

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 24 septembre 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 9 juillet 2024 et du 17 septembre 2024
2. 8415 Projet de loi relative à
 - 1° l'augmentation de la quote-part du Luxembourg auprès du Fonds monétaire international ; et
 - 2° extension de l'accord d'emprunt bilatéral entre le Luxembourg et le Fonds monétaire international- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
3. 8422 Projet de loi portant approbation des amendements :
 - à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ;
 - à l'Accord portant création de la Banque asiatique de développement ;
 - à l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ; et
 - à l'article 4 des Statuts de la Banque européenne d'investissement portant sur augmentation une du capital souscrit de la Banque- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
4. 8427 Projet de loi portant :
 - 1° transposition de la directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;
 - 2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2024/1623 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres ;
 - 3° modification de :
 - a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - b) la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ;
 - c) la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) ;
 - d) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;
 - e) la loi du 8 décembre 2021 relative à l'émission de lettres de gage

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

5. 8393 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2023)
- Rapporteur : Madame Claire Delcourt
 - Adoption d'un projet de prise de position (voir courrier électronique du 20/09/2024)

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, M. Michel Wolter

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Arsène Jacoby, directeur des « Affaires multilatérales, développement et compliance » (Ministère des Finances) (pour les points 2 et 3)

M. Nicolas Jost, Ministère des Finances (pour les points 2 et 3)

M. Pierrot Rasqué, Ministère des Finances (pour le point 4)

M. Marc Reiter, du groupe parlementaire CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 9 juillet 2024 et du 17 septembre 2024**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **8415** **Projet de loi relative à**
1° l'augmentation de la quote-part du Luxembourg auprès du Fonds monétaire international ; et
2° extension de l'accord d'emprunt bilatéral entre le Luxembourg et le Fonds monétaire international

M. Maurice Bauer est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances présente les détails du projet de loi sous rubrique tel que décrits dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°8415.

Il rappelle en premier lieu les 3 missions principales du FMI :

- promouvoir la coopération monétaire internationale,
- favoriser l'expansion du commerce et de la croissance économique, et
- décourager les politiques économiques susceptibles de nuire à la prospérité.

En bref, le projet de loi a pour objet (i) d'autoriser le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires en vue de l'augmentation de la quote-part du Luxembourg auprès du Fonds

monétaire international (FMI) à concurrence d'un montant de 660,9 millions de droits de tirages spéciaux (DTS) (810 millions d'euros), ainsi que (ii) de prolonger l'accord d'emprunt bilatéral entre le Luxembourg et le FMI jusqu'au 31 décembre 2027.

25% (soit environ 202,5 millions d'euros) de l'augmentation de la quote-part du Luxembourg seront transférés en avoirs de réserve à la fin de l'année 2024 et 75% (soit environ 607,4 millions d'euros) seront financés par l'émission d'un bon de Trésor.

Au moment venu et à condition que 85% des droits de vote du FMI aient consenti à l'augmentation des quotes-parts, la Trésorerie de l'État procédera au transfert des liquidités nécessaires sur le compte du FMI. Il est précisé que les États-Unis détiennent 17,49% des droits de vote et que toute l'opération d'augmentation des quotes-parts dépend donc de l'accord de ces derniers avant l'échéance de novembre 2024. Au cas contraire, les liquidités réservées à cet effet ne seront versées qu'au moment venu.

Lorsque la Chambre des Députés aura autorisé le gouvernement à participer à l'augmentation de la quote-part du Luxembourg auprès du FMI, le gouvernement transmettra cette autorisation au FMI et disposera de 35 jours pour procéder au virement des fonds concernés (à condition que 85% du vote seront acquis).

Le taux de change des DTS en euros au 19 septembre 2024 atteint 1,21 DTS/EUR.

3. 8422 Projet de loi portant approbation des amendements :

- **aux Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ;**
- **à l'Accord portant création de la Banque asiatique de développement ;**
- **à l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ; et**
- **à l'article 4 des Statuts de la Banque européenne d'investissement portant sur augmentation une du capital souscrit de la Banque**

M. Maurice Bauer est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances présente les détails du projet de loi sous rubrique tel que décrits dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°8422.

En résumé, l'article 1^{er} du projet de loi exprime le consentement du Luxembourg à l'amendement aux Statuts de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), cet amendement faisant référence à la suppression des limites de prêt statutaires.

L'article 2 du projet de loi exprime le consentement du Luxembourg sur l'approbation et l'acceptation de la résolution proposant l'amendement aux Statuts de la Banque asiatique de Développement (BAsD), cet amendement faisant référence, entre autres, à la suppression des dispositions concernant la limite de crédit.

L'article 3 du projet de loi suit deux objectifs : il exprime le consentement du Luxembourg sur la modification de l'article 1^{er} de l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) afin de permettre l'élargissement limité et progressif du champ d'action géographique de la Banque à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak. D'autre part, il exprime le consentement du Luxembourg, concernant la modification de l'Accord portant création de la BERD visant à supprimer la limite statutaire imposée à l'utilisation du capital au titre des opérations ordinaires.

L'article 4 du projet de loi formalise l'approbation de l'augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement (BEI), devenue effective le 1^{er} mars 2020.

Le ministre signale que le Luxembourg n'est pas encore membre de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) dévouée à l'amélioration des conditions de vie en Amérique latine et dans les Caraïbes. Vu l'importance de ce continent et également des fonds de pension issus d'Amérique du Sud et listés sur les bourses européennes (dont celle de Luxembourg), le ministère des Finances œuvre en faveur d'une adhésion du pays à la BID.

La BEI vient d'élargir son champ d'activité aux activités du domaine de la sécurité et de la défense (les projets à double usage seront admissibles au financement de la BEI). Elle est également active dans le domaine de la transition énergétique et la construction de logements.

Les membres de la Commission sont informés de la tenue d'un échange de vues avec la nouvelle Présidente de la BEI le 14 octobre 2024.

En ce qui concerne l'élargissement limité et progressif du champ d'action géographique de la BERD à l'Afrique subsaharienne, M. Franz Fayot constate que parmi les 6 pays couverts par la BERD pour la période 2025-2030 figurent le Sénégal et le Bénin, pays dans lesquels le Luxembourg mène des projets de coopération.

Il ajoute que le gouvernement précédent était déjà en contact avec la BEI en vue du renforcement d'une coopération mutuelle. Le ministre des Finances confirme la poursuite de cette action.

- 4. 8427 Projet de loi portant :**
- 1° transposition de la directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;**
 - 2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2024/1623 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres ;**
 - 3° modification de :**
 - a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
 - b) la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ;**
 - c) la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) ;**
 - d) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;**
 - e) la loi du 8 décembre 2021 relative à l'émission de lettres de gage**

M. Laurent Mosar est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances présente le projet de loi sous rubrique pour le détail duquel il est prié de se référer à l'exposé des motifs et au commentaire des articles du document parlementaire n°8422.

En résumé, le projet de loi poursuit un triple objectif. Il vise, en premier lieu, à transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2024/1174 (aussi appelée directive « daisy chains 2 ») qui adapte l'actuel cadre européen en matière de résolution bancaire.

Le projet de loi apporte ainsi, entre autres, des modifications ciblées au cadre de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles et vise à faciliter, dans certains cas, l'application de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) au niveau sous-consolidé d'une entité intermédiaire, plutôt qu'au niveau individuel.

Il est précisé que la transposition de la directive respecte le principe du « Toute la directive et rien que la directive ».

En second lieu, le projet de loi opérationnalise le règlement (UE) 2024/1623 qui met en œuvre dans le droit de l'Union européenne les éléments de la réforme des normes internationales « Bâle III » arrêtées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en 2017. En vue de permettre leur application dès le 1^{er} janvier 2025, il met en œuvre certaines discrétions laissées au choix du législateur national et figurant au règlement précité.

L'une de ces discrétions nationales est mise en œuvre par le biais de l'article 8 du projet de loi qui vise à introduire un traitement préférentiel temporaire pour les expositions garanties par des biens immobiliers résidentiels dans le cadre du calcul du niveau plancher de fonds propres. Le règlement (UE) 2024/1623 introduit un niveau plancher de fonds propres (« output floor ») qui vise à améliorer la comparabilité des ratios de fonds propres des établissements de crédit. C'est dans ce contexte que les États membres peuvent autoriser les établissements de crédit utilisant des modèles internes aux fins du calcul des exigences de fonds propres, à appliquer un traitement préférentiel temporaire pour les expositions garanties par des biens immobiliers résidentiels.

Le ministre ajoute qu'il est essentiel de préciser les procédures de calcul de fonds propres et les procédures de résolution des banques en vue du maintien d'un cadre réglementaire robuste, et donc de la stabilité des banques et des groupes bancaires dont la taille a tendance à croître ces dernières années.

En troisième lieu, le projet de loi apporte des aménagements ciblés aux lois mentionnées dans l'intitulé du projet de loi.

Ainsi, l'article 12 du projet de loi vise à permettre de mieux appréhender un transfert d'actifs ou de passifs de l'établissement ou de l'entité soumis à une procédure de résolution à un acquéreur qui ne disposerait pas encore de l'agrément requis pour exercer les activités transférées. Dans le cas où un acquéreur, ne disposant pas encore d'un agrément pour les activités à transférer, a été retenu par l'autorité de résolution, il est clarifié que l'acquéreur visé dans la décision de l'autorité de résolution peut, le cas échéant, bénéficier de l'agrément de l'établissement soumis à la procédure de résolution jusqu'à ce que l'autorité de surveillance statue définitivement sur la demande d'agrément de l'acquéreur lui-même.

De plus, sur demande de la CSSF, certains articles du Chapitre 1 du projet de loi modifient la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier afin d'améliorer les procédures d'agrément des établissements de crédit et des autres professionnels du secteur financier (PSF).

Plusieurs articles du Chapitre 5 du projet de loi ont pour objet d'accroître la sécurité juridique dans le domaine des lettres de gage. Ces adaptations ont été suggérées par l'ABBL en concertation avec la CSSF (demande initiée en 2023).

L'article 10 du projet de loi prévoit que le secrétariat du comité directeur du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg sera assuré par un secrétaire et un secrétaire adjoint, nommés par le ministre des Finances, et que ces agents percevront une indemnité.

Afin de garantir la sécurité juridique nécessaire, l'article 9 du projet de loi précise que

l'indemnité à laquelle les membres du comité de direction du FIAA (Fonds d'Insolvabilité en Assurance Automobile) auront droit est fixée par le gouvernement en conseil. Les indemnités en question sont à charge du FIAA, et font l'objet de la contribution administrative visée à l'article 23-4, paragraphe 8, de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

Finalement, le projet de loi apporte des modifications d'ordre technique aux différentes lois précitées dans une optique d'explicitier le cadre réglementaire existant ou d'y redresser des erreurs matérielles.

Échange de vues :

- M. Laurent Mosar revient au traitement préférentiel temporaire pour les expositions garanties par des biens immobiliers résidentiels dans le cadre du calcul du niveau plancher de fonds propres (article 8 du projet de loi). Il se demande comment le risque est calculé et réparti entre succursales/filiales et leurs sociétés-mères.

Un représentant du ministère des Finances explique que les règles introduites par le présent projet de loi, ainsi que le nouveau paquet bancaire (CRR III et CRD VI) (à transposer en 2025) ne modifient pas les principes en matière de consolidation des groupes bancaires et des entités. Actuellement, un groupe bancaire possédant par exemple une filiale au Luxembourg doit calculer ses exigences en capitaux propres pour le groupe entier (donc au niveau consolidé) ; la réglementation prévoit en outre le calcul des exigences en capitaux propres au niveau individuel de chaque entité appartenant au groupe, tout en prévoyant la possibilité d'exempter, sous des conditions strictes, ces dernières de ce calcul. Les banques purement domestiques sont également soumises au respect des exigences en fonds propres au niveau individuel, à moins qu'elles ne bénéficient d'une dérogation.

Il est précisé que les risques liés aux crédits hypothécaires encourus par les filiales sont également pris en considération au niveau consolidé.

- M. Mosar cite un rapport récent de la CSSF selon lequel, au premier semestre 2023, 17% des nouveaux prêts ont été accordés à des ménages devant consacrer plus de 50% de leurs revenus au remboursement de leur prêt hypothécaire. Il se demande si le projet de loi aura un impact concret sur les personnes souhaitant souscrire un prêt immobilier à l'avenir.

Le ministre des Finances évoque une très récente réunion du Comité du risque systémique au cours de laquelle les chiffres suivants ont été présentés dans le contexte du suivi de l'effet des limites en matière de critères d'octroi introduites en 2021 :

- ° moins de 2% des crédits hypothécaires sont à risque ;
- ° le ratio LTV (loan to value¹) est en baisse (suite au durcissement des règles d'obtention d'un crédit fixées en 2019) : 73% (au lieu de 78% auparavant) ;
- ° la charge moyenne de remboursement annuelle d'emprunt d'un ménage s'établit à 45,3% du revenu total du ménage (en début de remboursement d'emprunt, ce taux se situe parfois au-delà de 50%) ;
- ° la durée moyenne d'un prêt immobilier atteint 22,6 années ;
- ° 66% des prêts immobiliers concernant l'acquisition d'un bien immobilier destiné au

¹ Loan to Value (LTV) mesure le rapport entre le montant du prêt et la valeur de l'actif financé. Il est calculé en divisant le montant du prêt par la valeur marchande de l'actif et exprimé en pourcentage.

propre usage sont à taux fixe, 33% sont à taux variable ;
° 44% des prêts immobiliers destinés à l'acquisition de biens immobiliers mis en location (buy to let) sont à taux fixe, 56% à taux variable.

Seuls 6,9% des crédits hypothécaires souscrits au deuxième semestre 2023 étaient destinés à l'acquisition de biens immobiliers en « buy to let ».

Le nombre de crédits hypothécaires accordés a augmenté de 25% au cours des derniers mois.

Le présent projet de loi n'aura pas d'impact direct sur les ratios/limites en matière de critère d'octroi introduits par le Comité du risque systémique et sur les prêts immobiliers accordés aux ménages. D'ailleurs l'allègement des critères d'octroi d'un crédit par les banques est maintenu jusqu'à la fin de l'année en cas de baisse des taux d'intérêts.

- M. Fayot souhaite savoir si la directive contraint dorénavant les banques qui accordent des prêts hypothécaires à augmenter leurs fonds propres et à modifier leur pondération des risques.

Un représentant du ministère des Finances explique que l'article 8 du projet de loi, qui permet au Luxembourg d'appliquer une discrétion nationale, introduit un traitement préférentiel temporaire pour les expositions garanties par des biens immobiliers résidentiels dans le cadre du calcul du niveau plancher de fonds propres. Certaines banques émettant des prêts hypothécaires utilisent des modèles de calcul standards pour évaluer les risques que représentent leurs clients, alors que d'autres recourent à des modèles internes, validés par les superviseurs européens, à cet effet. L'article 8 s'applique à ce dernier type de banque. Les règles de Bâle 3 ont introduit un nouveau mécanisme pour éviter une surestimation du risque émanant des prêts immobiliers (sur base des modèles internes) ; l'« output floor » représente ainsi une exigence minimale de capital à remplir par une banque pour couvrir les risques liés aux prêts immobiliers. L'article 8 du projet de loi permet d'adapter progressivement l'« output floor » au niveau de capital qui sera applicable à partir de l'année 2032. En résumé, l'article 8 vise précisément à assurer un étalement suffisamment long dans le temps des effets de l'output floor, afin d'éviter que les règles de Bâle 3 ne contribuent à une augmentation importante du coût des prêts immobiliers voire à une réduction des activités de prêts immobiliers.

- M. Fayot demande comment les pays tiers ont transposé les règles de Bâle 3 et quelle incidence pourrait avoir cette transposition, parfois que partielle, sur le secteur bancaire européen.

