



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 8 juin 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7216B Projet de loi portant transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, tel que modifié par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'une lettre d'amendements
2. Échange de vues avec le ministre des Finances au sujet du programme de stabilisation de l'économie et de la garantie d'État sur prêts aux entreprises (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire CSV du 22 mai 2020)

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Georges Engel, M. Pim Knaff remplaçant M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Claude Haagen, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter
M. David Wagner, observateur délégué

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances (pour le point 2)
M. Bob Kieffer, directeur du Trésor (ministère des Finances) (pour le point 2)
M. Pierrot Rasqué, du ministère des Finances (pour le point 2)
M. Vincent Thurmes, directeur des « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière » (ministère des Finances) (pour le point 1)
M. Carlo Zwank, du ministère des Finances (pour le point 1)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. 7216B Projet de loi portant transposition de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, tel que modifié par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE

Un représentant du ministère des Finances constate que, dans son avis complémentaire du 26 mai 2020, le Conseil d'Etat lève ses oppositions formelles concernant les articles 3, 8, 25, 27 3) et 33 du projet de loi. Il n'en est cependant pas de même pour les articles 27(5) et 31(5). En effet, le Conseil d'Etat réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente de la justification de l'interdiction d'appel proposée initialement, « à moins que la commission parlementaire ne décide de modifier le paragraphe 5 en faveur de l'application du droit commun en la matière ».

Afin de donner suite à cette opposition formelle du Conseil d'Etat, le projet de lettre d'amendements (envoyé par email aux membres de la Commission des Finances et du Budget le 5 juin 2020) contient deux amendements similaires ayant pour objet la suppression de plusieurs phrases des articles 27(5) et 31(5) de sorte que le droit commun s'applique désormais aux voies de recours, à l'exception du délai d'un mois prévu à la nouvelle deuxième phrase qui est en ligne avec le délai prévu dans la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et dans les lois sur le secteur financier.

M. Laurent Mosar revient aux avis complémentaires du Conseil d'Etat et de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) qui critiquent le manque de clarté quant aux données à collecter au titre d'« informations élémentaires » selon le paragraphe 1^{er} de l'article 3 du projet de loi. Il partage ce point de vue et souhaite savoir pourquoi le libellé proposé par le Conseil d'Etat à l'égard du paragraphe 1^{er} de l'article 3 n'a pas été repris dans le texte coordonné joint au projet de lettre d'amendements.

Le représentant du ministère des Finances explique que le libellé proposé par le Conseil d'Etat n'est pas compatible avec les normes du GAFI (groupe d'action financière) qui se fondent sur une approche basée sur les risques (« risk based approach »). Il appartient ainsi à chaque entité assujettie d'analyser au cas par cas et de juger en fonction du risque estimé quelles sont les informations élémentaires qu'elle doit obtenir afin de remplir les obligations qui lui sont imposées par le biais du présent projet de loi. Cet aspect est renforcé par le caractère

international de la place financière luxembourgeoise qui peut rendre nécessaire d'adapter ses exigences en informations en les adaptant aux spécificités administratives et culturelles de certains pays.

M. Mosar considère cependant que le libellé proposé par le Conseil d'Etat à l'égard de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 3 respecte l'esprit de la directive à transposer et apporte davantage de clarté au texte actuel. Il demande à ce que le texte soit modifié dans ce sens.

Le représentant du ministère des Finances souligne que le Luxembourg doit se conformer tant aux exigences découlant de la directive qu'aux normes du GAFI.

Malgré ces explications, M. Mosar déplore que le texte du Conseil d'Etat ne soit pas repris. Selon lui, le texte retenu n'est pas conforme aux dispositions du Règlement général sur la protection des données (RGPD).

Le représentant du ministère des Finances déclare que le fait que la liste d'informations élémentaires à fournir ne soit pas exhaustive n'implique pas que le RGPD ne s'applique pas. L'ensemble des données personnelles recueillies dans le cadre du projet de loi sont à traiter de manière conforme au RGPD.

M. Mosar s'enquiert ensuite de l'évolution des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni dans le cadre du Brexit. Selon ses informations, le Royaume Uni ne transposera pas la présente directive et les trusts anglais ne seront donc pas soumis à ses dispositions. Malgré cela, le Royaume-Uni ferait pression sur l'UE pour que « ses » trusts bénéficient d'une équivalence sur le territoire communautaire.

Le représentant du ministère des Finances indique que les trusts britanniques ne seront pas entièrement exemptés du respect des dispositions de la directive, puisque cette dernière prévoit que les trusts de pays tiers doivent être inscrits dans un registre européen à partir du moment où ils engagent une relation d'affaires avec une entité assujettie au sein de l'UE. La question de l'inscription dans un registre national (britannique) des trusts britanniques qui n'engagent pas de relation d'affaires avec des entités de l'UE reste ouverte. La mise en place de registres dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme fait en tous cas partie des points sur lesquels l'UE exige le respect d'un « level playing field » dans les négociations du Brexit.

Les deux amendements sont adoptés à l'unanimité.

2. Échange de vues avec le ministre des Finances au sujet du programme de stabilisation de l'économie et de la garantie d'État sur prêts aux entreprises (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire CSV du 22 mai 2020)

M. Claude Wiseler récapitule la demande de son groupe parlementaire en précisant qu'il lui importe d'obtenir des informations au sujet du recours des entreprises aux différents mécanismes d'aide mis en place par le gouvernement par le biais de moratoires ou de nouveaux prêts bancaires garantis par l'Etat.

Le ministre des Finances fournit les informations suivantes :

La loi du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 (loi de garantie) (pdl n°7545) a mis en place un régime de garantie de l'Etat luxembourgeois dans la limite de 2,5 milliards

d'euros pour les nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits entre le 18 mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises, des personnes morales ou physiques. S'agissant de garanties, le montant de 2,5 milliards d'euros ne représente pas une dépense dans l'immédiat, contrairement aux dépenses effectuées au titre de financement du chômage partiel qui atteignent à l'heure actuelle déjà un montant de 800 millions d'euros (le financement du chômage partiel a été demandé par environ 14.000 employeurs).

Dès le début de la crise, le gouvernement a jugé utile d'engager une approche coopérative avec les banques de la place pour venir en aide aux entreprises. Les excellents ratios de liquidité et de capitalisation de ces banques leur ont permis d'offrir un soutien probablement plus poussé que dans d'autres Etats membres. Les huit banques ayant signé une convention avec la Trésorerie de l'État leur permettant de proposer des prêts bénéficiant de la garantie par l'État à leurs clients professionnels sont les suivantes : BCEE, BGL BNP Paribas, BIL, ING, Raiffeisen, Banque de Luxembourg, Bank of China et Banque BCP.

Ce régime de garantie vient s'ajouter aux moratoires sur des prêts existants que les banques, en concertation avec le gouvernement, se sont engagées à accorder aux entreprises dans le contexte actuel de crise. Les banques ont ainsi pris sur elles un risque à inscrire dans leurs livres sans contrepartie de l'Etat. Il est évident que les entreprises en difficulté ont en premier lieu recours à cette mesure-ci pour sécuriser leurs liquidités, avant de demander un prêt. A ce jour, plus de 17.000 moratoires de 6 mois, représentant une valeur cumulée d'environ 3,6 milliards d'euros entièrement à charge des banques, ont déjà été accordés aux entreprises luxembourgeoises. Ceci correspond à un taux d'acceptation dépassant 95%.

Le prêt garanti par l'État peut s'élever jusqu'à 25% du chiffre d'affaires d'une entreprise et bénéficie d'une garantie de l'État à hauteur de 85%, le solde de 15% étant supporté par la banque prêteuse. Les règles communautaires auraient permis que l'Etat offre une garantie allant jusqu'à 90% des prêts, mais les banques se sont déclarées prêtes à prendre un risque de 15%. Le recours au prêt garanti par l'Etat est cumulable avec celui à d'autres mesures d'aide telles que les avances remboursables ou les aides existant déjà avant la crise (p. ex. aides à l'investissement ou à l'innovation). Il est également complémentaire aux instruments mis en place par la SNCI, l'Office du Ducroire et la BEI.

La garantie étatique représente un coût, qui selon les règles de la concurrence de l'UE, doit être pris en charge par l'emprunteur. Le Luxembourg s'est efforcé de garder ces coûts au niveau le plus bas possible dans le respect de la réglementation européenne afférente.

