

N°8105
CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

Projet de loi relative à
l'octroi de la garantie de l'État à la Banque centrale du Luxembourg dans le
cadre du fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire
international

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET
(9.12.2022)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Yves CRUCHTEN, Max HAHN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Dan KERSCH, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°8105 a été déposé par la Ministre des Finances le 29 novembre 2022.

La Commission des Finances et du Budget s'est réunie en date du 2 décembre 2022 pour désigner Monsieur André Bauler rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la Commission des Finances et du Budget au cours de la même réunion.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 8 décembre 2022.

La Commission des Finances et du Budget a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 9 décembre 2022. Le projet de rapport a été adopté au cours de la même réunion.

2. Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'autoriser le gouvernement à accorder la garantie de l'État à la Banque centrale du Luxembourg (BCL) sur les prêts de droits de tirage spéciaux accordés par celle-ci au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (*Resilience and Sustainability Trust* ou RST) du Fonds monétaire international (FMI) ¹. La garantie de l'État couvre le principal et les intérêts desdits prêts jusqu'à concurrence d'un montant en principal en euros équivalant à 249 226 000 de droits de tirage spéciaux.

¹ Pour de plus amples informations : <https://www.imf.org/en/Topics/Resilience-and-Sustainability-Trust>

Considérations générales

La loi en projet sous rubrique vise à donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'État formulée à l'encontre de l'article 41 du projet de loi n° 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023. Le Conseil d'État rappelle que l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État requiert une loi dite d'autorisation pour les garanties de l'État dont le montant dépasse la somme de 40 000 000 euros. De ce fait, il estime nécessaire de recourir à une loi spéciale de financement.

Annoncé en avril 2022, le RST est alimenté par des prêts de droits de tirages spéciaux (DTS) par les pays avancés et il a pour objectif de soutenir les pays vulnérables afin de renforcer leur résilience aux chocs extérieurs et à assurer une croissance durable, contribuant ainsi à la stabilité de leur balance des paiements à long terme. Ce nouvel instrument complète la boîte à outils existante du FMI en offrant la possibilité de fournir des financements abordables à long terme à des pays vulnérables, en complément du champ d'action traditionnel du FMI qui porte sur le court terme.

Les contributions volontaires des pays avancés au RST permettent en outre de réorienter les ressources obtenues par l'allocation générale DTS en 2021 d'un montant équivalant à 650 milliards de dollars, et ce des pays économiquement plus solides vers les pays dont les besoins sont les plus importants. A l'instar d'autres pays avancés, le Luxembourg compte ainsi s'engager à y orienter quelque 20% de son allocation de DTS obtenue en 2021, ce qui équivaut à un montant total de 253,4 millions de DTS. C'est ainsi que le Luxembourg prend sa responsabilité pour contribuer aux efforts de la communauté internationale pour soutenir les pays les plus vulnérables à relever les défis à long terme, dont notamment le changement climatique et à d'éventuelles futures pandémies.

Le RST est composé de trois comptes, à savoir : le compte de prêts, le compte de dépôts et le compte de réserve. Le compte de prêts gère les opérations de prêt du RST tandis que le compte de dépôts vise à générer des revenus d'investissement qui viendront s'ajouter aux réserves du RST. Le compte de réserve, quant à lui, est le principal tampon financier du RST et sera alimenté par une dotation budgétaire (à hauteur d'environ 4 millions de DTS dans le cas du Luxembourg). En cas de besoin, il couvre les arriérés potentiels sur les prêts accordés à des pays vulnérables et il absorbe en premier lieu les pertes de crédit éventuelles.

La garantie de l'État visée par le présent projet de loi porte sur les créances de la BCL, en principal et intérêts, envers les comptes de prêts et de dépôts du RST, et ce dans la limite d'un montant cumulé en principal de 249 226 000 DTS, soit environ 325 millions d'euros. La garantie court pour la durée totale de l'engagement que le RST aura vis-à-vis de la BCL à la suite des prêts des droits de tirages spéciaux et elle couvre le risque de la BCL en cas d'un non-respect de l'échéancier de remboursement de chaque tirage par le gestionnaire du compte.

La garantie de l'État consiste ainsi à protéger la BCL contre les risques de liquidité, de marché et de crédit sur ces créances envers le FMI ainsi que d'assurer que la participation de la BCL ne soit pas assimilée à un financement monétaire. Une telle garantie contribue également à assurer l'autonomie financière de la BCL conformément à l'article 130 du TFUE. Une convention spécifique entre l'État et la BCL sera élaborée et les modalités d'application de la garantie y seront précisées.

3. L'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis le 8 décembre 2022. Il prend acte que les auteurs du projet de loi font état dans l'exposé des motifs d'une future convention « spécifique » entre l'État et la BCL fixant les modalités d'application de la garantie. Il souligne que cette convention devra nécessairement respecter le cadre fixé par le projet de loi sous examen.

D'après la fiche financière, le Gouvernement estime que la garantie n'aura « a priori » pas d'impact sur le budget de l'État, le risque d'un appel à cette garantie étant fortement réduit.

Pour le détail, il est renvoyé à l'avis sous rubrique.

4. Commentaire de l'article unique

L'article unique de la loi en projet autorise le Gouvernement à accorder la garantie de l'État à la Banque centrale du Luxembourg (BCL) sur les prêts de droits de tirage spéciaux (DTS) accordés par la BCL au nom du Grand-Duché de Luxembourg au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire international (FMI).

L'octroi de la garantie de l'État porte sur les créances de la BCL en principal et intérêts sur les comptes de prêts et de dépôts du RST, dans la limite d'un montant cumulé en principal de 249.226.000 DTS, soit environ 317 millions d'euros au cours du change de l'euro par rapport au DTS au 22 novembre 2022, et pour la durée totale de l'engagement que le RST aura vis-à-vis de la BCL. Ladite garantie couvre le risque de la BCL en cas d'un non-respect de l'échéancier de remboursement de chaque tirage par le gestionnaire du compte.

La garantie de l'État consiste ainsi à protéger la BCL contre les risques de liquidité, de marché et de crédit sur ces créances envers le FMI ainsi que d'assurer que la participation de la BCL ne soit pas assimilée à un financement monétaire. Une telle garantie contribue également à assurer l'autonomie financière de la BCL conformément à l'article 130 du TFUE.

Le Conseil d'État constate que le texte du projet de loi limite la garantie de l'État en principal et intérêts des prêts de droits de tirage spéciaux accordés par la BCL au RST à un montant en principal en euros équivalant à 249 226 000 de droits de tirage spéciaux. D'après le commentaire de l'article unique, la limite du montant cumulé en principal s'élevait au 22 novembre 2022 à 317 millions d'euros. Dans le projet de loi n° 8080 précité, il était question d'un montant estimé à 325 millions d'euros. Le Conseil d'État comprend que cette différence d'estimation est le résultat des fluctuations de la valeur des DTS. Il souligne que la limite de l'engagement de l'État est déterminée par rapport à un montant maximum en principal, auquel peuvent théoriquement venir s'ajouter des intérêts.

Le Conseil d'État constate que la garantie de l'État peut dès lors dépasser, en principal et intérêts, la limite des 249 226 000 droits de tirage spéciaux. Cette formule s'apparente au système de l'indexation au coût de la construction couramment utilisé dans les textes des lois spéciales autorisant des projets de construction. Étant donné que le dépassement de la limite inscrite dans la loi n'est pas le résultat d'une décision du Gouvernement, le Conseil d'État peut se déclarer d'accord avec le régime proposé.

À des fins de meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État propose de compléter l'article unique par la précision suivante :

« **Article unique.** Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'État à la Banque centrale du Luxembourg sur les prêts de droits de tirage spéciaux accordés par la Banque centrale du Luxembourg au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds

monétaire international. La garantie de l'État couvre le principal et les intérêts desdits prêts jusqu'à concurrence d'un montant en principal en euros équivalant à 249.226.000 de droits de tirage spéciaux augmentés des intérêts. »

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

5. Texte proposé par la commission parlementaire

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8105 dans la teneur qui suit :

Projet de loi relative à l'octroi de la garantie de l'État à la Banque centrale du Luxembourg dans le cadre du fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire international

Article unique. Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'État à la Banque centrale du Luxembourg sur les prêts de droits de tirage spéciaux accordés par la Banque centrale du Luxembourg au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire international. La garantie de l'État couvre le principal et les intérêts desdits prêts jusqu'à concurrence d'un montant en principal en euros équivalant à 249.226.000 de droits de tirage spéciaux augmentés des intérêts.

*

Luxembourg, le 9 décembre 2022

Le Président-Rapporteur,
André Bauler