

6. PLANS DE STABILISATION MIS EN PLACE AU LUXEMBOURG ET AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

INTRODUCTION

Le déclenchement de la crise économique liée à la propagation du COVID-19 au premier trimestre 2020 a mis au défi la politique budgétaire non seulement dans l'Union européenne (UE) mais partout dans le monde. Au niveau national, les gouvernements des États membres de l'UE ont mis en place des plans de stabilisation et de relance d'une ampleur inédite dans le but de contrecarrer les effets négatifs de la crise sanitaire et économique sur les entreprises et les ménages. En Europe, des instruments de crise ont été créés par le biais d'institutions déjà existantes afin de fournir des aides financières aux États membres, entreprises et ménages face à la pandémie.

Une première section analyse brièvement les plans de stabilisation et de relance de l'économie mis en place au Luxembourg en les comparant à ceux mis en place dans une série d'États européens ; une seconde décrit les trois filets de sécurité et le Fonds de relance qui ont été instaurés au niveau européen.

6.1 LES PLANS NATIONAUX : LE CAS DU LUXEMBOURG EN COMPARAISON EUROPÉENNE

Afin de lutter contre les conséquences négatives liées à la crise du COVID-19, le gouvernement luxembourgeois a mis en place des mesures visant à la stabilisation et à la relance de l'économie.

Un plan initial, présenté le 25 mars 2020, a été complété par des mesures supplémentaires principalement axées sur des aides aux petites et moyennes entreprises ainsi que pour les indépendants et les *start-ups*. Le 20 mai 2020, le gouvernement a présenté un plan de relance « Neistart Lëtzebuerg » qui met l'accent sur une reprise durable de l'économie luxembourgeoise.

Les mesures contenues dans le plan « Neistart Lëtzebuerg » se concentrent principalement sur une modification temporaire du dispositif existant de chômage partiel pour les secteurs les plus touchés ainsi que sur des aides additionnelles accordées aux entreprises n'ayant pu reprendre leur activité lors des premières phases du déconfinement.

L'enveloppe budgétaire des mesures discrétionnaires telles que détaillées dans le projet de plan budgétaire 2021 représente un total d'environ 11 milliards d'euros, soit 18,6 % du PIB, selon les estimations du gouvernement¹⁰².

Les plans de stabilisation et de relance repris aux tableaux 30 et 31 sont composés de trois blocs principaux : un premier bloc comprenant des mesures entraînant des dépenses supplémentaires (ou des moins-values de recettes) pour un montant de 3 milliards d'euros (5,1 % du PIB), un second bloc incluant des reports de paiement pour un montant de 4,6 milliards d'euros (7,8 % du PIB), et enfin un troisième bloc axé sur l'octroi de garanties ou de prêts aux entreprises et dont le montant atteint 3,4 milliards d'euros (5,7 % du PIB).

¹⁰² Les mesures présentées dans ce tableau font abstraction des mesures présentées le 11 novembre 2020 ayant trait à l'extension du régime de chômage partiel et à l'octroi d'aides supplémentaires aux entreprises. Les mesures présentées le 11 novembre auront un impact sur l'année 2021.

Tableau 30 :

Mesures discrétionnaires prises en réponse à la propagation du COVID-19

| 1. DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES / MOINS-VALUES DE RECETTES | | | |
|---|--|-------------------------|-------------|
| Liste des mesures | Code SEC | Montant en millions EUR | En % du PIB |
| Dépenses en matière de gestion de crise sanitaire | P5 (formation de capital) P2 (consommation intermédiaire) | 240 | 0,4 |
| Fonds de relance et de solidarité | D3 (subventions) | 200 | 0,3 |
| Différentes aides sectorielles | D62 (prestations sociales) D9 (transferts en capital) D3 (subventions) | 40 | <0,1 |
| Relance économique verte et durable | D3 (subventions) D9 (transferts en capital à payer) | 20 | <0,1 |
| Mesures en faveur de l'éducation | P2 (consommation intermédiaire) D11 (rémunérations) | 30 | <0,1 |
| Aides en faveur des (micro) entreprises, indépendants et start-ups (y compris mesures pour soutenir les investissements)* | D9 (transferts en capital) D3 (subventions) | 730 | 0,6 |
| Aides en faveur des ménages (régime au chômage partiel et structurel « coronavirus », congé pour raisons familiales extraordinaires, indemnités pécuniaires de maladie, aides sociales) | D62 (prestations sociales en espèces) | 1 770 | 3,0 |
| Total | | 3 030 | 5,1 |
| <i>*Dont avances remboursables en faveur des entreprises</i> | <i>D9 (transferts en capital)</i> | <i>400</i> | <i>0,7</i> |

| 2. REPORTS DE PAIEMENT | | | |
|------------------------|---|-------------------------|-------------|
| Liste des mesures | Code SEC | Montant en millions EUR | En % du PIB |
| Impôts directs | D5 (impôts courants sur le revenu, etc.) | 1 290** | 2,2 |
| Impôts indirects | D2 (impôts sur la production et les importations) | 300*** | 0,5 |
| Cotisations sociales | D61 (cotisations sociales) | 3 000*** | 5,1 |
| Total | | 4 590 | 7,8 |

** Calculé suivant le principe de la caisse transactionnalisée.
***Calculé suivant la méthode des droits constatés.

Source : *Projet de plan budgétaire 2021*

Tableau 31 :

Garanties / prêts aux entreprises en réponse à la propagation du COVID-19

| 3. GARANTIES / PRÊTS AUX ENTREPRISES EN RÉPONSE À L'ÉPIDÉMIE COVID-19 | | |
|---|-----------------------------------|-------------|
| Liste des mesures | Montant (maximal) en millions EUR | En % du PIB |
| Régime de garanties étatiques pour de nouveau crédits bancaires | 2 500 | 4,2 |
| SNCI – garanties PME | 200 | 0,3 |
| SNCI – financement spécial anti-crise | 400 | 0,7 |
| Office du Ducroire | 180 | 0,3 |
| BEI – contribution luxembourgeoise | 33 | <0,1 |
| SURE – contribution luxembourgeoise | 77 | 0,1 |
| Total | 3 390 | 5,7 |

Source : *Projet de plan budgétaire 2021*

Plusieurs remarques peuvent être faites eu égard de ce plan.

Si les montants en jeu semblent considérables, une partie importante du montant global ne fait pas l'objet de déboursements immédiats mais est liée à des reports de paiement et à l'octroi de garanties.

Les finances publiques pourraient toutefois être impactées ex post si les entreprises n'étaient pas en mesure de payer les impôts pour lesquels elles ont bénéficié de reports ou les avances qui leur ont été accordées ou encore si les entreprises ayant bénéficié de crédits bancaires garantis par l'État devaient faire défaut.

En outre, il convient de relever que la plupart des mesures énumérées dans les tableaux 49 et 50 est exprimée en montants « maximum », de sorte que les fonds effectivement déboursés seront inférieurs ou égaux aux montants indiqués, à moins qu'elles ne soient augmentées à l'avenir.

Bien que les garanties dites « BEI » et « SURE » (traitées sous 8.2.1.2 et 8.2.1.3) ne soient pas explicitement contenues dans les plans nationaux, elles font partie de la réponse globale du Luxembourg à la crise.

Il convient de noter également qu'une partie des aides directes octroyées sous la forme d'indemnités pour chômage partiel ou pour congé pour raisons familiales reviendront dans les caisses de l'État, ces aides étant soumises à l'impôt sur le revenu de personnes physiques et au paiement de cotisations sociales.

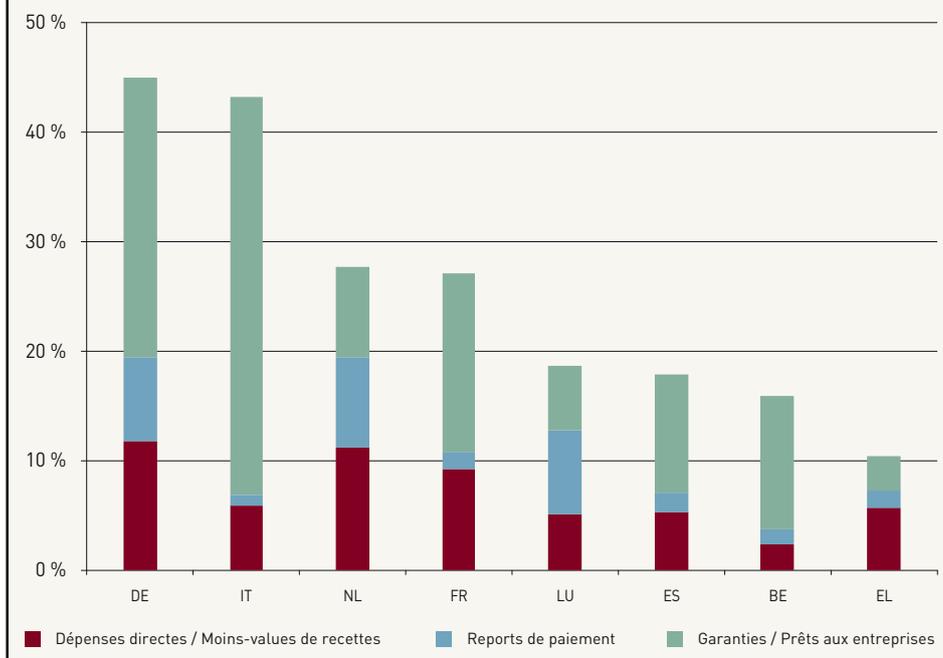
Le graphique 31 met en relation les plans luxembourgeois dans leur ensemble avec ceux de sept autres pays de la zone euro, à savoir l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie, l'Espagne et la Grèce.

Le graphique indique d'abord que le poids des différents blocs (en % du PIB) composant les plans nationaux de stabilisation et de relance varie nettement d'un pays à l'autre.

Il ressort également que le programme présenté par l'Allemagne (environ 45 % du PIB) est le plus important parmi les pays présentés bien que la plus grande partie de ce programme soit couverte par l'octroi de garanties (25 % du PIB). Le plan italien dépasse également 40 % du PIB et inclut des garanties pour plus de 36 % du PIB, soit un pourcentage du PIB supérieur à celui observé en Allemagne. Les plans présentés par les Pays-Bas et la France sont de taille relativement comparable (de l'ordre de 28 % du PIB) alors que les programmes du Luxembourg et de l'Espagne s'élèvent à près de 20 % du PIB. Par ailleurs, le graphique montre que le plan présenté par la Belgique représente près de 15 % du PIB tandis que le plan grec se situe autour de 10 % du PIB.

Graphique 31

Plans nationaux de stabilisation et de relance en réponse à la propagation du COVID-19
(par ordre décroissant, en % du PIB)



Remarques : À noter que le graphique regroupe les plans nationaux considérés dans leur ensemble, sachant que les gouvernements ont annoncé plusieurs mesures et plans au fur et à mesure de l'évolution de la crise sanitaire. Il faut en outre souligner que ces plans sont susceptibles d'être revus à la hausse ou à la baisse en fonction de la situation sanitaire et économique. Le graphique a été finalisé le 30 octobre 2020 et ne prend donc pas en compte des mesures éventuellement annoncées dans les pays analysés après cette date de référence. Par ailleurs, les données qui sous-tendent cette analyse proviennent de différentes sources et nous n'examinons que la composition globale des plans dans le contexte de la crise. L'entrée en vigueur des mesures ne joue donc aucun rôle à cet égard.

Sources : Commission européenne, Bruegel Fiscal Dataset, OECD Country Policy Tracker, IMF Policy Tracker, Bundesfinanzministerium, France Relance, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Le programme de stabilité de la Belgique 2020, Government of the Netherlands, Projet de plan budgétaire 2021, calculs BCL

Le graphique 31 révèle en outre que le bloc relatif aux dépenses directes dépasse 10 % du PIB en Allemagne et au Pays-Bas alors qu'il n'atteint que 5 % en Italie, Espagne et Grèce et moins que 2,5 % du PIB en Belgique, des pays disposant d'une marge de manœuvre budgétaire réduite. Parmi les trois blocs considérés, le bloc le moins important semble être celui relatif aux reports de paiement et ce dans la plupart des pays de l'échantillon hormis les Pays-Bas et le Luxembourg. Dans le cas du Luxembourg, il convient cependant de prendre les données rapportées concernant les reports de paiement avec la plus grande prudence. En effet, d'une part les montants indiqués sont à considérer comme des montants « maximum » et, d'autre part, les reports de paiement relatifs aux impôts indirects et aux cotisations sociales n'auront aucun impact sur le solde budgétaire de 2020 étant donné qu'ils sont comptabilisés selon la méthode des droits constatés.

6.2 LES PLANS AU NIVEAU EUROPÉEN

Cette partie analyse les plans de stabilisation mis en place au niveau européen dans le but de contre-carrer les conséquences négatives liées à la pandémie du COVID-19. Les sections suivantes analysent d'une part les trois filets de sécurité mis en place au niveau européen et, d'autre part, le Fonds de relance « Next Generation EU » (NGEU) en mettant plus particulièrement l'accent sur les subventions qui seront versées aux États membres au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

6.2.1 Les trois filets de sécurité

Cette section décrit brièvement les trois filets de sécurité européens visant plus particulièrement les États, les entreprises et les particuliers et dont l'enveloppe globale allouée s'élève à 540 milliards d'euros. Dans une seconde étape, nous analysons également l'impact potentiel de ces trois instruments de crise sur les finances publiques luxembourgeoises.

6.2.1.1 La ligne de crédit octroyée par le MES

Suite à l'approbation, le 15 mai 2020, par le Conseil des gouverneurs du Mécanisme européen de stabilité (MES), les États de la zone euro disposent désormais d'un filet de sécurité consistant en une aide financière remboursable octroyée par le MES par le biais d'une ligne de crédit, basée sur la « ligne de crédit assortie de conditions renforcées »¹⁰³. Cette mesure d'aide face à la pandémie peut être utilisée et ajustée au besoin jusqu'au 31 décembre 2022.

La ligne de crédit peut ainsi fournir des prêts jusqu'à concurrence de 2 % du PIB (tel qu'observé pour l'année 2019) de l'État membre qui en fait la demande. Au niveau de la zone euro, le plafond global de prêts s'élève de ce fait à près de 240 milliards d'euros sous l'hypothèse que l'ensemble des 19 États membres de la zone euro aient recours au dispositif dans sa totalité.

Le tableau 32 présente le financement maximal auquel chaque État membre de la zone euro pourrait avoir recours.

Tableau 32 :

Emprunt maximal théorique par État membre de la zone euro (en millions d'euros, sauf indication contraire, par ordre décroissant)

| État membre zone euro | Emprunt maximal (estimation) | Part dans le total (en %) |
|-----------------------|------------------------------|---------------------------|
| DE | 68 704 | 28,8 |
| FR | 48 514 | 20,3 |
| IT | 35 753 | 15,0 |
| ES | 24 907 | 10,4 |
| NL | 16 205 | 6,8 |
| BE | 9 462 | 4,0 |
| AT | 7 974 | 3,3 |
| IE | 7 121 | 3,0 |
| FI | 4 811 | 2,0 |
| PT | 4 246 | 1,8 |
| EL | 3 749 | 1,6 |
| SK | 1 883 | 0,8 |
| LU | 1 270 | 0,5 |
| LT | 969 | 0,4 |
| SI | 960 | 0,4 |
| LV | 610 | 0,3 |
| EE | 561 | 0,2 |
| CY | 439 | 0,2 |
| MT | 266 | 0,1 |
| Total | 238 404 | 100 |

Sources : Eurostat, calculs BCL

¹⁰³ Il existe deux types de lignes de crédit : une ligne de crédit conditionnée de précaution (PCCL) et une ligne de crédit assortie de conditions renforcées (ECCL). Celles-ci peuvent être tirées via un prêt ou un achat sur le marché primaire et sont disponibles sur une période d'un an. Elles sont renouvelables à deux reprises, à chaque fois pour une durée de six mois. Le coût d'utilisateur de la ECCL se compose, hormis du coût de financement du MES, d'une marge de 35 points de base (0,35 %), d'une commission de service annuelle de 0,5 point de base (0,005 %) et d'une commission de service unique de 50 points de base (0,5 %).

Le dispositif est accessible pour les 19 États membres de la zone euro sur base d'évaluations faites par la Commission européenne couvrant, entre autres, les risques concernant la stabilité financière, la solvabilité des banques et la soutenabilité de la dette publique. Dans ce contexte, la Commission, en collaboration avec la Banque centrale européenne (BCE) et le MES, a jugé le 6 mai 2020 que les 19 États membres de la zone euro étaient admissibles quant à l'utilisation de ce dispositif de soutien.¹⁰⁴ Il convient de relever que la seule conditionnalité attachée au dispositif exige que l'État demandeur s'engage à affecter les fonds empruntés à des dépenses publiques liées directement ou indirectement à la crise sanitaire. Cela diffère de la pratique habituelle relative aux prêts octroyés par le MES, qui impliquent des conditions macroéconomiques et financières aux emprunteurs (principe de conditionnalité).

À ce stade, on peut toutefois supposer que le taux d'utilisation de la ligne de crédit octroyée par le MES restera relativement faible et que les montants mis à disposition des États membres ne seront utilisés que si ces derniers sont dans l'incapacité de se financer par le truchement des marchés financiers.

Le tableau 33 décompose à titre indicatif le capital du MES. Pour un capital souscrit de 700 milliards d'euros, le volume maximal de prêts est de 500 milliards d'euros. Il ressort également du tableau que le Luxembourg a libéré à ce jour environ 200 millions d'euros par rapport à un capital souscrit égal à 1,7 milliard d'euros.

Tableau 33 :

Capital par État actionnaire du MES

(en millions d'euros, sauf indication contraire, par ordre décroissant)

| État | Capital souscrit | dont: appelé | dont: non appelé | Quote-part capital (en %) |
|--------------|------------------|---------------|------------------|---------------------------|
| DE | 189 907 | 21 704 | 168 203 | 26,95 |
| FR | 142 613 | 16 297 | 126 315 | 20,23 |
| IT | 125 318 | 14 322 | 110 996 | 17,78 |
| ES | 83 274 | 9 517 | 73 757 | 11,82 |
| NL | 39 995 | 4 571 | 35 424 | 5,67 |
| BE | 24 324 | 2 780 | 21 545 | 3,45 |
| EL | 19 704 | 2 252 | 17 453 | 2,80 |
| AT | 19 472 | 2 225 | 17 247 | 2,76 |
| PT | 17 553 | 2 006 | 15 547 | 2,49 |
| FI | 12 574 | 1 437 | 11 137 | 1,78 |
| IE | 11 138 | 1 273 | 9 865 | 1,58 |
| SK | 5 768 | 659 | 5 109 | 0,82 |
| SI | 3 297 | 377 | 2 921 | 0,47 |
| LT | 2 863 | 327 | 2 536 | 0,41 |
| LV | 1 935 | 221 | 1 714 | 0,27 |
| LU | 1 752 | 200 | 1 552 | 0,25 |
| CY | 1 373 | 157 | 1 216 | 0,19 |
| EE | 1 302 | 149 | 1 153 | 0,18 |
| MT | 634 | 72 | 561 | 0,09 |
| Total | 704 799 | 80 548 | 624 250 | 100 |

Source : MES

¹⁰⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/european-stability-mechanism-esm_en

Le coût de l'emprunt, octroyé dans le cadre de ce mécanisme nouvellement créé, inclut le coût de financement du MES, une marge de 10 points de base (0,1 %) par an, une commission de service unique de 25 points de base (0,25 %) et une commission de service annuelle de 0,5 point de base (0,005 %). Il convient donc de noter que ces frais sont inférieurs à la tarification habituelle des lignes de crédit de précaution octroyées par le MES¹⁰⁵, permettant ainsi un financement relativement plus avantageux. Si en théorie, l'emprunt accordé peut être utilisé sur une période de sept mois, en pratique, l'État emprunteur peut tirer 15 % du montant approuvé sur une base mensuelle.

À partir d'un volume maximal de prêts de 500 milliards d'euros et déduction faite des prêts déjà accordés par le MES, la capacité maximale de prêt s'élève à environ 410 milliards d'euros¹⁰⁶, soit près de cinq fois le capital appelé¹⁰⁷ à ce jour (environ 80 milliards d'euros, voir tableau 52 ci-dessus). Si on déduit de ce montant le volume maximal prévu de la ligne de crédit mise en place dans le cadre de la crise liée au COVID-19 (240 milliards d'euros), la capacité de prêt complémentaire du MES s'élève désormais à 170 milliards d'euros.

Le MES financera l'essentiel de la nouvelle ligne de crédit via l'émission d'obligations. Les fonds levés proviendront donc d'investisseurs, ce qui signifie que les finances publiques des États actionnaires du MES ne seront pas impactées. *A contrario*, la dette publique des États qui auront recours à la ligne de crédit augmentera.

6.2.1.2 Le Fonds de garantie européen

En date du 23 avril 2020, le Conseil européen a approuvé la création du Fonds de garantie européen (ci-après dénommé « Fonds ») et a chargé le groupe Banque européenne d'investissement (BEI)¹⁰⁸ à la fois de sa création, gestion¹⁰⁹ et mise en œuvre. L'objectif du Fonds est ainsi d'accroître l'appui de la BEI aux entreprises européennes en mobilisant des fonds supplémentaires à hauteur de 200 milliards d'euros.

Les États membres apportent des garanties étatiques à hauteur de 25 milliards d'euros, proportionnellement à leur quote-part dans le capital de la BEI. Ces contributions couvrent toutes les pertes encourues lors des opérations effectuées par le Fonds et peuvent être étendues afin d'inclure une avance financière dont le montant et la forme restent cependant à définir à ce stade¹¹⁰.

La contribution du Luxembourg s'élève donc à 33 millions d'euros sous forme de garanties étatiques (voir tableau 34 ci-dessous).¹¹¹

105 Voir footnote 103 ci-dessus.

106 Ce chiffre est obtenu en déduisant les engagements de prêts d'environ 90 milliards d'euros de la capacité maximale de prêt du MES qui s'élève à 500 milliards d'euros. Date de référence : 14 août 2020. (<https://www.esm.europa.eu/content/what-esm%E2%80%99s-lending-capacity>).

107 Le capital appelé sert de marge de sécurité pour les émissions obligataires du MES.

108 Le groupe BEI se compose de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement (FEI).

109 Le Fonds ne constitue pas une entité juridique distincte, mais est établi dans le cadre de la plate-forme de partenariat pour les fonds de la BEI. Cette structure existe depuis 2017 et inclut des fonds géographiques et sectoriels conjoints de la BEI avec ses donateurs. La plateforme de financement climatique Luxembourg-BEI, dotée de 30 millions d'euros, en est un exemple.

110 Date de référence : 7 octobre 2020.

111 Sur base de la loi du 20 juin 2020, le gouvernement luxembourgeois est autorisé à accorder une garantie étatique pour un montant maximal de 45 millions d'euros (*Loi du 20 juin 2020 relative à l'octroi de la garantie de l'État dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19*).

Il convient de noter que – comme pour les garanties accordées dans le cadre de l’initiative SURE (voir 6.2.1.3 ci-après) – l’État garant n’effectue *a priori* pas de déboursements, ce qui limite l’impact sur les finances publiques aux seuls cas où des emprunteurs ayant eu recours au Fonds seraient en défaut de paiement et où les garanties seraient appelées afin de couvrir des pertes éventuelles. Par contre, toute avance effectuée tel que susmentionné aura, le cas échéant, un impact direct négatif sur les soldes budgétaires des États membres.

Le tableau suivant reprend les contributions par État membre sur base de la répartition du capital souscrit de la BEI au 1^{er} mars 2020.¹¹² Il en ressort que l’apport en garanties demandé au titre du Fonds est légèrement plus élevé en valeur nominale que le capital effectivement appelé jusqu’alors, et ce, pour l’ensemble des États actionnaires du groupe BEI.

Tableau 34 :

Apports des États actionnaires du groupe BEI

(en millions d’euros, sauf indication contraire, par ordre décroissant)

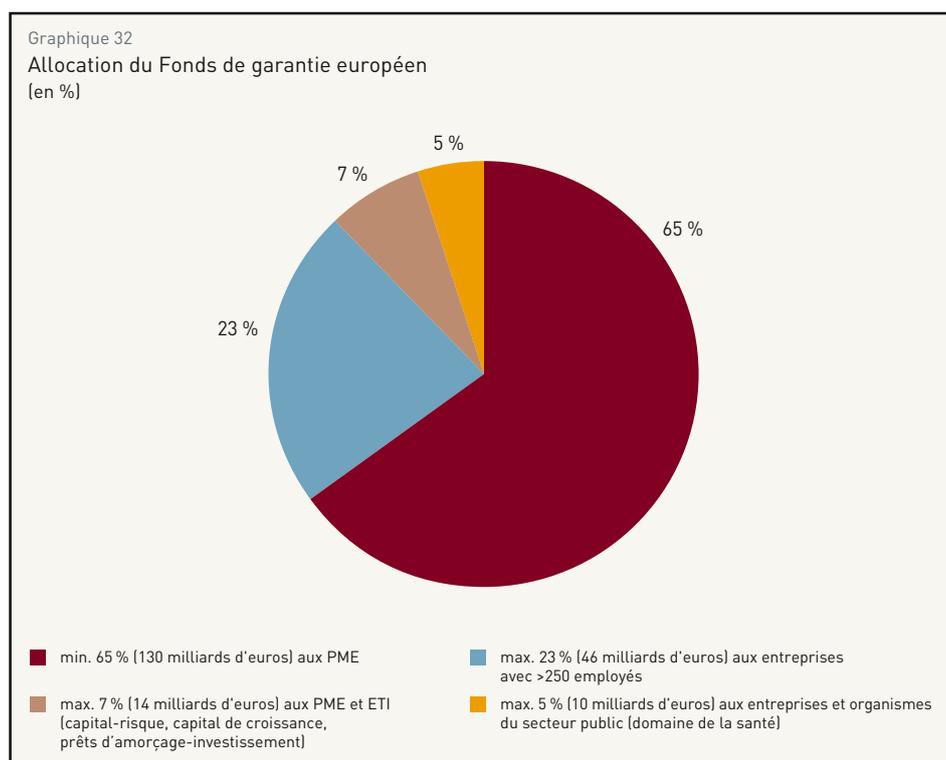
| État | Capital souscrit | dont: appelé | dont: non appelé | Quote-part capital (en %) | Apport en garanties « Fonds COVID-19 » |
|--------------|------------------|---------------|------------------|---------------------------|--|
| DE | 46 722 | 4 167 | 42 555 | 18,78 | 4 695 |
| FR | 46 722 | 4 167 | 42 555 | 18,78 | 4 695 |
| IT | 46 722 | 4 167 | 42 555 | 18,78 | 4 695 |
| ES | 28 033 | 2 500 | 25 533 | 11,27 | 2 817 |
| NL | 12 951 | 1 155 | 11 796 | 5,21 | 1 301 |
| BE | 12 951 | 1 155 | 11 796 | 5,21 | 1 301 |
| PL | 11 367 | 1 014 | 10 353 | 4,57 | 1 142 |
| SE | 8 592 | 766 | 7 825 | 3,45 | 863 |
| DK | 6 558 | 585 | 5 973 | 2,64 | 659 |
| AT | 6 429 | 573 | 5 856 | 2,58 | 646 |
| FI | 3 694 | 329 | 3 364 | 1,48 | 371 |
| EL | 3 513 | 313 | 3 200 | 1,41 | 353 |
| PT | 2 264 | 202 | 2 062 | 0,91 | 227 |
| CZ | 2 207 | 197 | 2 010 | 0,89 | 222 |
| HU | 2 088 | 186 | 1 902 | 0,84 | 210 |
| IE | 1 639 | 146 | 1 493 | 0,66 | 165 |
| RO | 1 639 | 146 | 1 493 | 0,66 | 165 |
| HR | 1 062 | 95 | 968 | 0,43 | 107 |
| SK | 751 | 67 | 684 | 0,30 | 75 |
| SI | 697 | 62 | 635 | 0,28 | 70 |
| BG | 510 | 45 | 465 | 0,21 | 51 |
| LT | 438 | 39 | 399 | 0,18 | 44 |
| LU | 328 | 29 | 299 | 0,13 | 33 |
| CY | 322 | 29 | 293 | 0,13 | 32 |
| LV | 267 | 24 | 243 | 0,11 | 27 |
| EE | 206 | 18 | 188 | 0,08 | 21 |
| MT | 122 | 11 | 111 | 0,05 | 12 |
| Total | 248 796 | 22 191 | 226 605 | 100 | 25 000 |

Sources : BEI, calculs BCL

112 <https://www.eib.org/fr/about/governance-and-structure/shareholders/index.htm>

Le Fonds, qui est entré en activité le 13 octobre 2020, est destiné à aider les entreprises connaissant des difficultés durant la crise sanitaire mais qui sont considérées comme étant économiquement viables sur le long terme. L'allocation des fonds disponibles est organisée selon le type d'entreprise :

- En premier lieu, un minimum de 65 % des fonds (130 milliards d'euros) est alloué aux PME.
- Ensuite, un maximum de 23 % du financement total (46 milliards d'euros) peut être versé aux entreprises employant plus de 250 personnes alors que des restrictions spécifiques s'appliquent pour les entreprises occupant plus de 3000 employés.
- Troisièmement, le groupe BEI peut effectuer des apports en capital-risque et en capital de croissance (par l'intermédiaire du Fonds européen d'investissement) et accorder des prêts d'amorçage-investissement¹¹³ aux PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) à hauteur de 7 % des fonds totaux (14 milliards d'euros).
- Enfin, les entreprises et organismes du secteur public issus du domaine de la santé ou de la recherche ou qui fournissent des services essentiels lors de la crise sanitaire peuvent bénéficier d'un financement dans la limite d'un plafond de 5 % du total alloué (10 milliards d'euros). Le graphique 32 ci-après résume à titre indicatif l'allocation du financement total en fonction du type d'entreprise.



Sources : BEI, calculs BCL

113 Un prêt d'amorçage-investissement désigne un financement par emprunt pour financer le fonds de roulement ou les dépenses en capital d'une entreprise, comme l'achat d'équipement. Contrairement aux prêts bancaires traditionnels, un prêt d'amorçage-investissement vise généralement des start-ups qui ne disposent pas de suffisamment de liquidités ou d'actifs importants à utiliser en garantie.

6.2.1.3 Soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (« SURE »)

En date du 19 mars 2020, le Conseil européen s'est mis d'accord sur l'instrument européen de « soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence » (SURE, ci-après dénommé « instrument ») dont le but est de préserver l'emploi et de réduire les pertes de revenus des particuliers dans les États membres, via l'octroi d'une aide remboursable.

L'instrument permet à la Commission européenne d'accorder des prêts à conditions favorables d'un montant total de 100 milliards d'euros au soutien de dépenses publiques nationales liées aux régimes nationaux de chômage partiel¹¹⁴ et à des mesures similaires concernant, par exemple, les indépendants ou l'adaptation sanitaire sur le lieu de travail.

Les fonds relatifs à SURE sont prélevés sur les marchés financiers par la Commission européenne au nom de l'Union européenne (UE) via l'émission d'obligations sociales.¹¹⁵ Les États membres contribuent sous forme de garanties étatiques aux prêts accordés dans le cadre du budget de l'Union. Le montant global de ces garanties s'élève à 25 milliards d'euros pour une capacité d'emprunt maximale de 100 milliards d'euros.

Le règlement ayant trait à SURE précise cependant que la Commission examine la possibilité de tirer parti de la marge en crédits de paiement disponible sous le plafond des ressources propres avant d'appeler les garanties des États membres. Il convient à cet effet de rappeler que l'octroi de garanties n'a pas d'incidence directe sur le solde budgétaire d'un État. Les finances publiques peuvent toutefois être négativement affectées si un État emprunteur n'est pas en mesure d'effectuer ses remboursements de sorte que la Commission est amenée à faire appel aux garanties fournies.

Le tableau 35 ci-après décompose la part relative de chaque État membre selon la clé de répartition indiquée au budget général de l'UE pour l'exercice 2020 et en déduit le montant de la garantie étatique accordée par chaque État membre.

¹¹⁴ Les dispositifs de chômage partiel permettent aux entreprises confrontées à des difficultés économiques de réduire temporairement les horaires de travail tout en maintenant la relation de travail avec les salariés concernés. L'État verse ou rembourse des indemnités aux entreprises en compensation des heures non travaillées, au profit des salariés concernés. Au 5 mai 2020, l'indemnité de chômage partiel en Europe en pourcentage du salaire régulier varie entre 50 % en Pologne et 100 % au Danemark, en Irlande et au Pays-Bas (<https://www.etui.org/publications/policy-briefs/european-economic-employment-and-social-policy/ensuring-fair-short-time-work-a-european-overview>).