Le barème de la rémunération de la garantie étatique (ou commission de garantie) (supportée par l'emprunteur) dépend de la taille de l'entreprise et de la durée du prêt garanti et est structuré comme suit :

Pour les PME de moins de 250 salariés :

Prêt d'une durée allant jusqu'à un an :	25 points de base (soit 0,25%)
Prêt d'une durée allant d'un à trois ans :	50 points de base (soit 0,5%)
Prêt d'une durée allant de trois à six ans :	100 points de base (soit 1%)

Pour les entreprises de plus de 250 salariés, ces taux sont doublés :

Prêt d'une durée allant jusqu'à un an :	50 points de base (soit 0,5%)
Prêt d'une durée allant d'un à trois ans :	100 points de base (soit 1%)
Prêt d'une durée allant de trois à six ans :	200 points de base (soit 2%)

La demande de prêts garantis par l'Etat n'est pas encore très élevée à l'heure actuelle, les entreprises se trouvant encore plutôt en mode de reprise plutôt qu'en mode de relance. Pour

l'instant, le montant cumulé d'environ 100 prêts garantis par l'Etat accordés depuis le début de la crise s'élève à environ 30 millions d'euros. Le montant moyen d'un tel prêt s'élevant à 250.000 euros permet de déduire que ce type de prêt est surtout accordé à des PME. Le montant cumulé des demandes de prêts garantis par l'Etat s'élève à 60 millions d'euros – le taux d'acceptation de ces demandes atteint donc environ 50% (soit 100 prêts accordés sur 200 prêts demandés). Le ministère des Finances ne dispose pas d'informations quant aux motifs de refus de prêt invoqués par les banques. Ces dernières examinent chaque demande et décident au cas par cas de leur refus ou de leur acceptation ainsi que du taux appliqué. Il peut, de plus, arriver qu'une banque recommande au demandeur d'emprunter sans la garantie de l'Etat ; un tel prêt n'apparaît dès lors pas dans les statistiques du ministère des Finances comptabilisant le total des prêts accordés avec la garantie de l'Etat.

Quant aux taux d'intérêt appliqués par les banques sur les prêts garantis par l'Etat, il semblerait qu'ils s'inscrivent dans une fourchette située entre 1,5% et 3%. Le taux est fixé par la banque prêteuse en fonction de différents critères dont la solvabilité et la solidité de l'entreprise emprunteuse, les perspectives de croissance du secteur, etc..

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- M. Laurent Mosar signale avoir entendu et lu que certaines entreprises se voient proposés des prêts à des taux d'intérêts atteignant 6%. Le ministre des Finances signale que de tels taux ont toujours existé et rappelle que le taux dépend en général de la solvabilité de l'entreprise en question et donc du risque supporté par la banque lorsqu'elle lui accorde un crédit. Il n'appartient pas à l'Etat de s'immiscer dans la fixation des taux d'intérêts par les banques. En réponse à une question de M. Pim Knaff, le ministre ajoute encore que les taux d'intérêts appliqués aux prêts garantis par l'Etat par les différentes banques ne font pas partie des données communiquées au ministère des Finances.

M. Bauler demande à M. Mosar si, en raison de sa connaissance du secteur bancaire, il ne dispose pas davantage d'informations quant à la manière selon laquelle une banque fixe ses taux d'intérêts. M. Mosar indique ne pas vouloir se mêler des affaires internes des banques et réexplique avoir basé sa question sur des informations qui lui ont été transmises.

- En réponse à une question de M. David Wagner, le ministre des Finances confirme que la garantie de l'Etat s'applique également aux prêts accordés à un taux de 6%. Il souligne l'importance de l'analyse détaillée, effectuée par les banques, de la situation de chaque entreprise y compris de sa viabilité avant la crise.
- Suite à une intervention de M. Wagner, le ministre des Finances indique que la majorité des demandes de prêts garantis par l'Etat provient des secteurs du commerce de détail et de la restauration. Il ajoute que la liste des prêts garantis par l'Etat qui sera envoyée à la Commission européenne en temps voulu sera également communiquée à la Chambre des Députés.
- M. Mosar conclut que l'instrument d'aide aux entreprises que constitue le prêt garanti par l'Etat s'avère de moindre intérêt pour les entreprises par rapport à d'autres aides. Le ministre des Finances ne partage pas ce point de vue étant donné qu'il est beaucoup trop tôt pour se prononcer au sujet du succès ou non de la présente mesure. Il répète ses propos de début de réunion selon lesquels les entreprises ont d'abord recours aux moratoires avant d'envisager la souscription de nouveaux prêts. Les prêts garantis par l'Etat sont plutôt des instruments d'aide à moyen terme. Un certain nombre d'Etats membres offrent d'ailleurs un instrument d'aide similaire à leurs entreprises.

Le Président de la Commission propose qu'un nouveau bilan intérimaire sur l'évolution des prêts garantis par l'Etat soit réalisé dans quelques mois.

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler