

EU BUDGET
POLICY PAPER NO.252
AVRIL 2020
#BUDGET
#COVID19
#SANTÉ

L'UE FACE AU COVID-19 : LA MOBILISATION DES BANQUES PUBLIQUES DE DÉVELOPPEMENT



Photo by Floriane Vita on Unsplash

■ DANIEL MERTENS

Professeur en économie politique internationale, Université d'Osnabrück

■ EULALIA RUBIO

Chercheuse senior, Institut Jacques Delors

■ MATTHIAS THIEMANN

Assistant professeur en politiques publiques, Sciences Po Paris

Introduction ■

Le débat sur la façon dont l'Europe devrait organiser la solidarité et répondre de manière coordonnée à la crise économique engendrée par le Covid fait rage. Plusieurs propositions ont été approuvées et d'autres font toujours l'objet de discussions, telles que le recours au Mécanisme européen de stabilité (MES), la création de nouveaux instruments de dette communs ou la mobilisation du prochain Cadre financier pluriannuel (CFP). Toutefois, jusqu'à maintenant, les réponses au choc économique ont été pour l'essentiel apportées à l'échelle nationale, ce qui prouve non seulement que la lutte est menée principalement au niveau des États-nations européens, mais aussi que l'économie politique européenne est toujours marquée par de fortes inégalités de capacités budgétaires.

Plusieurs études et rapports comparent les réponses budgétaires initiales fournies par les gouvernements face à la crise du Covid-19¹. Si la taille et la composition des budgets diffèrent, une caractéristique commune qui se dégage est l'importance des mécanismes de garantie des prêts et d'autres mesures de soutien financier. Les discussions actuelles mettent moins l'accent sur le fait que ces mesures sont souvent gérées et mises en oeuvre par une catégorie d'acteurs parafiscaux spécifique : les banques de développement ou les institutions nationales de développement. Même à l'échelle européenne, la réponse coordonnée aux retombées économiques de la pandémie s'appuie en grande partie sur la Banque européenne d'investissement (BEI).

Le présent *policy brief* met en évidence le rôle essentiel que jouent ces institutions parafiscales en Europe et examine les similarités et les différences entre les réponses qu'elles fournissent en se focalisant sur cinq grandes institutions (la BEI, la KfW, la Bpifrance, la CDP et l'ICO)². Il explique la façon dont ces entités ont aidé les gouvernements dans le contexte européen de ces dix dernières années et dévoile les principaux défis que leur rôle implique en ce qui concerne l'effort coordonné de solidarité.

1. Consulter par exemple : Bruegel, "The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus", Blogpost, mis à jour : 23 avril 2020. OCDE, "SME responses", note élaborée en vue d'un débat par le Groupe de travail sur les PME et l'entrepreneuriat de l'OCDE (GTPMEE), mise à jour : 30 mars 2020 ; HAINBACK et REKEDER, "Flattening the Recession Curve. Comparing Initial Fiscal Responses to the Corona Crisis Across the EU", Hertie School Jacques Delors Centre, 9 avril 2020.

2. Les acronymes désignent la Banque européenne d'investissement, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* allemande, la *Bpifrance* française, la *Cassa Depositi e Prestiti* italienne et l'*Instituto de Crédito Oficial* espagnol.

1 ■ LES BANQUES PUBLIQUES DE DÉVELOPPEMENT, OUTILS ESSENTIELS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE L'UE

Les banques nationales de développement (BND), telles que la KfW en Allemagne, la CDP en Italie ou l'ICO en Espagne, sont des institutions financières publiques qui se prêtent à des activités économiques en vue de promouvoir les objectifs économiques nationaux. Généralement dotées de garanties publiques, elles varient sur le plan de la gouvernance, du mandat et de la portée. La plupart d'entre elles combinent activités lucratives et non lucratives afin de soutenir à la fois la transformation structurelle et les activités contracycliques. Elles se concentrent pour la majorité sur les petites et moyennes entreprises (PME)³. De même, la banque multilatérale de développement de l'UE, le Groupe BEI, est chargée de soutenir l'intégration européenne et le marché commun grâce au financement d'infrastructures et de l'entreprenariat sur tout le territoire.

Au cours des dix dernières années, la capacité et les missions d'investissement de ces banques ont considérablement augmenté et de nouvelles institutions ont été créées dans les États membres qui n'avaient pas de BND jusqu'à présent. Lors de la crise financière de 2008 et de la crise de la zone euro qui a suivi, elles ont joué un rôle contracyclique majeur en aidant les entreprises à atténuer les retombées du choc économique. Plus récemment, leur rôle de soutien aux modifications à long terme est de plus en plus pris en compte dans les discussions sur la politique industrielle de l'UE et la transition vers une économie sobre en carbone. En outre, depuis 2014, grâce au plan d'investissement pour l'Europe de Jean-Claude Juncker, elles ont renforcé leur coordination afin de tirer parti des ressources budgétaires limitées, en entamant l'européanisation des politiques d'investissement sur la base d'une action subsidiaire. Les BND et le Groupe EIB emploient désormais plus de 25 000 banquiers (dont près de 4 000 pour ce dernier) et, grâce au Fonds Juncker, ont pu développer plusieurs filières institutionnelles et instruments financiers afin de coordonner leurs activités. Cette collaboration sera davantage renforcée grâce au nouvel instrument qui succèdera au Fonds Juncker après 2020 : le Fonds InvestEU.