Après avoir fait référence aux rapports Noyer, Letta et Draghi, le ministre des Finances explique que la réglementation européenne est très, voire parfois même trop stricte par rapport à celle des pays tiers. Cette surréglementation a pour conséquence que les capitaux collectés au sein de l'UE sont trop souvent investis en dehors de l'UE. Les rapports cités ci-avant fournissent des recommandations pour améliorer la compétitivité de l'UE et investir les capitaux à l'intérieur de l'UE. Les rapports préconisent également, par exemple, la mise en place d'un cadre juridique européen concernant les faillites.

Un représentant du ministère des Finances précise qu'au niveau mondial, les banques européennes sont en concurrence avec les banques d'autres juridictions et qu'au niveau européen, le « level playing field » en matière d'application des règles de Bâle 3 au niveau mondial est sous analyse (l'analyse porte surtout sur les règles concernant l'activité de marché et le trading). La Commission européenne envisage d'éventuellement reporter la mise en œuvre de cette partie des règles de Bâle 3 en raison du constat du manque d'entrain à les implémenter au niveau mondial. Les banques luxembourgeoises sont

généralement moins concernées par les activités visées.

- En réponse à une question de M. Fayot, le ministre des Finances indique que les acteurs du secteur financier luxembourgeois ont plaidé en faveur d'une redynamisation du secteur des lettres de gage. Les modifications contenues dans le présent projet de loi auront un léger effet dans ce sens, leur objectif principal consistant cependant plutôt à clarifier et préciser le cadre juridique pour les acteurs étrangers.

Le représentant du ministère des Finances ajoute que le secteur luxembourgeois des lettres de gage n'a pas beaucoup évolué au cours des dernières années. À l'heure actuelle, il ne reste plus que 2-3 banques opérant dans ce secteur dans le pays.

- M. Sven Clement souhaiterait disposer de quelques exemples chiffrés à l'aide desquels il serait possible de comprendre l'impact concret de la mise en œuvre des règles de Bâle 3 sur les exigences de fonds propres des banques en général et en fonction de prêts immobiliers à différents ratios LTV en particulier (et donc finalement sur les conditions d'offre de crédits immobiliers).

Le ministre des Finances estime que la CSSF devrait être en mesure de fournir de tels exemples, car elle seule connaît les modèles internes utilisés par les banques pour calculer le risque que représentent les crédits immobiliers. Le représentant du ministère des Finances ajoute que le niveau d'apport propre - déterminé par le Comité du risque systémique - dont doivent disposer les clients pour se voir accorder un prêt n'est pas impacté ou changé par les règles de Bâle 3, que les nouvelles règles de Bâle 3 n'amèneront pas à une insuffisance de capitaux propres au niveau du secteur bancaire luxembourgeois, et que donc les conditions générales d'emprunt ne devraient pas se détériorer.

Le ministre des Finances s'engage à demander à la CSSF d'apporter une réponse à la question posée.

- M. Clement revient au Chapitre 4 du projet de loi qui modifie la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement et dont les articles 12 et 13 permettent que l'acquéreur d'une banque défaillante visé dans la décision de l'autorité de résolution puisse bénéficier de l'agrément de l'établissement soumis à la procédure de résolution jusqu'à ce que l'autorité de surveillance statue définitivement sur la demande d'agrément de l'acquéreur lui-même. Il se demande si cette façon de procéder n'est pas un peu trop facile pour l'acquéreur et éventuellement trop risquée.

Le représentant du ministère des Finances explique que le principe en question prévu dans le projet de loi s'inspire de la législation allemande. En cas de défaillance d'une banque, il peut arriver qu'il faille trouver un acquéreur endéans un laps de temps très court. Cet acquéreur doit absolument disposer d'un agrément pour que les activités de la banque défaillante puissent être poursuivies sans interruption. Le principe prévu aux articles 12 et 13 du projet de loi poursuit cet objectif. Il appartient à la BCE de valider l'agrément définitif à l'acquéreur. Dans son avis au projet de loi n°8427, la BCE n'a pas remis en cause le principe retenu dans le projet de loi.

La Commission des Finances décide d'inviter la CSSF à une entrevue.

5. 8393 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2023)

Le projet de prise de position communiqué aux membres de la Commission le 20 septembre 2024 est approuvé à l'unanimité.

Luxembourg, le 21 octobre 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact