchées par la crise jusqu'à concurrence de 2,94 milliards d'euros ($85\% \times 2,94 = 2,5$ milliards d'euros). Les entreprises peuvent solliciter toute banque participante pour souscrire un prêt qui pourra s'élever jusqu'à 25 % de leur chiffre d'affaires, et qui bénéficiera d'une garantie de l'État à hauteur de 85 %. Les prêts seront garantis à 15 % par les banques participantes. Ils s'entendent comme un outil subsidiaire, après recours, là où cela est possible, aux outils de la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), de l'Office du Dueroire ou de la Banque européenne d'investissement notamment.

Autres établissements entrant dans le périmètre des administrations publiques

La SNCI - qui est l'établissement bancaire de droit public spécialisé dans le financement à moyen et à long terme des entreprises luxembourgeoises – a élargi ses instruments de support au-delà de sa boîte à outils existante. Ainsi, la SNCI a créé un « Financement Spécial Anti Crise - FSAC » pour une enveloppe pouvant aller jusqu'à 400 millions d'euros, correspondant à un effet levier total de près de 700 millions d'euros (financements bancaires inclus). Le financement se fait de façon indirecte par le biais de la banque habituelle du client – la SNCI finançant jusqu'à 60% du besoin – sous condition que la banque finance 40%. Le montant du FSAC (partie SNCI) peut varier entre 12.500 euros et 10 millions d'euros. Le déboursement de la SNCI se fait sans autre formalité sur demande de la banque du client. La durée maximale du FSAC est de 5 ans avec une période de grâce initiale sur le remboursement du capital de 2 ans au maximum. Le FSAC constitue un changement de paradigme pour la SNCI dans le sens qu'il couvre des besoins de financement à court terme apparus de façon exceptionnelle en relation directe avec la crise actuelle. Enfin, sous réserve de l'accord du régulateur, un régime de « garanties PME » sera mis en place avec des banques partenaires pour 200 millions d'euros correspondant à un effet de levier total de plus de 250 millions d'euros.

En complément aux mesures précitées, l'Office du Ducroire Luxembourg (ODL) – qui agit comme assureur-crédit public dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements internationaux – a mis en place un nombre de mesures afin de renforcer le soutien aux entreprises luxembourgeoises. Ainsi, l'ODL a augmenté sa quotité garantie des limites et contrats émis pour les assurances à l'exportation et le pourcentage d'assurances pour les banques des exportateurs luxembourgeois pendant l'état de crise. Le total des garanties pourrait s'élever jusqu'à 500 millions d'euros.

Initiatives européennes

Le Luxembourg sera également amené à contribuer aux nouveaux dispositifs de garanties mis en place à l'échelle européenne. La Banque européenne d'investissement (BEI) a étendu son soutien aux entreprises européennes touchées de plein fouet par la pandémie du COVID-19 et ses conséquences économiques, et travaille actuellement sur la mise en place d'un fonds de garantie paneuropéen. En outre, le dispositif SURE¹¹ proposé par la Commission européenne, qui visera à soutenir principalement le financement les régimes de chômage partiel des États membres de l'UE, est actuellement en cours d'élaboration.

¹¹ "Instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency".

Tableau 2 : Garanties/Prêts adoptés/annoncés en réponse à l'épidémie COVID-19

Liste des mesures	Description	Statut d'adoption	Montant maximal des passifs éventuels	
			mio EUR	en % du PIB
Régime de garanties étatiques pour de nouveaux crédits bancaires	Garantie pour de nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits entre le 18 mars et le 31 décembre 2020.	PL adopté le 8 avril 2020	2500	4,2%
SNCI - Financement spécial anti crise	Financement Spécial Anti Crise - FSAC » pour une enveloppe SNCI pouvant aller jusqu'à 400 millions d'euros correspondant à un effet levier total de près de 700 millions d'euros	En vigueur	400	0,7%
SNCI - Garanties PME	Mise en place d'une facilité "garanties PME" auprès de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) pour une enveloppe totale de 200 millions d'euros	en cours de réalisation	200	0,3%
SNCI - Mutualité des PME	Permettre aux mutualités des chambres professionnelles d'élargir les garanties fournies aux PME	en cours de réalisation	*	*
Office du Ducroire	Soutenir davantage les entreprises qui exportent et qui font de la prospection à l'international, y compris vers les marchés touchés par le COVID-19	PL déposé le 18 avril 2020	500	0,8%
BEI - Contribution luxembourgeoise	Nouveau fonds de garantie pour fournir des liquidités aux entreprises.	en cours de réalisation	*	*
SURE - Contribution luxembourgeoise	Aide financière temporaire pour soutenir les programmes de chômage partiel des Etats membres.	en cours de réalisation	*	*
Total			3600	6,1%

Source : Ministère des Finances, SNCI, ODL.

V. ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	Année 2019	Année 2019	Année 2020	Année 2021
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB réel	B1*g	51983	2,3	-6,0	7,0
2. PIB nominal	B1*g	63516	5,8	-6,6	9,3
Composantes du PIB réel					
3. Dépenses de consommation privée	P.3	16374	2,8	-1,6	3,2
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	8854	4,8	4,3	1,8
5. Formation brute de capital fixe	P.51	9439	4,0	2,7	0,7
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53		0,7	0,7	0,7
7. Exportations de biens et services	P.6	100685	0,8	-7,6	11,9
8. Importations de biens et services	P.7	83845	0,9	-4,9	10,4
Contributions à la croissance du PIB					
9. Demande intérieure finale		-	2,4	0,7	1,5
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-0,2	0,1	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,2	-6,8	5,5

Tableau 1b. Evolution des prix

	Code SEC	Année 2019	Année 2019	Année 2020	Année 2021
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		1,22	3,4	-0,6	2,2
2a. IPCH		105,93	1,7	-0,5	1,9
2b. IPCN		105,39	1,7	0,6	1,6

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	Année 2019	Année 2019	Année 2020	Année 2021
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques¹		465,0	3,6	0,7	1,0
2a. Taux de chômage (%) (définition harmonisée, Eurostat)		-	5,6	6,7	7,3
2b. Taux de chômage (%) (définition ADEM)		-	5,4	6,7	7,2

¹Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

Tableau 2 : Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	Année 2019	Année 2019	Année 2020	Année 2021
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Solde de financement (EDP B.9) par sous-secteur					
1. Administrations publiques	S.13	1 385	2,2	-8,5	-3,0
2. Administration centrale	S.1311	0	0,0	-8,3	-3,3
3. Administrations fédérées	S.1312
4. Administrations locales	S.1313	246	0,4	-0,6	-0,2
5. Sécurité sociale	S.1314	1138	1,8	0,5	0,5
Administration publique (S13)					
6. Recettes totales	TR	28 506	44,9	44,1	43,5
7. Dépenses totales	TE ¹	27 121	42,7	52,6	46,5
8. Solde de financement	EDP B.9	1 385	2,2	-8,5	-3,0
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	155	0,2	0,2	0,1
10. Solde primaire²		1 539	2,4	-8,2	-2,9
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires³	
Principales composantes des recettes					
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		18 060	28,4	26,4	26,6
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	7 349	11,6	11,0	11,1
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	10 510	16,5	15,0	15,2
12c. Impôts en capital	D.91	200	0,3	0,4	0,4
13. Cotisations sociales	D.61	7 714	12,1	13,1	12,3
14. Revenus de la propriété	D.4	759	1,2	1,1	1,2
15. Autres⁴		1 973	3,1	3,4	3,3
16=6. Recettes totales	TR	28 506	44,9	44,1	43,5
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)⁵		25 773	40,6	39,5	38,9
Principales composantes des dépenses					
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire	D.1+P.2	9 039	14,2	16,4	15,6
17a. Rémunération des salariés	D.1	6 400	10,1	11,6	11,1
17b. Consommation intermédiaire	P.2	2 639	4,2	4,8	4,5
18. Prestations sociales (18=18a+18b)		11 557	18,2	22,7	19,7
dont Prestations de chômage⁶		448	0,7	2,6	1,0
18a. Prestations sociales en nature	D.6311, D.63121, D.63131	2 038	3,2	3,6	3,5
18b. Prestations sociales en espèce	D.62	9 519	15,0	19,1	16,2
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	155	0,2	0,2	0,1
20. Subventions	D.3	723	1,1	1,3	1,2
21. Formation brute de capital fixe	P.51	2 731	4,3	5,5	4,7
22. Transferts en capital	D.9	603	0,9	2,3	1,2
23. Autres⁷		2 315	3,6	4,2	3,9
24=7. Dépenses totales	TE ¹	27 121	42,7	52,6	46,5

¹ Ajusté des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swap, de telle sorte que TR-TE=EDP B.9.² Le solde primaire est calculé comme (EDP B.9, ligne 8) plus (EDP D.41, ligne 9).³ Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit⁴ P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (autre que D.91).⁵ Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995)⁶ Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage⁷ D.29+D4 (autre que D.41)+ D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Tableau 3 : Evolution de la dette publique

% du PIB	Code SEC	Année 2019	Année 2020	Année 2021
1. Dette brute¹		22,1	28,7	29,6
2. Variation du ratio d'endettement brut		1,1	6,6	1,0
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Effet solde administration centrale		0,0	7,8	3,6
4. Effet dénominateur		-1,1	1,6	-2,5
5. Autres		2,2	-2,7	-0,2
p.m.: Taux d'intérêt implicite²		1,2	1,0	0,5

¹Selon la définition donnée par le règlement 3605/93 (ne relève pas d'un concept SEC).

²Évalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.