Les raisons pour lesquelles les banques publiques de développement ont connu un tel « retour en force » en Europe sont à la fois politiques et économiques. Elles incluent l'échec du secteur financier privé à octroyer des financements à plus long terme pour les projets qui font désormais partie des priorités politiques des responsables politiques européens. **Les banques de développement ont également permis de sortir de l'asphyxie budgétaire dont souffraient de nombreux gouvernements dans les années 2010.** En effet, les BND et la BEI peuvent fournir des solutions rapides grâce aux programmes en place, fondés sur l'utilisation de garanties qui ne nuisent pas aux budgets publics dans l'immédiat, et ainsi faciliter le contournement des limites de capacité budgétaire, qu'elles soient nationales ou supranationales. Portant la double casquette d'institutions financières et étatiques, les banques publiques de développement européennes ont ainsi pu se placer au cœur de la gouvernance économique actuelle au cours des dix dernières années. Elles comblent le fossé entre l'État et le marché, non pas en tant qu'activistes budgétaires, mais comme gestionnaires de risques et créanciers. C'est à ce stade que les gouvernements se sont retrouvés contraints de répondre aux chocs économiques engendrés par la crise du Covid-19.

3. Pour une perspective globale, consulter : GRIFFITH-JONES et al. : *Mobiliser les Banques de Développement contre le Covid-19*. Project Syndicate, 8 avril 2020.

2 ■ LES DIFFÉRENTES MANIÈRES DE MOBILISER LES BANQUES EUROPÉENNES DE DÉVELOPPEMENT POUR LUTTER CONTRE LE CHOC ÉCONOMIQUE DÛ AU COVID-19

Depuis la mi-mars 2020, la plupart des gouvernements européens ont réagi au choc économique causé par le Coronavirus en faisant appel à leurs banques de développement pour alléger les contraintes de financement et de liquidités auxquelles font face les entreprises, toute taille confondue. À l'échelle de l'UE, comme en Allemagne, en France, en Italie et en Espagne, **il existe des similarités dans la façon dont les banques de développement ont été mobilisées face à la crise du Covid-19**. Dans tous les cas, l'accent a été placé sur les micro-entreprises et les PME, ce qui est compréhensible puisqu'elles dépendent largement du financement des banques et qu'elles ne peuvent pas accéder directement au marché financier ni bénéficier des mesures de financement de la BCE. Les programmes nationaux de garantie de prêts se recoupent également sur plusieurs autres points (couverture du risque, montant des prêts, durée de garantie, etc.), ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils sont élaborés en accord avec les modifications temporaires du cadre européen des aides d'État qui régit l'activité des banques de développement.

ENCADRÉ 1 ■ Encadrement temporaire des mesures d'aides d'État pour soutenir l'économie durant l'épidémie de Covid-19 : vers des programmes de garantie de prêts

Les 19 mars et 3 avril, la Commission a adopté une série de mesures qui visent à assouplir les règles en matière d'aides d'État afin de permettre aux gouvernements de soutenir les entreprises face à la crise. Certaines d'entre elles avaient pour objectif de faciliter l'octroi d'aides publiques sous forme de garanties de prêts, de prêts bonifiés et de fonds propres, soit directement, soit par le biais d'institutions de prêts ou d'autres institutions financières. La mesure la plus exceptionnelle a été prononcée le 3 avril. Elle permet aux États membres de garantir des prêts à 100 %. Ce genre d'aide se limite aux prêts d'un montant maximum de 800 000 euros par entreprise. Elle sera accordée avant le 31 décembre 2020 et ne s'applique pas aux entreprises qui se trouvaient déjà en difficulté en Décembre 2019.

Pour les prêts supérieurs à 800 000 euros, l'encadrement temporaire des mesures d'aides d'État permet aux États membres de fournir aux entreprises des garanties sur les prêts à hauteur de 90 %. Comme l'autre, cette garantie exclue les entreprises qui se trouvaient déjà en difficulté. De plus, le montant du prêt est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise pour 2019 ou à 2 ans de masse salariale. À titre exceptionnel, le montant du prêt pourra dépasser le plafond fixé à 25 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise ou à 2 ans de masse salariale afin de couvrir les besoins en liquidités si l'entreprise justifie de manière appropriée ses besoins de dépenses pour les 18 prochains mois (pour les SME) ou les 12 prochains mois (pour les grandes entreprises).

Enfin, la Commission a clairement indiqué que ces mesures temporaires pouvaient être cumulées avec les mesures d'aides d'État mises en place avant la crise, telles que les aides de minimis. D'après la règle de minimis, les États peuvent octroyer des prêts allant jusqu'à 200 000 euros, des prêts de 1 million d'euros sur 5 ans ou des prêts de 1,5 million d'euros sur 10 ans, sans notification préalable des aides d'État.

Le Tableau 1 (page suivante) donne un aperçu détaillé des propositions, des efforts budgétaires et des mesures sur lesquels s'appuie la mobilisation des banques publiques de développement face à la crise du Covid-19.

