

N° 7595

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

**relatif à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre
des instruments mis en place au niveau de l'Union
européenne pour atténuer les conséquences socio-
économiques du COVID-19**

* * *

*(Dépôt: le 22.5.2020)***SOMMAIRE:**

| | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (20.5.2020)..... | 1 |
| 2) Exposé des motifs | 2 |
| 3) Texte du projet de loi..... | 3 |
| 4) Commentaire des articles..... | 3 |
| 5) Fiche financière | 4 |
| 6) Fiche d'évaluation d'impact..... | 4 |

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relatif à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19.

Château de Berg, le 20 mai 2020

Le Ministre des Finances,
Pierre GRAMEGNA

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi vise à autoriser l'octroi de la contribution du Luxembourg aux garanties à fournir dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne (UE) pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19.

Pour endiguer la propagation du COVID-19, les autorités publiques à travers l'Europe ont été amenées à introduire des mesures de confinement très strictes, souvent accompagnées de restrictions inédites freinant l'activité économique.

La Commission européenne estime que la pandémie du COVID-19 « représente, pour l'économie mondiale et de l'UE, un choc majeur aux conséquences socio-économiques très graves »¹. Selon ses prévisions économiques du printemps 2020, le produit intérieur brut de l'UE chutera de 7,4% et le taux de chômage risquera d'augmenter à 9,5% en 2020.

Le choc provoqué par le COVID-19 est symétrique dans la mesure où il frappe tous les États membres en même temps. Son impact socio-économique est différent selon les pays en raison de plusieurs facteurs, dont la gravité de la situation sanitaire. Cette hétérogénéité serait également un reflet des capacités financières divergentes entre États membres, permettant à ceux disposant d'une marge financière plus importante de mettre en place des dispositifs de soutien plus généreux que ceux connaissant plus de contraintes.

Dans un souci de préserver la cohésion du marché unique et afin de permettre à tous les États membres de lutter de manière efficace contre les conséquences socio-économiques de la crise actuelle, les ministres des Finances de l'Union européenne ont agi de façon coordonnée et dans un esprit de solidarité.

Lors d'une réunion de l'Eurogroupe en configuration ouverte en date du 9 avril 2020, les ministres des Finances ont ainsi décidé de mettre en place trois filets de sécurité pour un volume global de 540 milliards d'euros, et ce en faveur des États, des travailleurs et des entreprises. L'accord des ministres des Finances a été endossé par les chefs d'État et de gouvernement à l'occasion d'une visioconférence le 23 avril 2020, en demandant « que cet ensemble de mesures soit opérationnel pour le 1^{er} juin 2020 »².

Le filet de sécurité en faveur des États est mis en place à travers le Mécanisme européen de stabilité (MES) qui mettra à disposition des lignes de crédits jusqu'à concurrence de 2% du RIB de la zone euro, soit 240 milliards d'euros. Les lignes de crédit ne seront pas soumises à une conditionnalité macroéconomique particulière, outre le fait que les moyens financiers mobilisés doivent servir au financement de mesures directement ou indirectement liées à la lutte contre le COVID-19. Le conseil des gouverneurs du MES a formellement approuvé la mise en place desdites lignes de crédit en date du 15 mai 2020 et l'instrument est désormais opérationnel.

Le filet de sécurité en faveur des travailleurs est mis en place à travers un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, dénommé « SURE »³. Proposé par la Commission européenne en date du 2 avril 2020, l'instrument en question vise à fournir une assistance financière supplémentaire aux États membres à hauteur de 100 milliards d'euros. Il a pour objectif de les aider à faire face à l'augmentation des dépenses publiques destinées à préserver l'emploi, à travers des dispositifs de chômage partiel ou d'autres mesures similaires. Les États membres ayant recours à cet instrument auront droit à des prêts à des conditions avantageuses, puisqu'ils bénéficieront de la meilleure notation de crédit (« AAA ») dont dispose la Commission européenne pour se refinancer sur les marchés des capitaux. Afin de relever le volume de l'instrument SURE à un niveau adéquat et dans un souci de préserver la notation de crédit précitée, l'instrument est adossé à un système de garanties à fournir par les États membres, en fonction de leur part dans le revenu national brut (RNB) de l'UE, pour un montant global de 25 milliards d'euros. La contribution du Luxembourg dans ce système de garanties, pour laquelle le présent projet de loi demande l'autorisation du législateur, s'élève à environ 77 millions d'euros. La procédure législative au niveau du Conseil de l'UE s'étant achevée le 19 mai 2020, l'instrument SURE sera rendu opérationnel dès que tous les États membres auront fourni leurs contributions au système de garanties étatiques.

1 Communiqué de presse, Commission européenne, 6 mai 2020: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_799.

2 Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence tenue avec les membres du Conseil européen le 23 avril 2020 : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-Charles-michel-following-the-videoconference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>.

3 SURE: instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency.

Le filet de sécurité en faveur des entreprises est mis en place à travers la Banque européenne d'investissement (BEI) qui a acté lors d'une séance extraordinaire de son conseil d'administration en date du 16 avril 2020 la mise en place d'un Fonds de garantie européen COVID-19. Celui-ci sera doté de 25 milliards d'euros et permettra à la BEI ainsi qu'à sa filiale, le Fonds européen d'investissement, d'accroître leur appui aux entreprises jusqu'à hauteur de 200 milliards d'euros à travers une gamme diversifiée de produits. Le dispositif à mettre en place servira de bouclier protecteur pour les entreprises européennes qui seraient confrontées à un manque de liquidités, en visant prioritairement les PME. De façon similaire aux régimes de garantie mis en place par beaucoup d'États membres, y compris par le Luxembourg, la BEI sera en mesure de fournir des produits ciblés à des banques locales dans tous les États membres pour faciliter des financements en faveur de l'économie réelle. Le Fonds de 25 milliards d'euros sera doté de garanties à fournir par les États membres de l'UE au prorata de leur part dans le capital souscrit de la BEI. Le Luxembourg est ainsi appelé à contribuer une garantie à hauteur d'environ 33 millions d'euros pour laquelle le présent projet de loi demande l'autorisation du législateur dans un souci de transparence, sans qu'il y n'ait une obligation légale en raison du montant inférieur au seuil prévu par l'article 80, paragraphe 1^{er}, point d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Le Fonds de garantie européen COVID-19 auprès de la BEI sera officiellement constitué dès que les États membres représentant au moins 60% du capital de la BEI auront pris les engagements qui s'imposent.

*

TEXTE DE LOI

Article unique. Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'État à la Commission européenne ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement au titre des instruments mis en place au niveau européen pour atténuer les conséquences socio-économiques de la propagation du COVID-19 pour un montant maximal de 150 millions d'euros.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} prévoit l'autorisation pour le Gouvernement d'accorder la garantie de l'État à la Commission européenne ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement dans le cadre des instruments mis en place auprès des deux institutions dans la lutte contre les conséquences socio-économiques de la pandémie du COVID-19.

Comme le volume global de l'assistance financière accordée par l'instrument SURE de la Commission européenne est de 100 milliards d'euros, le système de garanties étatiques qui y est adossé est fixé à 25% de ce volume, soit 25 milliards d'euros. La contribution de chaque pays est fixé en fonction de la part de chaque État membre dans le revenu national brut de l'UE. La part du Luxembourg s'élève à 0,307427% suivant la clé de répartition indiquée au budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020, de sorte que le Luxembourg est appelé à contribuer la garantie de l'État à hauteur de 76.856.750 euros.

Le Fonds de garantie européen COVID-19 auprès de la Banque européenne d'investissement est doté de 25 milliards d'euros afin de mobiliser un appui aux entreprises européennes de l'ordre de 200 milliards d'euros. La contribution de chaque pays au Fonds de garantie est fixée en fonction de sa part dans le capital souscrit de la BEI. Comme la part du Grand-Duché s'élève à 0,131786%, la garantie de l'État que le Luxembourg est appelée à contribuer est de 32.946.554 euros.

Le montant total de la garantie que le Luxembourg est appelé à accorder à la Commission européenne ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement dans le cadre des instruments mis en place auprès des deux institutions dans la lutte contre les conséquences socio-économiques du COVID-19 s'élève à 109.803.304 euros. Ce montant est arrondi vers le haut à 150 millions d'euros afin de permettre au Gouvernement de réagir avec la rapidité nécessaire en cas d'une éventuelle révision à la hausse de la force de frappe des instruments en question.

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget,
la Comptabilité et la Trésorerie de l'État)

Dans la mesure où le projet de loi vise à autoriser l'octroi de la garantie de l'État par le Gouvernement, il n'aura pas de répercussion directe sur le Budget de l'État.

Étant donné que l'instrument SURE est censé fournir des prêts à des États souverains, la probabilité d'un appel aux garanties octroyées dans le cadre de ce programme est jugée être faible. Dans le cas de garanties en faveur du Fonds de garantie européen COVID-19 auprès de la BEI, les entités bénéficiaires seront des entreprises européennes, y compris des PME, pour lesquelles le risque d'un appel aux garanties est plus élevé. Au cas où les garanties étaient appelées, les dépenses afférentes se verront répercutées sur le solde budgétaire. Le montant de ces dépenses éventuelles n'est toutefois pas chiffrable à l'avance.

Finalement, il y a lieu de noter que la garantie émise par l'État en faveur de la Commission européenne et de la Banque européenne d'investissement n'aura *a priori* pas de répercussions directes sur la dette publique, contrairement à la garantie émise en faveur de la société EFSF SA. Les contributions luxembourgeoises aux instruments mis en place au niveau de l'Union européenne augmentent par contre les passifs éventuels du Luxembourg.

*

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

| | |
|--|--|
| Intitulé du projet : | Projet de loi relatif 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 |
| Ministère initiateur : | Ministère des Finances |
| Auteur(s) : | Nima Ahmadzadeh |
| Téléphone : | 247-82613 |
| Courriel : | nima.ahmadzadeh@fi.etat.lu |
| Objectif(s) du projet : | Autorisation de l'octroi de la garantie de l'État à la Commission européenne ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement dans le cadre des instruments de soutien mis en place pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19. |
| Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) : | |
| Date : | 19/05/2020 |

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle/lesquelles :

Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :

- Entreprises/Professions libérales : Oui Non
- Citoyens : Oui Non
- Administrations : Oui Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.⁴
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
Remarques/Observations :
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
Remarques/Observations :
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative⁵ pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif⁶ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁷ ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
– une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
– des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
– le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?

4 N.a. : non applicable.

5 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

6 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

7 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
- b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
- Si oui, lequel ?
- Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- Si oui, expliquez de quelle manière :
- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- Si oui, expliquez pourquoi :
- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁸ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁹ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

*

⁸ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁹ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