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en

Tableau 35 :

Apport en garanties par État membre

 (en millions d'euros, sauf indication contraire, par ordre décroissant)¹¹⁶

| État membre | Contributions dans le RNB total de l'UE | Part dans le RNB total de l'UE (en %) | Apport en garanties « SURE » |
|--------------|---|---------------------------------------|------------------------------|
| DE | 36 775,06 | 25,54 | 6 383,82 |
| FR | 25 387,12 | 17,63 | 4 406,98 |
| IT | 18 340,73 | 12,74 | 3 183,79 |
| ES | 12 978,15 | 9,01 | 2 252,89 |
| NL | 8 302,27 | 5,76 | 1 441,20 |
| PL | 5 358,01 | 3,72 | 930,10 |
| SE | 4 888,14 | 3,39 | 848,54 |
| BE | 4 828,73 | 3,35 | 838,22 |
| AT | 4 131,64 | 2,87 | 717,22 |
| DK | 3 248,08 | 2,26 | 563,84 |
| IE | 2 784,71 | 1,93 | 483,40 |
| FI | 2 487,11 | 1,73 | 431,74 |
| RO | 2 266,16 | 1,57 | 393,38 |
| CZ | 2 157,59 | 1,50 | 374,54 |
| PT | 2 105,93 | 1,46 | 365,57 |
| EL | 1 973,71 | 1,37 | 342,62 |
| HU | 1 437,84 | 1,00 | 249,60 |
| SK | 999,57 | 0,69 | 173,52 |
| BG | 619,08 | 0,43 | 107,47 |
| HR | 551,26 | 0,38 | 95,69 |
| SI | 507,67 | 0,35 | 88,13 |
| LT | 483,63 | 0,34 | 83,95 |
| LU | 442,75 | 0,31 | 76,86 |
| LV | 328,77 | 0,23 | 57,07 |
| EE | 280,64 | 0,19 | 48,72 |
| CY | 219,57 | 0,15 | 38,11 |
| MT | 132,75 | 0,09 | 23,04 |
| Total | 144 016,66 | 100 | 25 000,00 |

Sources : Commission européenne, calculs BCL

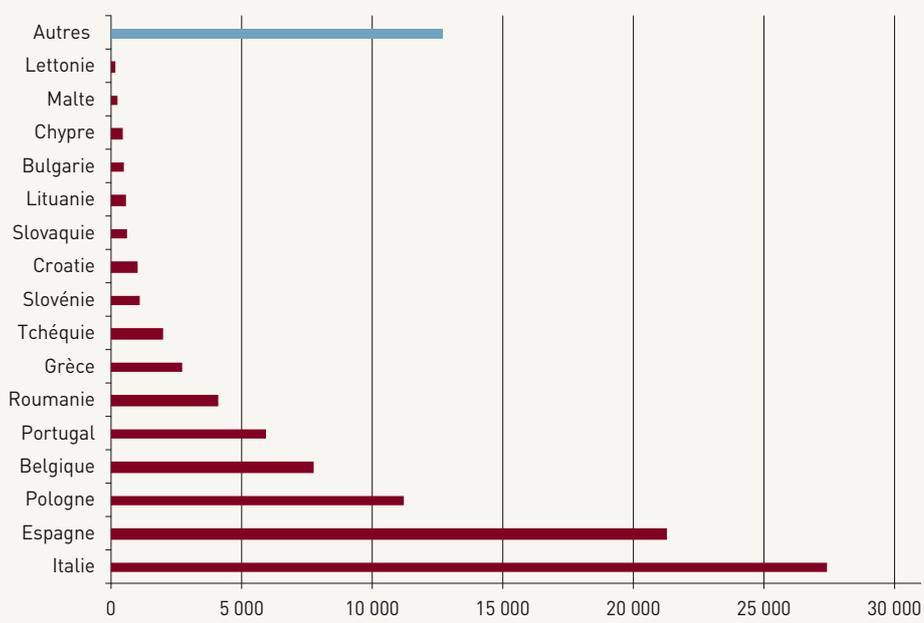
Compte tenu d'une part de 0,31 %, le Luxembourg est amené à apporter une garantie de près de 77 millions d'euros à l'instrument SURE.¹¹⁷

Un État membre peut accéder à une assistance financière au titre de SURE si ses dépenses publiques effectives et, le cas échéant, ses dépenses publiques prévues, ont soudainement et fortement augmenté après le 1^{er} février 2020 en raison des mesures nationales directement liées au chômage partiel ou d'autres mesures de soutien à l'emploi. Il incombe ainsi à l'État sollicitant une assistance de justifier les dépenses publiques sur base des mesures nationales prises ou prévues.

116 Adoption définitive (UE, Euratom) 2020/227 du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020.

117 Sur base de la loi du 20 juin 2020, le gouvernement luxembourgeois est autorisé à accorder une garantie étatique pour un montant maximal de 105 millions d'euros (Loi du 20 juin 2020 relative à l'octroi de la garantie de l'État dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19).

Graphique 33
Prêts prévus et capacité de prêt restante (barre bleue) au titre de SURE
(en millions d'euros)



Remarque : La catégorie « Autres » désigne la capacité de prêt restante disponible pour d'autres États sous l'instrument SURE.

Sources : Commission européenne, calculs BCL

Le mécanisme sous-jacent à l'instrument SURE, par lequel la Commission européenne prête les fonds empruntés, a deux effets directs en matière de dette publique. D'une part, l'octroi de prêts par la Commission entraîne une augmentation des niveaux de dette publique des États emprunteurs. D'autre part, les fonds empruntés par la Commission restent eux-aussi remboursables, entraînant un accroissement de l'endettement brut de l'UE. Il convient cependant de noter que le financement de l'instrument SURE conformément à ce qui précède n'a pas d'impact à la hausse de l'endettement net de l'UE.

Sur base des prêts approuvés au titre de l'instrument au 26 octobre 2020¹¹⁸, le graphique 33 présente les montants prévus pour 17 États membres qui s'élèvent à 87,9 milliards d'euros au total. Le volume

potentiel des prêts restant disponibles s'élève donc à environ 12,1 milliards d'euros. Le Luxembourg n'a à ce jour¹¹⁹ pas recouru à une demande de prêt via SURE pour financer ses mesures de crise au soutien de l'emploi (reprises précédemment au tableau 54). Le règlement ayant trait à SURE précise également que la somme des prêts octroyés aux trois États membres qui empruntent les montants les plus importants doit rester inférieure à un seuil fixé à 60 milliards d'euros. Il ressort du graphique 50 que la somme des prêts prévus pour l'Italie, l'Espagne et la Pologne atteint effectivement ce montant¹²⁰.

118 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en

119 Date de référence : 3 novembre 2020.

120 Respectivement environ 27,4, 21,3 et 11,2 milliards d'euros, soit 59,9 milliards d'euros.

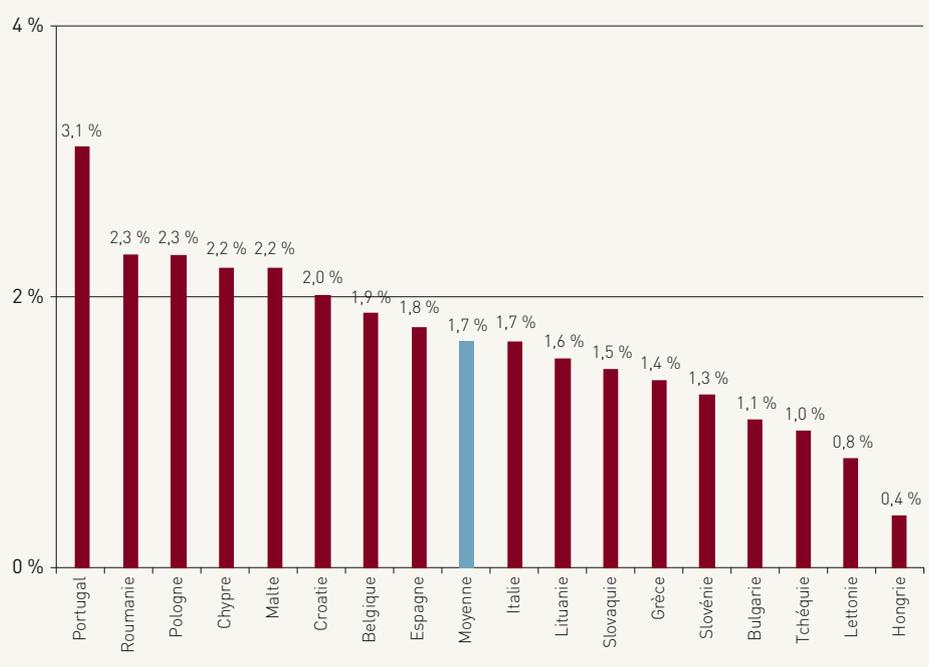
Le graphique 34 à côté exprime les prêts approuvés en pourcentage du PIB. On constate que le soutien financier accordé au titre de SURE varie dans une fourchette située entre 0,4 % du PIB pour la Hongrie et 3,1 % du PIB pour le Portugal. Les 17 États membres considérés prévoient d'emprunter un montant moyen équivalent à 1,7 % du PIB de 2019. À noter à cet égard que les fonds alloués en pourcentage du PIB à l'Italie et l'Espagne – les deux premiers emprunteurs en chiffres absolus – se situent autour de cette moyenne.

6.2.1.4 Discussion

Les sous-sections qui précèdent indiquent que les trois instruments de crise nouvellement créés au niveau européen n'ont pas d'impact direct sur les finances publiques luxembourgeoises. Le Luxembourg n'effectue en effet pas de déboursements en amont à la mise en œuvre de ces trois instruments en partant du principe qu'aucune avance n'est due au titre du Fonds de garantie européen. Des dépenses potentielles concernent toutefois les engagements conditionnels pris par le Luxembourg au titre de l'instrument SURE (33 millions d'euros) et du Fonds de garantie européen (77 millions d'euros) dans le cas où des garanties seraient appelées respectivement par la Commission européenne ou le groupe BEI. Il convient de rappeler à cet égard que les garanties étatiques considérées dans ce chapitre représentent des montants maximums.

Il est également peu probable que le Luxembourg ait recours aux instruments de crise du MES et de la Commission (SURE), étant donné que l'État luxembourgeois peut se financer sur les marchés des capitaux à des taux d'intérêts plus bas que les institutions européennes susmentionnées. Par ailleurs, l'instrument de crise de la BEI agit en complément des autres instruments de crédit mis en place par le gouvernement luxembourgeois via la SNCI, l'Office du Du croire ou encore les prêts bancaires garantis par l'État (voir le plan national de stabilisation présenté ci-dessus). Au vu de ce qui précède, on peut conclure que le risque sur les finances publiques luxembourgeoises représenté par la mise en œuvre des trois instruments décrits ci-dessus demeure à ce stade de nature conditionnelle.

Graphique 34
Prêts prévus et moyenne (barre bleue) au titre de SURE
(en % du PIB, par ordre décroissant)



Sources : Commission européenne, Eurostat, calculs BCL

6.2.2 Le Fonds de relance européen – Next Generation EU

En date du 21 juillet 2020, le Conseil européen s'est mis d'accord, d'une part, sur un plan de relance européen pour lutter contre les retombées socioéconomiques de la crise du COVID-19 et, d'autre part, sur le projet de budget européen pour la période 2021 à 2027. Le montant cumulé de ces deux accords s'élève à 1 824 milliards d'euros, réparti entre un instrument de relance extraordinaire de 750 milliards d'euros¹²¹, nommé Next Generation EU (NGEU), et le Cadre financier pluriannuel (CFP) traditionnel pour un montant de 1 074 milliards d'euros. Contrairement aux trois filets de sécurité discutés ci-dessus qui sont désormais opérationnels, l'accord obtenu le 21 juillet 2020 au niveau du Conseil doit encore être ratifié par le Parlement européen et les 27 parlements nationaux.

La partie qui suit présente les éléments les plus importants du plan de relance européen et se concentre plus particulièrement sur l'élément clé du plan, à savoir la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

6.2.2.1 Le Fonds de relance

L'accord obtenu au niveau du Conseil européen le 20 juillet 2020 prévoit des dépenses dans le cadre du NGEU à concurrence de 750 milliards d'euros qui seront financées par des emprunts effectués sur les marchés des capitaux par la Commission européenne pour un montant de même ampleur.

Ces dépenses consisteront d'une part en des prêts remboursables¹²² pour un montant maximum de 360 milliards d'euros et d'autre part en des subventions non remboursables octroyées aux États membres pour un montant maximum de 390 milliards d'euros. Les émissions obligataires de la Commission s'effectueront en fonction des déboursements aux États membres prévus sur la période 2021-2026.

Selon l'accord, les émissions de dette effectuées par la Commission prendront fin à l'horizon de 2026 tandis que les fonds empruntés seront quant à eux remboursés sur une période s'étalant jusqu'au 31 décembre 2058 au plus tard à travers les recettes provenant de nouvelles ressources propres, dégagées à partir de 2021. Le Parlement européen et les 27 parlements nationaux devront néanmoins ratifier l'accord avant que la Commission puisse émettre son premier emprunt.

Le mécanisme de financement du Fonds de relance fonctionnera comme suit. Dans un premier temps, la Commission empruntera des fonds sur les marchés des capitaux, augmentant ainsi son passif. Dans un deuxième temps, la Commission prêtera ces fonds à des États membres dont la dette publique augmentera à leur tour. Pour ce qui est des subventions octroyées, la deuxième étape ne s'appliquera pas et il n'y aura donc pas d'impact sur les niveaux de dettes publiques des États bénéficiant de subventions.

En termes de répartition du financement, le Fonds de relance financera la FRR et REACT-EU¹²³ à part entière tandis que les cinq programmes restants seront cofinancés avec le CFP.

121 Tous les montants mentionnés dans cette partie sont exprimés aux prix de 2018.

122 L'accord du Conseil européen précise que le volume maximal de prêts ne peut dépasser 6,8 % du RNB d'un État membre.

123 REACT-EU (acronyme de « Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe ») est une initiative de soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe qui poursuit et étend les mesures de réaction aux crises et les mesures visant à remédier aux conséquences de la crise prévues par l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus et l'initiative d'investissement plus en réaction au coronavirus. REACT-EU contribuera à une relance économique verte, numérique et résiliente.

Sous réserve de l'approbation du Parlement européen¹²⁴, le tableau suivant montre la ventilation des 750 milliards d'euros prévus dans le cadre du NGEU en fonction des différents programmes.

Tableau 36 :

Allocation du Fonds de relance, par programme
(en milliards d'euros, aux prix de 2018)

| Programme | Montant alloué |
|--|----------------|
| FRR | 672,5 |
| dont prêts : | 360,0 |
| dont subventions : | 312,5 |
| REACT-EU (gestion de crise) | 47,5 |
| Horizon Europe (recherche) | 5,0 |
| InvestEU (investissements) | 5,6 |
| Développement rural | 7,5 |
| Fonds pour une transition juste (Green Deal) | 10 |
| RescEU (protection civile) | 1,9 |
| Total | 750,0 |

Remarque : À l'exception de la partie de la FRR relative aux prêts, tous les programmes énumérés font l'objet de subventions.

Source : Conseil européen

Parmi les sept programmes qui composeront le Fonds de relance, la FRR se distingue avec un montant total alloué de 672,5 milliards d'euros, dont 360 milliards d'euros en vue de l'octroi de prêts et 312,5 milliards d'euros destinés à l'octroi de subventions. La FRR représentera ainsi à elle seule plus de 90 % de l'enveloppe totale prévue par le Fonds de relance.

Pour pouvoir bénéficier de prêts ou de subventions au titre de la FRR, les États membres seront toutefois tenus d'élaborer des plans nationaux pour la reprise et la résilience sur la période 2021-2023, en cohérence avec les recommandations par pays du « semestre européen »¹²⁵ et qui incluront des objectifs de transition écologique et numérique.

Le Conseil européen devra approuver lesdits plans à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Les déboursements au titre de la FRR seront liés à la réalisation d'objectifs intermédiaires et finaux reflétant ainsi les progrès effectués en relation avec les réformes et investissements contenus dans les plans.¹²⁶

124 L'accord politique du 10 novembre 2020 entre le Conseil et le Parlement européen vise à renforcer les programmes de l'UE via une enveloppe qui s'élève à 15 milliards d'euros, composée d'un montant additionnel de 12,5 milliards d'euros et d'une réallocation des fonds NGEU à hauteur de 2,5 milliards d'euros. Ce nouveau paquet requiert désormais l'approbation formelle du Parlement européen et des parlements nationaux avant son entrée en vigueur.

125 Le « semestre européen » se réfère à un cycle de coordination ex ante des politiques économiques et budgétaires des États membres de l'UE. Il s'étend sur les six premiers mois de l'année au cours de laquelle les politiques budgétaires et structurelles nationales sont examinées par la Commission, l'Eurogroupe et le Conseil Ecofin. Ce dernier fait par la suite des recommandations portant sur les décisions budgétaires (<https://igf.gouvernement.lu/fr/psc/semestre-europeen.html>).

126 Document de travail des services de la Commission : Orientations à l'intention des États membres concernant les plans pour la reprise et la résilience. (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part2_v3_en_0.pdf).



Du côté des recettes de l'UE, le Conseil européen vise à mettre en place de nouvelles sources de revenus¹²⁷ dans le but de rembourser les fonds empruntés relatifs au Fonds de relance (ainsi que les intérêts éventuels). Dans le cas où des nouvelles recettes ne pourront être mises en place, le remboursement des fonds NGEU empruntés par la Commission devra se faire soit au travers de contributions nationales plus élevées dans le cadre du CFP, soit via une réduction des dépenses dans le cadre du CFP. Les finances publiques de l'ensemble des États membres pourront ainsi être impactées *ex post* alors que l'obtention de subventions n'aura pas d'impact négatif *ex ante* sur les finances publiques des États membres.

