



## **Commission des Finances et du Budget**

### **Procès-verbal de la réunion du 17 mai 2021**

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 avril 2021
2. 7801 Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 7812 Projet de loi concernant la participation du Luxembourg à l'augmentation spéciale temporaire du capital callable de la banque africaine de développement
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue (remplaçant M. François Benoy), M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité, Ministère des Finances

M. Benjamin Jans et M. Miguel Marques, du Ministère des Finances

Mme Betty Sandt, membre du Comité de direction de l'Administration des Contributions directes

M. Loris Meyer, du groupe politique démocratique (DP)

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

M. Michael Borges et Mme Fabiola Cavallini, de l'Administration parlementaire (Service des Relations publiques)

Excusé : M. François Benoy

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

## **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 avril 2021**

Le procès-verbal de la réunion du 19 avril 2021 a été approuvé par les membres de la commission parlementaire.

## **2. 7801 Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021**

Après les mots de bienvenue de la part de Monsieur le Président André Bauler, le directeur de la fiscalité du ministère des Finances prend la parole pour exposer les grandes lignes du projet de loi n° 7801 qui se résument comme suit :

- Le projet de loi propose d'étendre à l'année civile 2021, l'application de l'abattement fiscal introduit dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2021 au bénéfice des propriétaires qui renoncent à une fraction des loyers dus par les locataires.
- Etant donné que le paiement du loyer constitue une charge très importante dans le bilan des locataires qui exercent une activité commerciale, industrielle ou artisanale, une réduction du loyer permet d'améliorer la situation précaire au niveau de la trésorerie des locataires, en particulier pour ceux qui ont été touchés par l'interdiction d'exercer des activités accueillant un public (secteur du commerce de détail ou de la restauration).
- Cet abattement est applicable uniquement aux contrats de bail commerciaux (destinés aux fins d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale).
- Le contribuable doit être le propriétaire de l'immeuble donné en location. L'immeuble doit se situer sur le territoire du Grand-Duché du Luxembourg.
- Le propriétaire peut être une personne physique ou morale<sup>1</sup>, résidente ou non-résidente.
- Le montant de l'abattement correspond au double du montant du loyer auquel le propriétaire a renoncé définitivement, sans toutefois dépasser le montant de 15.000 euros par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par année civile.
- L'immeuble donné en location détenu par un propriétaire doit figurer, soit, dans son patrimoine privé, soit, dans l'actif net investi d'une entreprise commerciale, d'une exploitation agricole ou forestière, ou servant à l'exercice d'une profession libérale.
- En cas de copropriété, l'abattement est divisé au prorata entre les différents propriétaires.
- L'abattement est porté en déduction du revenu net de la catégorie de revenu dans laquelle rangent les revenus relatifs à l'immeuble concerné (par exemple le bénéfice commercial ou les revenus locatifs), sans qu'il puisse toutefois rendre cette catégorie de revenu négative. L'abattement ne peut donc pas être supérieur aux recettes générées par le loyer, diminuées préalablement des dépenses d'exploitation ou des frais d'obtention en relation avec le bien immobilier donné en location.

---

<sup>1</sup> au sens des articles 2, 159 et 160, alinéa 1 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

- Des augmentations de loyer prenant effet au cours de l'année civile 2020 ou au cours de l'année civile 2021 ne sont prises en considération que si ces augmentations étaient déjà fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020 (début de l'état de crise).
- L'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial. Si, dans une même année et pour un même immeuble il y a eu un changement de locataire et que le propriétaire a déjà renoncé à des loyers pour le premier locataire, de sorte qu'il a intégralement utilisé l'abattement, aucun abattement supplémentaire ne pourra lui être accordé pour ce deuxième contrat de bail portant sur le même immeuble.
- L'abattement est calculé par année civile et non pas par année fiscale<sup>2</sup>.
- Pour les entreprises, l'abattement s'applique aussi bien pour l'impôt sur le revenu des collectivités que pour l'impôt commercial communal.
- Le propriétaire est libre de décider sur les modalités applicables aux réductions de loyer. Par exemple, une réduction unique de 7.500 euros donne droit au même montant d'abattement que celui octroyé en cas de trois réductions de loyer mensuelles de 2.500 euros, toutes choses égales par ailleurs.

\*

Monsieur le Président demande à avoir des précisions relatives aux modalités d'octroi de l'abattement dans le cas d'un centre commercial hébergeant un certain nombre de commerces.

Le directeur répond que l'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble et par contrat de bail commercial. Dans le cas où un centre commercial est détenu par un seul propriétaire, alors il pourra se voir accorder un abattement allant jusqu'à 15.000 euros par commerçant locataire ayant bénéficié d'une réduction de loyer, conformément aux conditions prévues par le projet de loi.

Monsieur Laurent Mosar pose la question de savoir si l'Administration des contributions directes peut déjà tirer un bilan de la première édition de cette mesure. Il aimerait dans ce contexte plus particulièrement savoir comment est estimé le déchet fiscal et si la mesure a connu le succès recherché.

Une représentante de l'Administration des contributions directes répond que l'administration ne dispose pas encore de données permettant d'évaluer la mesure. Il est en effet encore trop tôt pour examiner le succès de la mesure. En outre, il y a eu des prolongations de délais pour le dépôt des déclarations d'imposition pour l'année 2020. L'oratrice tâchera de faire suivre la question de Monsieur Mosar aux services concernés.

\*

Suite à cet échange, la Commission des Finances et du Budget passe en revue l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi sous examen, qui a été rendu en date du 11 mai 2021.

Le Conseil d'Etat s'interroge, dans son avis, quant à la méthode choisie pour formaliser la prolongation de l'abattement. Déjà dans son avis relatif à la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021, le Conseil d'Etat avait regretté que les mesures fiscales n'aient pas été reprises dans un acte législatif autonome.

---

<sup>2</sup> Il est renvoyé à ce titre aux exemples cités dans le commentaire des articles du projet de loi déposé.

La fiche financière jointe au projet de loi sous examen précise que la prolongation de la seule mesure d'abattement devrait engendrer une moins-value fiscale annuelle se situant entre 5 millions et 10 millions d'euros pour les années budgétaires 2022 et 2023. Le Conseil d'Etat estime que l'inscription du dispositif dans la durée, au-delà de la période de validité de la loi budgétaire, plaide à plus forte raison en faveur de sa formalisation par un acte législatif autonome.

La Commission des Finances et du Budget comprend la proposition du Conseil d'Etat, mais décide néanmoins, pour des motifs de cohérence par rapport à l'approche précédente, de privilégier la méthode consistant à prévoir la prolongation de l'abattement en question moyennant une modification de la disposition correspondante de la loi budgétaire.

\*

Après la présentation du projet de loi n° 7801 par le ministère des Finances et l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, Monsieur André Bauler est nommé rapporteur.

### **3. 7812    Projet de loi concernant la participation du Luxembourg à l'augmentation spéciale temporaire du capital callable de la banque africaine de développement**

Un représentant du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi n° 7812. De cette présentation, il y a lieu de retenir le suivant :

- Le projet de loi a pour objet d'autoriser le Luxembourg à souscrire à l'augmentation spéciale temporaire du capital callable de la Banque africaine de développement (BAD).
- La BAD est l'unique institution en Afrique bénéficiant d'une notation AAA et la présente augmentation spéciale temporaire permettra à ladite banque de maintenir cette notation.
- Etant donné qu'il s'agit d'une souscription au capital callable, aucun déboursement n'est requis de la part du Luxembourg. Même si le présent projet de loi n'aura donc pas d'impact budgétaire, une loi spéciale de financement est toutefois nécessaire car le montant hypothétique de l'engagement luxembourgeois est supérieur au seuil au-delà duquel une loi spéciale est requise<sup>3</sup>.
- La BAD est unique parmi les banques régionales de développement dans le sens qu'elle n'a pas de notation intrinsèque sur les marchés de capitaux, mais dépend de ses actionnaires pour atteindre la note AAA qui lui permet de lever des fonds aux meilleurs coûts. Suite à la dégradation récente de la qualité de crédit de certains de ses actionnaires importants tant au niveau régional que non-régional, la banque court le risque d'un déclassement de son AAA.
- A cela s'ajoute que les Etats-Unis, qui figurent parmi les actionnaires les plus importants de la banque, courent actuellement aussi le risque de perdre leur notation AAA. Une dégradation de la notation américaine est susceptible d'engendrer des conséquences graves pour la BAD. En effet, alors que la banque ne pourrait plus se financer à des coûts raisonnables dans les marchés, elle devrait réduire ses programmes de support aux pays africains, confrontés aux défis de la crise actuelle liée à la pandémie Covid-19. Le risque