TABLEAU 1 ■ La mobilisation des banques publiques de développement face au Covid-19

ÉTAT	DATE DE LA PROPOSITION	IMPLICATION FINANCIÈRE/EFFORT BUDGÉTAIRE	SOUTIEN AUX PME	SOUTIEN AUX AUTRES ENTREPRISES	AUTRES MESURES
<p>UE (Groupe BEI)</p>	<p>Communication de la Commission « Réponse économique coordonnée face à l'épidémie de Covid-19 », 13 mars + Autres mesures de la BEI annoncées le 16 mars</p>	<p>Soutien supplémentaire de 40 milliards d'euros en faveur des PME et des mid-caps 2,5 milliards d'euros provenant du budget de l'UE (réaffectation de la garantie du FEIS)</p>	<p>• Élargissement et amélioration des conditions des programmes existants de garantie de prêts en faveur des PME (facilité « garantie de prêts » de COSME et volet « garantie pour les PME » d'InnovFin)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Octroi de 1 milliard d'euros supplémentaire par le FEIS pour soutenir la facilité de garantie de prêts de COSME et la garantie pour les PME d'InnovFin – Rehaussement de la garantie jusqu'à 80 % (contre 50 % en temps normal) – Augmentation du taux plafond minimum de garantie (COSME) de 20 à 25 % – Simplification et accélération du processus d'approbation par le Conseil du FEI – Assouplissement des conditions, y compris le report, le rééchelonnement ou la dispense temporaire de paiement des échéances <p>• Mobilisation de 5 milliards d'euros issus des ressources propres de la BEI pour allonger les prêts-cadres et autres mécanismes existants en soutien aux banques. L'objectif est d'augmenter les liquidités des banques afin d'assurer la mobilisation de 10 milliards d'euros supplémentaires pour soutenir des PME et des mid-caps</p> <p>• Mobilisation de 1,5 milliard d'euros issu de la garantie du FEIS pour l'acquisition de titres adossés par des actifs auprès des banques. L'objectif est de permettre aux banques de transférer le risque des prêts actuels octroyés aux PME à la BEI, ce qui débloquerait jusqu'à 10 milliards d'euros supplémentaires pour financer de nouveaux prêts à destination des PME.</p>	<p>• Amélioration des conditions des programmes existants de garantie de prêts de la KfW en faveur des PME : Programme de prêts en faveur des entrepreneurs (pour les entreprises âgées de moins de 5 ans) de la KfW, par le biais de leur banque.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Élargissement du champ d'application (accessibles aux entreprises réalisant jusqu'à 2 milliards d'euros de chiffre d'affaires, contre seulement 500 millions d'euros auparavant) – Rehaussement de la garantie (80 à 90 % du prêt) – Hausse du montant maximum de prêt (jusqu'à 1 milliard d'euros) – Augmentation de la bonification du taux d'intérêts (de 1 à 1,46 % par an pour les PME, de 2 à 2,12 % par an pour les entreprises plus grandes) <p>• Lancement du crédit express de la KfW en faveur des PME</p> <ul style="list-style-type: none"> – Garantie de 100 % – Prêt maximum de 800 000 euros (>50 salariés) ou de 500 000 euros (entre 10 et 50 salariés) – Conditions : Taux d'intérêt de 3 % sur 10 ans si la PME a réalisé un bénéfice supérieur à la moyenne des trois dernières années 	<p>Planification de mesures relatives à l'octroi de capital-risque par, entre autres, la KfW et le FEI à hauteur d'environ 2 milliards d'euros</p>
<p>Allemagne (KfW)</p>	<p>Programme spécial 2020 de la KfW annoncé le 23 mars Programme de crédit express annoncé le 6 avril</p>	<p>Engagement à fournir un soutien illimité aux entreprises touchées par la crise du Covid-19. Autorisation de crédit de 100 milliards d'euros pour la KfW Augmentation de la garantie fédérale de la KfW de 460 milliards d'euros à 822 milliards d'euros</p>	<p>• Nouveau programme de garantie de prêts de la BPI d'un montant de 300 milliards d'euros pour soutenir toutes les entreprises touchées par la crise du Covid-19. Prêts garantis à hauteur de 90 % pour les entreprises de moins de 5 000 salariés ou dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 1,5 milliard d'euros. Accélération du processus d'approbation pour les micro-entreprises Accessible aux travailleurs indépendants, aux fondations et aux associations Les prêts ne peuvent pas excéder 25 % du chiffre d'affaires annuel ou, pour les startups et les entreprises innovantes, deux années de masse salariale.</p> <p>• Activation de deux programmes de la BPI qui prévoient des prêts sans garantie pour soutenir les PME et les mid-caps mis à mal par la crise du Covid-19 Prêt « rebond » de 10 000 à 300 000 euros, jusqu'à 7 ans, dont 2 ans sans paiement d'échéances Garantie de 90 % Prêt « atout » jusqu'à 5 millions d'euros pour les PME et 1,5 millions pour les entreprises intermédiaires, sur 3 à 5 ans. Garantie de 90 %</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renouvellement de l'ensemble des prêts existants octroyés par la BPI • Suspension du paiement des échéances de prêts (pendant 6 mois) 	<p>• Amélioration des conditions des programmes de prêt de la KfW pour les moyennes et grandes entreprises (prêts de la KfW pour les grandes entreprises). Élargissement du champ d'application (accessibles aux entreprises réalisant jusqu'à 5 milliards d'euros de chiffre d'affaires, contre seulement 2 milliards d'euros auparavant) Rehaussement de la garantie (70 %, contre 50 %) Financement sous forme de prêts syndiqués et non réservés exclusivement aux projets relevant d'un secteur particulier (auparavant, seuls les projets d'innovation et de digitalisation étaient éligibles).</p>	<p>• Nouveau programme de 4 milliards d'euros pour soutenir les start-ups pendant la crise du Covid-19 Première mesure : Programme « French Tech Bridge », 80 millions d'euros d'obligations convertibles, qui devraient mobiliser jusqu'à 160 millions d'euros en fonds propres supplémentaires pour les start-ups</p>
<p>France (BPI)</p>	<p>Série de mesures adoptées le 17 mars</p>	<p>Garantie de 300 milliards d'euros pour soutenir le programme de prêts de la BPI spécialement conçu pour faire face au Covid-19 Octroi de 4 milliards d'euros pour soutenir les start-ups durant la crise du Covid-19</p>	<p>• Nouveau programme de 4 milliards d'euros pour soutenir les start-ups pendant la crise du Covid-19 Première mesure : Programme « French Tech Bridge », 80 millions d'euros d'obligations convertibles, qui devraient mobiliser jusqu'à 160 millions d'euros en fonds propres supplémentaires pour les start-ups</p>	<p>Planification de mesures relatives à l'octroi de capital-risque par, entre autres, la KfW et le FEI à hauteur d'environ 2 milliards d'euros</p>	<p>• Nouveau programme de 4 milliards d'euros pour soutenir les start-ups pendant la crise du Covid-19 Première mesure : Programme « French Tech Bridge », 80 millions d'euros d'obligations convertibles, qui devraient mobiliser jusqu'à 160 millions d'euros en fonds propres supplémentaires pour les start-ups</p>

	<p>Décret-loi « <i>Cura Italia</i> » du 17 mars + Décret-loi « <i>Liquidità</i> » du 8 avril</p>	<p>Injection de 1,5 milliard d'euros (« <i>Cura Italia</i> ») et de 7 milliards d'euros (« <i>Liquidità</i> ») dans le « Fonds de garantie pour les PME ». L'objectif est de permettre au Fonds d'octroyer davantage de financements aux PME (100 milliards d'euros, contre 60 milliards d'euros auparavant)</p> <p>Nouveau programme de garantie de 200 milliards d'euros (« <i>Liquidità</i> ») pour l'octroi de prêts aux entreprises touchées par la crise du Covid-19. Programme géré par la SACE (l'agence de crédit d'importation de la CDP)</p> <p>Hausse de la garantie d'État octroyée à la CDP de 500 millions d'euros (« <i>Cura Italia</i> »). L'objectif est de permettre à la CDP d'augmenter de 10 milliards d'euros son soutien aux moyennes et larges entreprises qui exercent dans les secteurs particulièrement touchés par la crise du Covid-19.</p>	<p>• Modification des conditions du Fonds de garantie pour les PME.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accès gratuit à la garantie - Garantie de 100 % pour les prêts allant jusqu'à 250 000 euros à destination des entreprises comptant jusqu'à 499 salariés et des travailleurs indépendants. Accélération du processus d'approbation (les banques pourront octroyer des prêts sans attendre l'autorisation du Fonds de garantie, aucune évaluation de solvabilité requise) - Garantie de 100 % pour les prêts allant jusqu'à 800 000 euros (90 % par l'État et 10 % par des institutions de garantie mutuelle privées – « <i>Confidi</i> ») à destination des entreprises comptant jusqu'à 499 salariés et des travailleurs indépendants. Aucune évaluation de solvabilité n'est requise, une autocertification de revenus suffit. - Garantie de 80 % pour les prêts plus conséquents. Rehaussement du plafond (5 millions d'euros au lieu de 2,5 millions) - Possibilité d'octroyer des prêts aux travailleurs indépendants ; jusqu'à 3 000 euros sur 18 mois (infaisable avant la crise) <p>• Nouvelle Garantie de la SACE de 200 milliards d'euros pour les entreprises touchées par la crise du Covid-19 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30 milliards d'euros dédiés aux PME et aux travailleurs indépendants - Accès à la garantie sous réserve que l'entreprise a épuisé sa capacité à utiliser le financement octroyé par le Fonds de garantie pour les PME - Garantie de 80 % pour les entreprises de moins de 5 000 salariés en Italie réalisant un chiffre d'affaire inférieur à 1,5 million d'euros - Le prêt ne peut excéder 25 % du chiffre d'affaires annuel ou deux années de masse salariale. - Les entreprises qui bénéficient des prêts de la SACE ne peuvent distribuer de dividendes et doivent utiliser le financement pour financer les activités exercées en Italie (clause « <i>made in Italy</i> ») - Prêt sur 6 ans, dont les deux premiers sans remboursement d'échéances 	<p>• Nouvelle garantie de la SACE de 200 milliards d'euros en faveur des entreprises touchées par la crise du Covid-19</p> <p>Garantie de 80 % pour les entreprises de plus de 5 000 salariés réalisant un chiffre d'affaires annuel compris entre 1,5 et 5 milliards d'euros</p> <p>Garantie de 70 % pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards d'euros</p> <p>Le prêt ne peut excéder 25 % du chiffre d'affaires annuel ou deux années de masse salariale.</p> <p>Les entreprises qui bénéficient des prêts de la SACE ne peuvent pas distribuer de dividendes et doivent utiliser le financement pour financer les activités exercées en Italie (clause « <i>made in Italy</i> »)</p>	<p>Nouveau système de réassurance pour couvrir 90 % de la garantie de la SACE destinée aux entreprises exportatrices. L'objectif est de débloquer 200 milliards d'euros supplémentaires pour soutenir les exportations.</p>
<p>Italie (GDP)</p>	<p>Série de mesures adoptées le 18 mars (Décret-loi royal 8/2020)</p>	<p>Garantie de 100 milliards d'euros pour soutenir la nouvelle ligne de prêts de l'ICO en faveur des entreprises touchées par la crise (dont 20 milliards ont été approuvés)</p> <p>Augmentation de 10 milliards d'euros de l'autorisation de prêt de l'ICO afin de permettre à la banque de refinancer l'ensemble de ses programmes de prêt.</p> <p>Hausse de 200 millions d'euros de la ligne de garantie de prêts « Thomas Cook » pour soutenir les entreprises et les travailleurs indépendants exerçant dans le secteur du tourisme</p>	<p>• Nouveau programme de prêt de l'ICO en faveur des entreprises touchées par la crise du Covid-19. Réserve de 10 milliards d'euros pour les PME et les travailleurs indépendants (dont 20 milliards ont été approuvés)</p> <p>Garantie de 80 % pour les nouveaux prêts ou les refinancements</p> <p>Le prêt ne peut excéder 25 % du chiffre d'affaires annuel, deux années de masse salariale ou les besoins de dépenses dûment justifiés pour les prochains 18 mois (PME).</p> <p>L'accès à la garantie n'est pas gratuit, mais la banque doit appliquer les mêmes prix qu'avant</p>	<p>Nouveau programme de garantie de prêts de l'ICO en faveur des entreprises touchées par la crise du Covid-19.</p> <p>Garantie de 60 % (nouveau prêts) ou de 70 % (refinancement) en faveur des mid-caps et des grandes entreprises</p> <p>Le prêt ne peut excéder 25 % du chiffre d'affaires annuel, deux années de masse salariale ou les besoins de dépenses dûment justifiés pour les prochains 12 mois (mid-caps et grandes entreprises)</p>	<p>Hausse de 200 milliards d'euros de la « Ligne Thomas Cook », qui octroie des prêts aux entreprises et aux travailleurs indépendants exerçant dans le secteur du tourisme et les secteurs associés (par le biais de leur banque)</p> <p>Prêts allant jusqu'à 500 000 euros sur 1 à 4 ans</p> <p>Garantie de 50 %</p>
<p>Espagne (ICO)</p>					

À l'échelle de l'UE, suite à la recommandation de l'Eurogroupe, le Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissements (BEI) a donné son feu vert le 16 avril pour la création d'un nouveau Fonds de garantie de 25 milliards d'euros financé par les États membres qui permettra de mobiliser 200 milliards d'euros supplémentaires. Ce Fonds sera opérationnel dès lors que les États membres représentant au moins 60 % du capital de la BEI auront pris les engagements qui s'imposent. Avant ça, le 16 mars, le Groupe BEI avait déjà annoncé un plan visant à mobiliser jusqu'à 40 milliards d'euros de financements pour soutenir les mid-caps et les PME⁴. Ce plan s'appuie sur la réaffectation de 2,5 milliards d'euros de la garantie budgétaire de l'UE vers la BEI (la garantie du fameux « Fonds Juncker », ou FEIS⁵) et la mobilisation de 5 milliards d'euros issus des ressources propres de la BEI. La mesure phare de ce plan consiste à élargir et modifier les deux programmes de garantie de prêts principaux gérés par le Fonds européen d'investissement (FEI) en faveur des PME et des mid-caps : celui de COSME, qui soutient les PME, et celui d'InnovFin, qui soutient les PME et les mid-caps innovants de moins de 500 salariés. La garantie des deux programmes a notamment été portée à 80 % (contre 50 % en temps normal) et la garantie de prêt de COSME a été plafonnée à 25 % de l'ensemble des portefeuilles de prêts des banques commerciales (contre 20 % en temps normal). En outre, le FEI a mis en place un processus d'approbation rapide et simplifié et a assoupli les conditions de prêt, en permettant par exemple de reporter ou de rééchelonner le remboursement des échéances ou d'obtenir une dispense temporaire de remboursement.

Le **gouvernement allemand** a annoncé son programme phare le 23 mars, suivi d'un budget fédéral supplémentaire, dans lequel sa banque nationale de développement KfW joue un rôle central, aux côtés de plusieurs banques de garantie. Ce programme s'articule autour du « Programme spécial de la KfW 2020 », où le gouvernement promet littéralement un soutien « illimité » aux entreprises en difficultés en portant la garantie publique de la KfW à 822 milliards d'euros, contre 460 milliards auparavant. De plus, la KfW recevra 100 milliards d'euros supplémentaires pour refinancer les opérations de prêt du programme. Sur la base de ses programmes de prêt existants, la KfW a supprimé les conditions de prêt pour les entreprises de toute taille. Elle a notamment revu à la hausse la garantie qu'elle prendra en charge lors de l'octroi de prêts par le biais des banques commerciales. Mais la décision de la KfW d'assurer une garantie de 90 % a été accusée de freiner l'expansion du crédit, ce qui a exercé une pression vers un assouplissement supplémentaire des conditions relatives aux aides d'État. Suite à leur amendement du 3 avril, la KfW et le gouvernement allemand ont annoncé un autre programme de « crédit express » en faveur des PME, où la KfW garantira 100 % du risque, qui aurait sinon dû être couvert par la banque de l'entreprise en charge du prêt. L'Allemagne a su montrer l'une des meilleures façons de mobiliser une banque de développement pour mener des activités contracycliques, ce qui n'est pas étonnant puisque que la KfW est la plus grande BND en activité d'Europe et qu'elle a notamment permis de reconstruire l'Allemagne d'après-guerre et d'organiser la réunification du pays.

Le **gouvernement français** a fait part de sa première série de mesures visant à lutter contre le Covid-19 le 17 mars, dans lesquelles la Bpifrance, sa banque nationale de développement, joue un rôle majeur. Ces mesures s'articulent autour d'une garantie publique de prêt de 300 milliards d'euros en faveur des PME, qui permet à la Bpifrance de garantir 90 % des prêts octroyés aux entreprises sur 3 à 7 ans, avec la possibilité d'arrêter le remboursement

4. Pour obtenir une définition, consulter la page « [What is an SME](#) » de la Commission européenne.

5. FEIS désigne le Fonds européen pour les investissements stratégiques. RUBIO E., D. RINALDI et T. PELLERIN-CARLIN 2016. « *Investissement en Europe : tirer le meilleur parti du plan Juncker avec des études de cas sur les infrastructures numériques et l'efficacité énergétique* », *Études et rapports n°108*, Institut Jacques Delors, Paris.

des échéances pendant un total 2 ans. En outre, la Bpifrance se montre plus généreuse envers les micro-entreprises, en garantissant 100 % des prêts sans garantie. Ce programme a été créé avant la crise conformément aux règles de *minimis* de l'UE. En outre, la Bpifrance a promis de renouveler tous les prêts en cours qu'elle a octroyés et de permettre l'annulation du remboursement des échéances pendant 6 mois maximum. Même si son programme est moins vaste que celui de l'Allemagne, l'engagement de la Bpifrance témoigne aussi d'une dimension contracyclique marquée, s'appuyant sur un bilan solide grâce à plusieurs années de prospérité qui ont précédé la crise du Covid-19. Puisque le capital-risque fait partie des domaines de compétences de la Bpifrance, elle s'engage également à soutenir les start-ups françaises. À ces fins, l'État français a mis au point un programme de 4 milliards d'euros à destination des start-ups et a donné aux équipes chargées du capital-risque de la Bpifrance la responsabilité d'investir cette somme. Dans ce contexte, une aide de 80 millions d'euros sous forme d'obligations convertibles devrait bientôt être mise à disposition.

Le **gouvernement italien** a adopté deux séries consécutives de mesures économiques pour lutter contre la crise du Covid-19 : le décret-loi « Cura Italia » le 16 mars et le décret-loi « Liquidità » le 8 avril. La *Cassa Depositi e Prestiti* (CDP), la banque nationale de développement italienne, a été d'une grande importance, même si elle a joué un rôle moins déterminant que ses homologues français et allemand. Les deux décrets ont consolidé le rôle du Fonds de garantie pour les PME, l'institution nationale de garantie de prêt principale de l'Italie en faveur des PME, rattachée au ministère de l'Économie. Grâce à l'injection de 1,5 milliards d'euros (« Cura Italia ») et de 7 milliards d'euros (« Liquidità ») et aux modifications apportées en vue d'élargir le champ d'application et l'accès au Fonds (comme la hausse de la garantie maximum de 2,5 millions à 5 millions d'euros et la mise en oeuvre d'un nouveau programme de prêts express offrant des garanties entièrement gratuites pour les prêts octroyés aux entreprises de moins de 500 salariés et aux travailleurs indépendant jusqu'à 800 000 euros), l'Italie entend accroître le financement octroyé par le Fonds de 60 milliards à 100 milliards d'euros environ. Il était surtout prévu que la contribution de la CDP s'adresse aux moyennes et grandes entreprises. Le décret-loi du 17 mars a rehaussé la garantie publique octroyée à la banque nationale de développement italienne de 500 millions d'euros afin de lui permettre de financer une nouvelle ligne de crédit à hauteur de 10 milliards d'euros en faveur des moyennes et grandes entreprises exerçant dans les secteurs les plus touchés par la crise du Covid-19. Enfin, le décret-loi du 8 avril a mené à la création d'un nouveau programme de garantie de prêts de 200 milliards d'euros. Ce programme vise à soutenir toutes les entreprises touchées par le Covid-19. Les PME peuvent y avoir accès si elles ont épuisé les financements octroyés par le Fonds de garantie. Il fournit une garantie de 70 à 90 % selon la taille de l'entreprise. Les entreprises doivent répondre à certains critères si elles veulent en bénéficier, comme ne pas distribuer de dividendes ou dédier les fonds prêtés au financement des activités exercées en Italie. Cependant, même si ce nouveau programme est géré par la SACE, l'agence de crédit d'importation de la CDP, le décret-loi « Liquidità » stipule explicitement qu'elle n'est pas soumise à l'activité de gestion et de coordination de la CDP S.p.A., ce qui garantit le contrôle du gouvernement sur le nouveau programme de garantie ⁶ et souligne le fait que les exportations et l'internationalisation sont placées au premier plan.

Le **gouvernement espagnol** a adopté une série de mesures économiques le 18 mars avec le soutien de sa banque nationale de développement, l'ICO (*Instituto de Crédito Oficial*), qui fournit des financements. L'une de ces mesures phares prévoit la création d'un nouveau programme de garantie de prêts de 100 milliards d'euros géré par l'ICO pour soutenir les entreprises touchées par la crise du Covid-19. Le programme de l'ICO pour le Covid-19 a été

6. "Decreto imprese sulla Gazzetta Ufficiale: Sace passa sotto il controllo del ministero dell'Economia", *La Stampa*, 13 avril 2020.

activé fin mars avec l'injection de 20 milliards d'euros par le gouvernement. Il présente moins d'avantages que les nouveaux programme de prêts aux entreprises élaborés par l'Italie, la France et l'Allemagne. Il offre une garantie allant jusqu'à 80 % pour les prêts octroyés aux travailleurs indépendants et aux PME. Pour les autres, il garantit 70 % des nouveaux prêts et 60 % des opérations de renouvellement. La garantie n'est pas gratuite, mais les banques commerciales sont censées transmettre les bénéfices de la garantie publique à leurs clients sous forme de taux d'intérêts réduits ou de durées de prêts rallongées, entre autres. Cependant, la garantie espagnole se montre plus généreuse que ses homologues italien, français et allemand sur un seul point : le montant des prêts octroyés. Conformément aux règles provisoires de l'UE sur les aides d'État, il est possible d'accroître le montant du prêt afin de couvrir les besoins de dépenses dûment justifiés pour les 18 prochains mois (PME) ou les 12 prochains mois (grandes entreprises). En plus de ce nouveau programme de garantie par l'ICO, le décret royal du 18 mars prévoit une augmentation de l'autorisation de crédit de l'ICO de 10 milliards d'euros afin de lui permettre de refinancer l'ensemble de ses programmes de prêts. Il ajoute également 200 milliards d'euros à la ligne de garantie de prêts « Thomas Cook » de l'ICO et soutient ainsi les entreprises et les travailleurs indépendants exerçant dans le secteur du tourisme en leur offrant une garantie de 50 % pour les prêts allant jusqu'à 500 000 euros, ce qui témoigne de l'importance du secteur dans l'économie du pays.

Des programmes similaires ont été mis au point dans presque tous les autres pays de l'UE dotés de banques nationales de développement. Cependant, certains pays, notamment le Portugal et la Hongrie, font exception à la règle : ils ont employé d'autres moyens, soit en passant directement par le système bancaire, soit en créant de nouveaux fonds. À l'instar de l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne, les mesures phares de la plupart des États membres reposent sur le rehaussement des garanties de prêt jusqu'à 90 % pour les PME, mais également pour les entreprises plus grandes, comme en témoignent les programmes mis en oeuvre par la BGK en Pologne, la MDB à Malte, Almi en Suède, le Vaekstfonden au Danemark, Finnvera en Finlande, la DBD en Bulgarie, KredEx en Estonie, Altum en Lettonie, Invega en Lituanie, la SID en Slovénie, la HBOR en Croatie, la SZRB en Slovaquie et la CMZRB en République tchèque⁷. Les secteurs les plus touchés sont le tourisme et la restauration, mais également ceux de la petite production et de l'exportation, qui bénéficie spécifiquement de garanties sur les exportations. Quelques une de ces institutions, telles que Invega en Lituanie et le Vaekstfonden au Danemark, financent également les start-ups. Parfois, ces mesures vont de pair avec l'augmentation directe du stock de capital de ces institutions, comme la banque de développement bulgare, qui a bénéficié de 255 millions d'euros supplémentaires. Cependant, dans la plupart des cas, les nouvelles mesures sont financées directement par le ministère des Finances.

⁷. Pour un aperçu sélectif, consulter : Association européenne des banques publiques, « [Public banks take measures to address the economic impact of the Coronavirus epidemic](#) », 2 avril 2020 ; « [Milliarder klar til SMV'er: Nu kan Vækstfonden yde garantier til små og mellemstore erhvervsdrivende ramt af COVID-19](#) », *Vækstfonden*, 23 mars 2020 ; « [Covid-19-affected businesses can apply for ALTUM support programs as of today](#) », *Altum*, 25 mars 2020 ; « [KredEx begins offering the first crisis measures in cooperation with banks](#) », *Kredex*.

CONCLUSION : UN BESOIN D'ÉQUITÉ ■

Malgré la tendance générale des États membres à mobiliser leur banque de développement pour octroyer des financements et améliorer les conditions de prêts du cadre temporaire des mesures relatives aux aides d'État (excepté la BEI), l'ampleur des programmes et la capacité des banques à les mettre en oeuvre sont très différentes, même d'une grande BND à une autre. En effet, les inégalités dans les conditions de prêts et la capacité budgétaire de leurs souverains influencent leur marge de manoeuvre. De plus, comme l'a démontré la Cour des comptes européenne avec le Fonds Juncker, **les grands États membres dotés de banques de développement en place ont tendance à être mieux armés pour mobiliser les instruments budgétaires de l'UE et les appliquer à l'échelle locale.** Cela est d'autant plus vrai lorsque les BND sont implantés localement, comme la Bpifrance et ses 50 agences locales, ou lorsque qu'il existe un réseau d'autres institutions financières de développement ou de garantie subnationales, comme c'est le cas de la KfW ou de la CDP. Mais de nombreuses autres institutions plus petites situées en périphérie de l'UE disposent d'une capacité stratégique à mobiliser des capitaux frais bien moins importante, notamment lorsque le regroupement de l'intervention contracyclique et des objectifs à moyen terme est envisagé pour répondre aux défis structurels et environnementaux.⁸

Lors des crises précédentes, les différences de capacités budgétaires des pays avaient pu être en partie atténuées grâce à l'octroi de lignes de crédit aux NDB des pays touchés par les NDB de pays plus robustes, comme la KfW. Cette solution a été proposée il y a peu par les membres du parti des Verts allemand pour servir de base à des prêts de solidarité en réponse à la crise du Covid-19 et mérite d'être envisagée.

Plus important encore, **il faudra s'assurer que les réponses européennes à venir soient en accord avec les programmes nationaux et permettent de réduire les inégalités budgétaires et institutionnelles entre les États membres.** Le programme de garantie paneuropéen de 200 milliards d'euros adopté par la BEI peut être d'une aide considérable. La déclaration de l'Eurogroupe indique clairement que cette mesure devrait contribuer de manière importante à maintenir l'équité du marché unique compte tenu des programmes de soutien nationaux. En revanche, nous n'en connaissons pas encore tous les détails.

Si elle veut préserver cette équité, la nouvelle garantie de 200 milliards d'euros devrait être destinée en grande partie directement aux pays qui disposent de la capacité budgétaire la plus faible et qui sont gravement touchés par la crise du Covid-19. Ainsi, en Allemagne, le programme de la KfW devrait suffire à amortir les retombées de la crise sans que l'UE n'ait besoin d'intervenir. En revanche, dans d'autres pays tels que l'Italie et l'Espagne, les programmes de garantie nationaux risquent d'être rapidement épuisés et il faudra probablement que l'UE apporte un soutien supplémentaire.

En outre, pour qu'il soit efficace, **le nouveau régime de garantie de la BIE de 200 milliards d'euros devrait fournir un soutien financier bien plus généreux que celui prévu par les instruments de garanties existants du FEI. Un rapport de 2017 de la Cour des comptes européenne** indique que du point de vue de leur absorption dans les États membres ayant reçu une aide financière lors de la crise de 2008, les instruments de garantie de l'UE qui relevaient de la gestion centralisée (facilité « garantie de prêts » de COSME et volet « garantie pour les PME » d'InnovFIN) avaient connu nettement moins de succès car ils n'offraient pas

⁸. Consulter : MERTENS, THIEMANN et VOLBERDING (à paraître) : *The Reinvention of Development Banking in the European Union. Industrial Policy in the Single Market and the Emergence of a Field*. Oxford University Press.

un allègement de trésorerie substantiel. La nouvelle garantie de la BEI devrait s'élever à 90 %, voire 100 %, comme avec les nouveaux régimes nationaux.

Enfin, d'un point de vue institutionnel, **la meilleure façon de garantir une bonne cohésion avec les programmes nationaux existants et une utilisation optimale des ressources européennes serait d'intégrer ce nouveau programme de garantie de 200 milliards d'euros au cadre du FEIS au lieu de créer une nouvelle structure en parallèle.** Cela n'exigerait pas nécessairement d'allonger le budget de l'UE : la réglementation du FEIS lui permet d'augmenter sa garantie grâce aux contributions directes des États membres. De ce fait, la garantie de 25 milliards d'euros financée par les États membres pourrait être intégrée dans la garantie du FEIS et servir à financer un nouveau régime de garantie de prêt sous le volet PME du FEIS. Cela permettrait de garantir que la Commission participe au pilotage de ce nouvel instrument et que le Parlement européen et la Cour des comptes européenne contribuent à superviser sa mise en œuvre. Ainsi, nous serions assurés que ce nouvel instrument européen vienne compléter les prêts commerciaux et fasse le lien avec les programmes nationaux existants. Après 2021, cet instrument sera naturellement intégré au fonds InvestEU, qui succédera au FEIS.

Bien entendu, même si ces solutions peuvent permettre de résoudre les déséquilibres entre ces différents acteurs, elles ne suffiront pas à répondre aux forces centrifuges sous-jacentes des capacités budgétaires inégales à l'échelle nationale. Cependant, face à la crise actuelle, cette infrastructure parafiscale est mieux armée pour soutenir les PME et les travailleurs indépendants que toutes les autres solutions en place, qu'elle soit comparée aux autres **pays**, comme les États Unis, ou au conflit politique autour de l'activisme budgétaire. Ainsi, dans l'urgence de la situation, les gouvernements européens s'improvisent « **gestionnaires de risques finaux** » par le biais des BND. En revanche, comme le suggèrent plusieurs spécialistes et chefs d'État, si le système économique ne revient pas à la « normale », ce sont quand même eux qui en prendront la responsabilité.



L'Europe pour
les citoyens



Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction de l'anglais : Lucie Duchêne ■ © Institut Jacques Delors