6.2.2.2 Subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)

En ce qui concerne les 312,5 milliards d'euros de subventions octroyées dans le cadre de la FRR, il importe de relever que 70 % (environ 219 milliards d'euros) seront alloués en 2021 et 2022 alors que les 30 % restants (environ 94 milliards d'euros) le seront en 2023, sur base des critères d'allocation¹²⁸ déterminés par la Commission. L'utilisation de ces critères implique donc que les allocations divergeront fortement entre les États membres de l'UE (voir tableau ci-dessous). L'utilisation des critères liés au chômage, à la population et au PIB réel aura un impact positif sur le montant des subventions versées dans le chef de certains pays et inversement pour d'autres. La formule utilisée prend en effet en compte les effets de la crise sanitaire seulement en ce qui concerne l'allocation de 2023. Étant donné que les fonds alloués en 2023 ne représenteront que 30 % du total des subventions au titre de la FRR, l'allocation totale dépendra donc relativement moins de l'impact de la crise sanitaire que du niveau de chômage observé avant la crise qui affectera quant à lui 70 % de l'allocation totale.

Le tableau 37 ci-après résume et décompose les estimations concernant l'allocation des subventions au titre de la FRR par État membre et par période de référence.¹²⁹

127 Parmi les exemples mentionnés, on peut citer un nouveau prélèvement sur les déchets plastiques, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une redevance numérique et une taxe sur les transactions financières. La première ressource citée sera instaurée en 2021 alors qu'aucun accord n'a été conclu en vue des trois autres propositions. La Commission vise à cet effet une introduction au 1^{er} janvier 2023 au plus tard. L'accord politique du 10 novembre 2020 entre le Conseil et le Parlement européen prévoit la mise en place d'une feuille de route à ce sujet.

128 Les montants alloués pour 2021 et 2022 se basent sur le taux de chômage de 2015 à 2019, l'inverse du PIB par habitant et la proportion de la population par État membre dans l'UE. Pour l'allocation de 2023, le critère du chômage est remplacé à part égale par la contraction du PIB réel en 2020 et la contraction cumulée du PIB réel de 2020 à 2021, toute chose étant égale par ailleurs.

129 Commission européenne. *Annexes to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility*. 2 juin 2020. European Council. *Special Meeting of the European Council - Conclusions*. 21 juillet 2020.

Tableau 37 :

Subventions FRR par État membre et par période

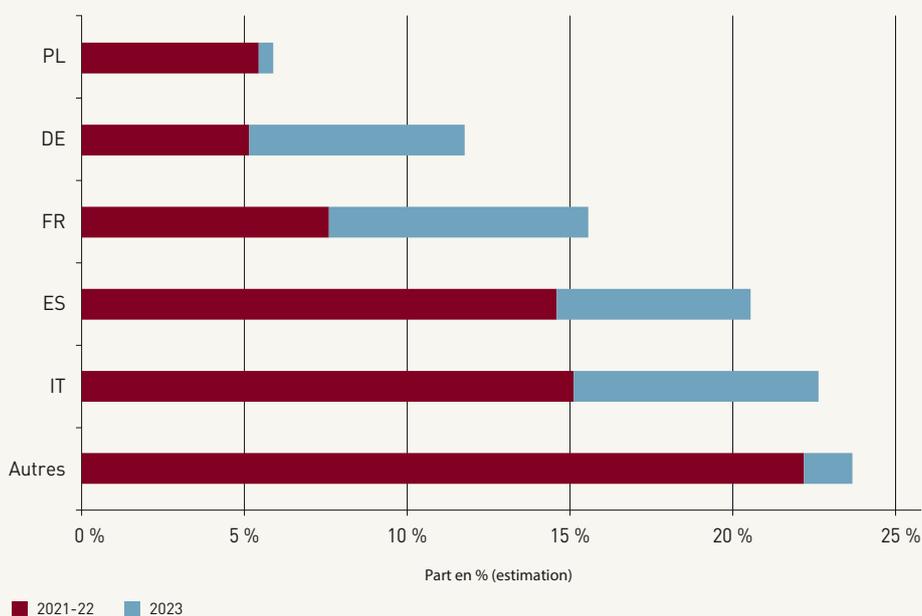
(en millions d'euros, aux prix de 2018, sauf indication contraire)

| État membre | 2021-2022 | | 2023 | | 2021-2023 | |
|--------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| | En % du total | Montant [1] | En % du total | Montant [2] | En % du total | Montant [1] + [2] |
| BE | 1,6 | 3 569 | 0,7 | 659 | 1,4 | 4 228 |
| BG | 1,8 | 3 927 | 0,1 | 47 | 1,3 | 3 974 |
| CZ | 1,4 | 2 987 | 0,4 | 416 | 1,1 | 3 404 |
| DK | 0,6 | 1 280 | 0,1 | 61 | 0,4 | 1 341 |
| DE | 7,3 | 15 997 | 22,2 | 20 829 | 11,8 | 36 826 |
| EE | 0,3 | 656 | 0,003 | 3 | 0,2 | 659 |
| IE | 0,4 | 869 | 0,02 | 16 | 0,3 | 885 |
| EL | 5,2 | 11 449 | 0,5 | 513 | 3,8 | 11 962 |
| ES | 20,8 | 45 528 | 19,8 | 18 605 | 20,5 | 64 133 |
| FR | 10,9 | 23 822 | 26,5 | 24 842 | 15,6 | 48 664 |
| HR | 1,8 | 3 924 | 0,1 | 53 | 1,3 | 3 977 |
| IT | 21,5 | 47 132 | 25,1 | 23 496 | 22,6 | 70 628 |
| CY | 0,4 | 797 | 0,003 | 3 | 0,3 | 800 |
| LV | 0,6 | 1 393 | 0,01 | 6 | 0,4 | 1 399 |
| LT | 0,8 | 1 771 | 0,003 | 3 | 0,6 | 1 774 |
| LU | 0,03 | 74 | 0,001 | 1 | 0,02 | 74,3 |
| HU | 1,8 | 3 926 | 0,2 | 209 | 1,3 | 4 135 |
| MT | 0,1 | 162 | 0,001 | 1 | 0,1 | 163 |
| NL | 1,8 | 3 847 | 1,1 | 1 006 | 1,6 | 4 853 |
| AT | 1 | 2 186 | 0,3 | 307 | 0,8 | 2 492 |
| PL | 7,8 | 16 964 | 1,5 | 1 393 | 5,9 | 18 357 |
| PT | 3,8 | 8 257 | 0,5 | 492 | 2,8 | 8 748 |
| RO | 3,9 | 8 640 | 0,5 | 458 | 2,9 | 9 098 |
| SI | 0,5 | 1 196 | 0,02 | 15 | 0,4 | 1 212 |
| SK | 1,8 | 3 926 | 0,1 | 92 | 1,3 | 4 018 |
| FI | 0,7 | 1 629 | 0,1 | 67 | 0,5 | 1 696 |
| SE | 1,3 | 2 840 | 0,2 | 159 | 1 | 2 999 |
| Total | 100 | 218 750 | 100 | 93 750 | 100 | 312 500 |

Remarques : Les données relatives à la contraction du PIB réel en 2020 et 2021 utilisées pour le calcul de l'allocation de 2023 demeurent à ce stade provisoires et proviennent du « Autumn 2020 Economic Forecast » de la Commission européenne, publié le 5 novembre 2020. Les calculs des subventions FRR se basent sur l'accord du Conseil européen du 21 juillet 2020 et sur la méthodologie proposée par la Commission du 2 juin 2020. Il convient donc de noter que, conformément à l'accord du Conseil, les montants finaux seront calculés d'ici le 30 juin 2022. En outre, les estimations ci-avant ne concernent que les subventions au titre de la FRR et ne doivent pas être confondues avec le total des subventions NGEU.

Sources : Commission européenne, Eurostat, calculs BCL

Graphique 35
Part estimée dans le total des subventions FRR par période d'allocation
(en %)

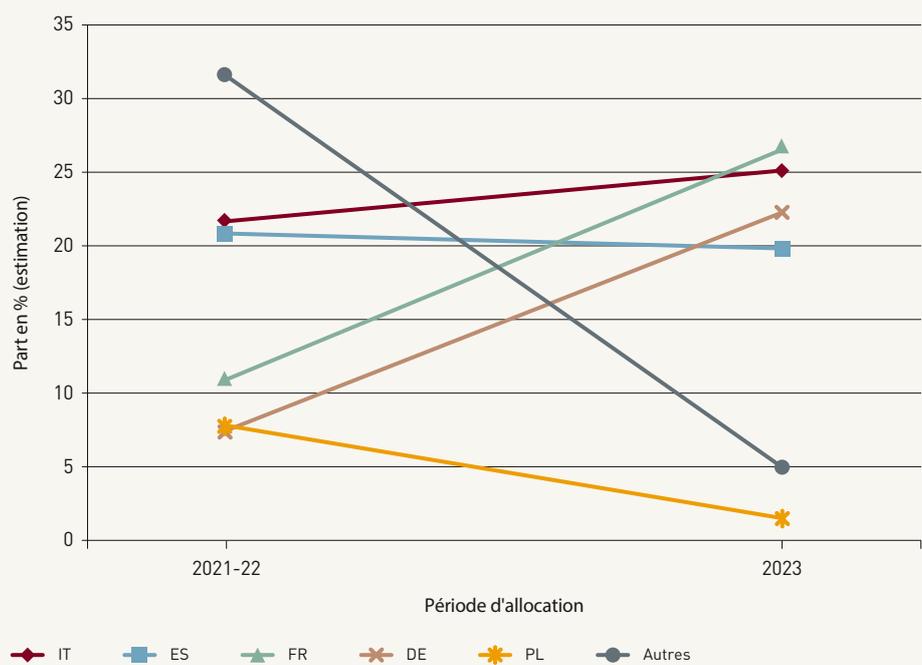


Remarque : La catégorie « Autres » désigne la part cumulée des 22 autres États membres de l'UE par période d'allocation.

Sources : Commission européenne, calculs BCL

Les estimations du tableau 37 indiquent que l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne et la France se partageront respectivement environ 70 % du total des subventions qui seront allouées au cours de la période 2021-2023. À titre d'exemple, l'allocation totale pour l'Italie qui représentera environ 23 % du total sera quasiment semblable à la part cumulée des 22 « autres » États membres (voir graphique 35). La Pologne sera quant à elle le cinquième plus grand bénéficiaire individuel avec une part estimée à près de 6 % du total alloué, soit environ 18 milliards d'euros. Au final, l'impact que ces subventions auront sur la croissance économique dépendra de la manière dont ces subventions s'ajouteront ou se substitueront aux dépenses publiques nationales.

Graphique 36
Part estimée dans les subventions FRR par période d'allocation
(en %)

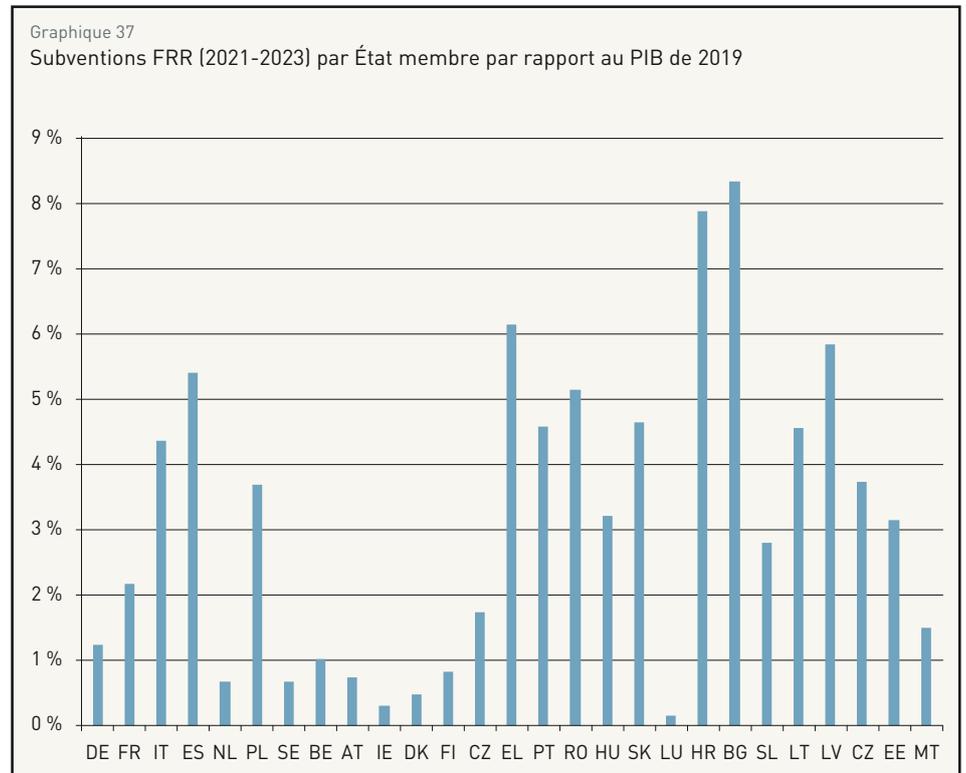


Remarque : La catégorie « Autres » désigne la part cumulée des 22 autres États membres de l'UE par période d'allocation.

Sources : Commission européenne, calculs BCL

Lorsqu'on remplace, pour la 2^e période d'allocation, soit 2023, le critère relatif au chômage à part égale par la contraction du PIB réel en 2020 d'une part et la contraction cumulée du PIB réel en 2020 et 2021 d'autre part, trois États membres, à savoir l'Allemagne, la France et, dans une moindre mesure, l'Italie, verront leur part relative augmenter dans le total alloué pour 2023 par rapport au total relatif à la période 2021-2022. Cet effet s'explique par le nouveau critère d'allocation qui mesure l'activité économique en volume et donne de ce fait un poids plus important aux plus grandes économies et donc aux trois pays susmentionnés. Le graphique 36 présente la variation en termes de subventions octroyées pour les 5 bénéficiaires les plus importants lorsqu'on considère les deux périodes d'allocation.

Il ressort que les parts respectives de l'Allemagne et de la France feront plus que doubler d'une période d'allocation à l'autre (respectivement de 7,3 % à 22,2 % et de 10,9 % à 26,5 %). En comparaison, l'allocation de l'Italie enregistrera une augmentation plus modérée, passant de 21,5 % à 25,1 %. À l'exception de ces trois États membres, l'intégralité des autres États membres verra leurs allocations respectives diminuer en 2023 (en pourcentage du total). La part de l'Espagne, bien qu'en baisse de 20,8 % à 19,9 %, restera quant à elle substantielle, alors que celle de la Pologne diminuera de 7,8 % à 1,5 %. La part cumulée des 22 autres États membres chutera fortement de 31,7 % à 4,9 %. Les parts élevées pour 2021 et 2022 dont profiteront l'Italie et l'Espagne s'expliquent par l'indicateur lié au chômage basé en partie sur le taux de chômage moyen observé entre 2015 et 2019. Celui-ci s'est établi à respectivement 11,1 % et 17,7 % dans ces deux pays, soit à un niveau supérieur par rapport à la plupart des autres États membres.¹³⁰



Sources : Commission européenne, Eurostat, calculs BCL

Sur base des estimations qui précèdent, le Luxembourg recevra des subventions d'environ 74,3 millions d'euros au titre de la FRR, soit environ 0,02 % de l'ensemble des fonds affectés à la FRR. La quasi-totalité de ce montant (73,6 milliards d'euros) sera alloué à la 1^{re} période d'allocation, 2021-2022, ce qui représentera l'allocation la plus petite des 27 États membres pour cette période. Pour le calcul de l'allocation de 2021-2022, le critère de chômage ne sera en effet pas davantage pour le Luxembourg étant donné que le taux de chômage moyen entre 2015 et 2019 était égal à 5,6 % au Luxembourg contre un taux de 7,9 % en moyenne au niveau de l'UE.

La part du Luxembourg deviendra encore plus négligeable pour 2023 lorsqu'on ajoute le critère relatif à la contraction du PIB réel. Il convient néanmoins de noter que l'accord du Conseil prévoit une allocation supplémentaire unique de 100 millions d'euros pour le Luxembourg au titre de REACT-EU¹³¹.

L'analyse concernant l'allocation des subventions au titre de la FRR est modifiée lorsqu'on exprime les allocations en pourcentage du PIB. En l'occurrence, ce sont des États membres de l'Europe centrale et orientale qui devront en bénéficier le plus. Selon les estimations reprises au graphique 37, la Bulgarie, la Croatie et la Grèce recevront des subventions égales à respectivement 8,3 %, 7,9 % et 6,2 % de leur PIB respectif. La part du Luxembourg s'élèvera en revanche à un peu plus de 0,1 % de PIB, ce qui représentera la part la plus faible parmi les États membres de l'UE.

¹³⁰ Seuls la Grèce (21,3 %), la Croatie (11,1 %) et Chypre (10,9 %) ont aussi affiché des taux de chômage moyens dépassant les 10 % sur la période 2015-2019.

¹³¹ Malte bénéficierait également d'une allocation supplémentaire unique dans le cadre de REACT-EU s'élevant à 50 millions d'euros.