---

<sup>3</sup> conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat

est ensuite que ces pays se tournent vers d'autres sources de financement moins viables, ce qui accentuerait à moyen et à long terme leur précarité et leur dépendance financière.

- Quatre actionnaires de la banque, bénéficiant toujours d'un rating AAA (Allemagne, Danemark, Luxembourg et Suède), se sont d'ores et déjà déclarés d'accord pour offrir cette garantie spéciale et temporaire, sous réserve d'approbation par leurs autorités législatives. A la suite de cette annonce, l'agence de notation *Fitch* a reconfirmé en date du 7 avril 2021 la notation AAA de la BAD.
- La situation financière favorable de la BAD a été confirmée par *Global Finance*, qui, dans son classement des meilleures banques d'investissement, a considéré la banque comme étant la meilleure institution financière pour l'année 2021 (« best multilateral financial institution 2021 »). En mars 2020, la BAD a également émis sur la Bourse du Luxembourg la plus grande obligation de type « *social bond* » pour un montant de 3 milliards de dollars, afin de combattre les effets économiques de la crise liée à la pandémie Covid-19.
- Cette garantie spéciale est limitée dans le temps et expirera au plus tard le 31 décembre 2023. Jusque-là, la banque mettra en œuvre les réformes nécessaires au niveau de sa gouvernance dans le but de renforcer sa position financière et de la rendre moins sensible aux déclassements de son actionariat.
- Même la perte de la notation AAA par les Etats-Unis, si elle devait survenir, n'engendrera pas de déboursement, car la banque devrait tout d'abord avoir recours à ces fonds propres qui s'élèvent actuellement à 7,5 milliards d'unités de compte.
- En mars 2021, la BAD a investi 2 millions de dollars dans la création du « *African Cybersecurity Resource Center* » à Dakar. A noter que ce centre est détenu par un consortium de deux entreprises luxembourgeoises qui ont par ailleurs été mandatées pour mettre en œuvre des projets axés sur la microfinance et la criminalité financière.

\*

Le Président de la commission parlementaire intervient pour demander tout d'abord si tous les pays du continent africain sont représentés au sein de la Banque africaine de développement (BAD). Ensuite, il aimerait savoir quels types de réformes la BAD devrait mettre en œuvre afin d'améliorer sa gouvernance.

Le représentant du ministère des Finances répond que la BAD, qui a son siège à Abidjan (Côte d'Ivoire), est détenue par 80 pays, dont 54 pays africains et 26 pays non-africains. Des pays non-africains, 13 sont membres de l'Union européenne. La banque a été créée en 1964 et l'adhésion du Luxembourg a eu lieu en 2014.

En ce qui concerne la réforme interne de la banque, le représentant du ministère des Finances précise que des modèles sont en train d'être élaborés pour rendre la banque moins sensible à la notation de ses actionnaires. Ces modèles s'inspirent notamment de la gouvernance d'autres banques multilatérales comme la Banque mondiale, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) et la Banque Européenne d'Investissement (BEI). La banque devra en principe avoir mis en œuvre ces réformes et acquérir sa capacité financière autonome au plus tard pour 2023.

\*

Après la présentation du projet de loi n° 7812 par le ministère des Finances, Monsieur André Bauler est nommé rapporteur.

Luxembourg, le 1<sup>er</sup> juin 2021

La Secrétaire-administrateur,  
Cristel Sousa

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