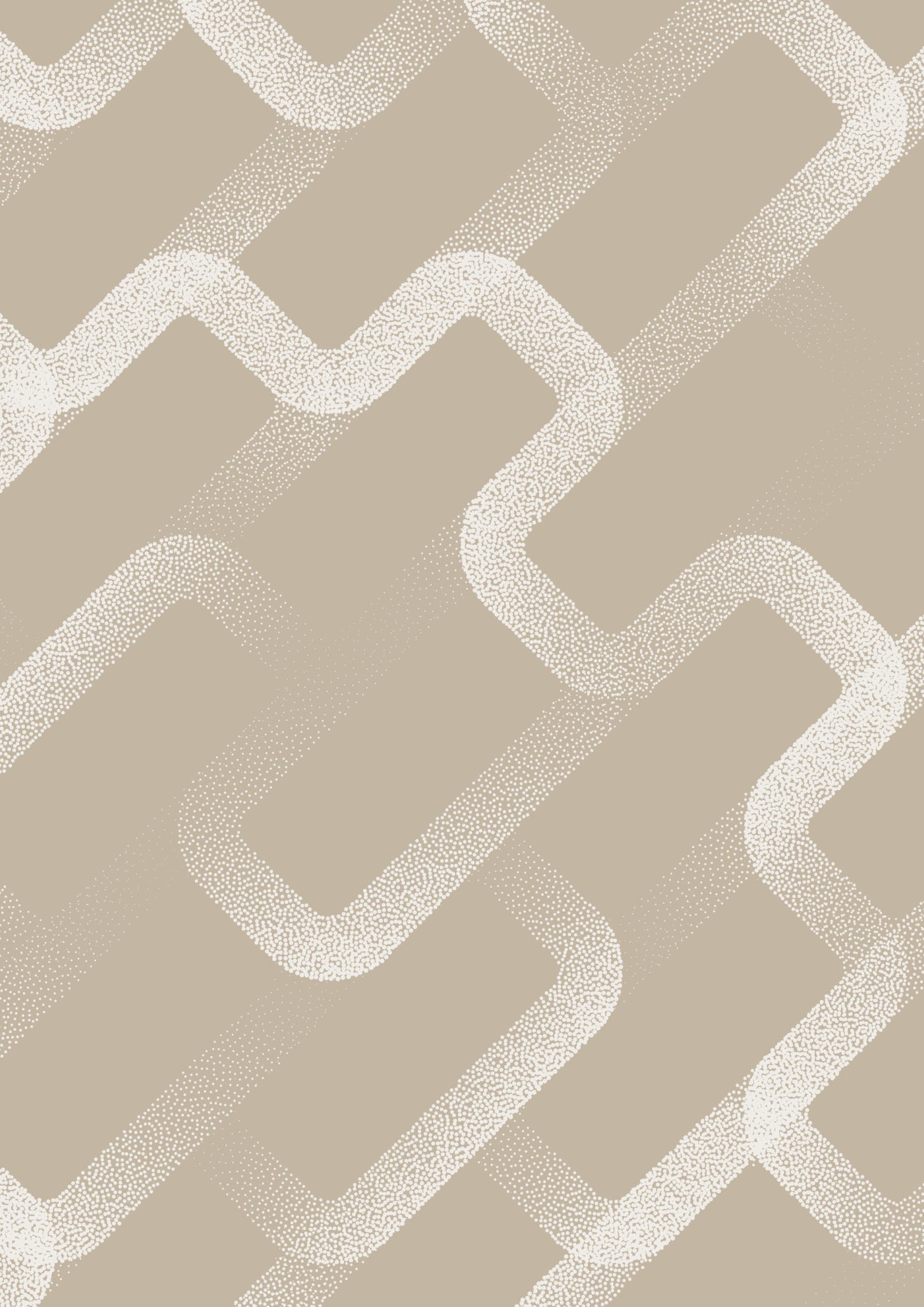
LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

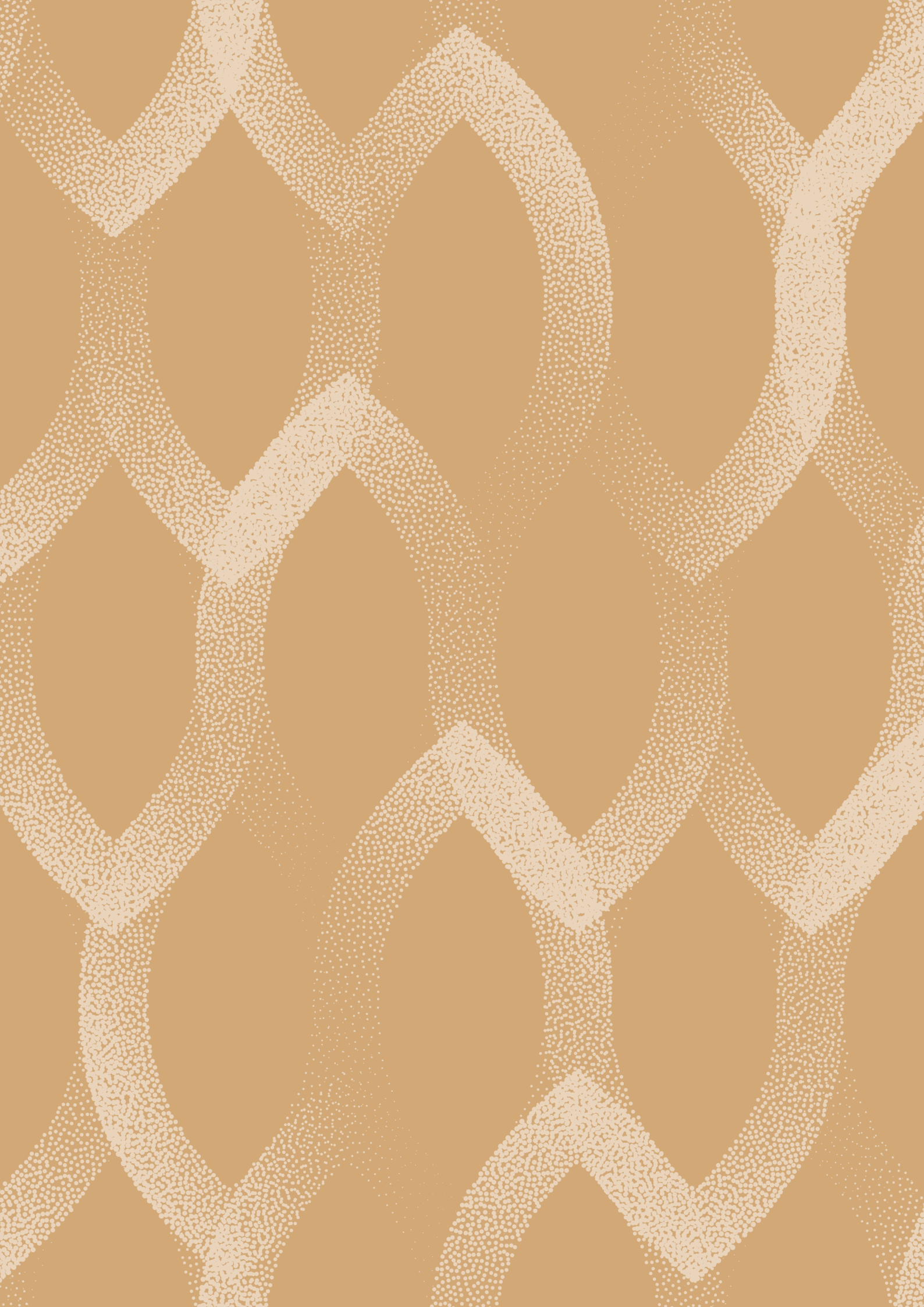
RAPPORT D'ACTIVITÉ DU MINISTÈRE DES FINANCES

Exercice
2021



Sommaire

1. Ministère des Finances 5
   - 1.1. Préface 6
   - 1.2. Ministère des Finances et administrations rattachées 10
   - 1.3. 2021 en chiffres 11
   - 1.4. Mesures extraordinaires dans le cadre de la pandémie de la COVID-19 12
   - 1.5. 2021 en images 13
2. Politique fiscale 23
   - 2.1. Fiscalité directe 24
   - 2.2. Fiscalité indirecte 28
3. Place financière 33
   - 3.1. Développement et promotion de la place financière 36
   - 3.2. Finance durable 37
   - 3.3. Microfinance 46
   - 3.4. FinTech 48
   - 3.5. Cadre réglementaire de la place financière 50
   - 3.6. Stabilité financière 58
4. Affaires économiques et budgétaires 61
   - 4.1. Volet national 63
   - 4.2. Volet européen 68
   - 4.3. Volet international 72
5. Relations multilatérales, aide au développement et sanctions financières 75
   - 5.1. Institutions multilatérales 76
   - 5.2. Compliance 92
6. Domaines de l'État 95
   - 6.1. Commission des loyers 96
   - 6.2. Comité d'acquisition du ministère des Finances 98
7. Secrétariat général 101
   - 7.1. Coordination générale 102
   - 7.2. Communication 104
8. Effectif du ministère des Finances 106



01

×

MINISTÈRE DES FINANCES

1.1. Préface

Chers lectrices, chers lecteurs,

Après deux ans de pandémie, la sortie de crise se dessine. Malgré des incertitudes entourant le nouveau variant Omicron, la reprise économique mondiale s'est poursuivie au cours de l'année 2021, en ligne avec une maîtrise progressivement accrue de la situation sanitaire, grâce notamment au succès des campagnes de vaccination sur tous les continents. Le Fonds monétaire international estime aujourd'hui que l'économie mondiale aura progressé de près de 6% en 2021 et prévoit une croissance d'environ 5% pour l'année 2022.

Face au virus, le Luxembourg a témoigné d'une plus grande résilience que beaucoup d'autres pays. Après un ralentissement de -1,8% en 2020, la croissance a rebondi d'environ 6% en 2021, illustrant une reprise en « forme V rapide ».

Grâce à la réponse conséquente et efficace du gouvernement dès le début de la pandémie, le Grand-Duché a ainsi pu retrouver son niveau de PIB d'avant la crise déjà dès la fin de 2020. Toute une panoplie de mesures gouvernementales aura permis de soutenir les secteurs économiques les plus touchés et de protéger par la même les emplois. Le chômage partiel, le congé pour raisons familiales, les aides directes, les reports de paiement au fisc ou encore la garantie de l'Etat sur les prêts en sont les exemples phares. En tout, 2,7 milliards d'euros ont ainsi été déboursés en faveur de l'économie et afin de stimuler une relance inclusive et durable.

Le fait que le Luxembourg est à la fin de l'année 2021, le seul pays de l'UE à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) qui découle des règles budgétaires européennes, est la preuve manifeste de la pertinence de la politique budgétaire menée tout au long des dernières années. L'assainissement conséquent des finances publiques, entamé à partir de 2014, aura permis de dégager au fil des exercices budgétaires une marge de manœuvre conséquente, grâce à laquelle le pays a pu affronter la crise sanitaire sans remettre en cause la viabilité à moyen terme des finances publiques. Ainsi, le Luxembourg est-il le pays au sein de la zone euro, où l'augmentation de la dette publique a été la plus faible entre 2019 et 2022. À la fin de 2021, la dette du Luxembourg oscille autour de 25% du PIB, soit largement en dessous de la limite de 60% fixée par le pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne et en dessous du seuil exigeant de 30% que le gouvernement luxembourgeois s'est donné dans le programme de coalition.

La remarquable résilience de l'économie luxembourgeoise face à la pandémie s'explique en grande partie par le dynamisme de notre place financière. Grâce au télétravail, les professionnels du secteur ont pu assurer non seulement la continuité des opérations, mais également une forte croissance des activités au cours de l'année écoulée. En particulier, l'industrie luxembourgeoise des fonds d'investissement continue de battre de nouveaux records. Fin 2021, elle a dépassé la barre des 5,900 milliards d'euros d'actifs sous gestion. De même, les actifs du secteur de la banque privée continuent de croître à un taux moyen de 10% par an. Le secteur de l'assurance, qui a connu une baisse de 17% de l'encaissement des primes dans le segment de l'assurance-vie en 2020, a largement récupéré en 2021. Enfin, le secteur des fonds alternatifs a pu se développer davantage, en attirant de nouveaux acteurs institutionnels au Grand-Duché.

Cette vitalité du secteur financier pendant la pandémie témoigne de deux choses importantes. Premièrement de la capacité de notre place financière à s'adapter aux évolutions majeures à l'échelle mondiale, et deuxièmement de l'importance d'accompagner ces changements

de manière proactive. On mesure ici le succès de la politique de repositionnement menée depuis fin 2013, avec l'adoption conséquente de la transparence fiscale et de l'échange d'informations, qui ont durablement renforcé l'attractivité de notre place financière. Pendant toute la période de la pandémie, l'agence de promotion et de développement de la place financière *Luxembourg for Finance* a su s'adapter et jouer le rôle qui est le sien dans un contexte particulièrement difficile. L'évolution positive de la place financière au cours des deux dernières années a également pu bénéficier du dynamisme et de la capacité d'adaptation de *Luxembourg for Finance*, ce dont il faut se féliciter.

Les deux années de pandémie ont par ailleurs confirmé que les axes stratégiques retenus pour les prochaines années sont les bons. La pandémie a stimulé davantage la double transition numérique et durable, deux priorités clés pour le développement de notre place financière, et de manière plus générale pour notre économie. De fait, la double priorité mise en œuvre depuis 7 ans par le gouvernement luxembourgeois sur la Fintech et sur la finance durable s'est avérée être une orientation visionnaire.

A titre d'exemple, le nombre des entreprises actives dans le domaine de la Fintech a augmenté de 6% au cours de 2021. Désormais, le Luxembourg compte près de 220 entreprises actives dans ce domaine. La plus forte croissance a été enregistrée dans deux domaines d'importance stratégique, à savoir la FundTech et la RegTech. Cette évolution positive est notamment menée par la *Luxembourg House of Financial Technology* (LHoFT), dont le nombre de sociétés hébergées a augmenté de 5% pour atteindre 80 entreprises au cours de l'année 2021.

En ce qui concerne le développement de la finance durable, force est de constater que la pandémie a engendré une large prise de conscience de la nécessité d'un verdissement progressif des portefeuilles d'investissement et du système financier dans son ensemble. En effet, si la pandémie passe, le changement climatique persistera. Grâce à sa place financière, le Luxembourg dispose d'un levier important lui permettant de faire face à ce défi existentiel pour toute l'humanité. Au travers d'initiatives réglementaires telles que la taxonomie, la norme sur les obligations vertes et le règlement sur la divulgation des informations relatives à la finance durable (SFDR), l'Union européenne s'est dotée d'instruments importants pour assurer le financement de la transition climatique à l'échelle mondiale. Le Luxembourg y a participé activement et a pu se construire, au cours des dernières années, une solide réputation comme chef de file en matière de finance durable. Ainsi, plus 20% des actifs des fonds durables dans le monde et la moitié des obligations vertes du monde

sont aujourd'hui domiciliés aux Luxembourg. Le financement du plan de relance pour l'Europe dit « NextGenerationEU » passe désormais par le Luxembourg. Après avoir déjà émis pour 90 milliards d'euros d'obligations sociales ainsi que la plus grande obligation verte au monde, l'Union européenne a choisi la Bourse du Luxembourg pour la première émission de dette commune européenne pour favoriser une relance durable du continent.

L'année 2021 aura également souligné l'importance des échanges internationaux, de la coopération et de la solidarité face à la pandémie. Le Luxembourg a ainsi continué à soutenir les initiatives élaborées en réponse à la pandémie par les banques multilatérales de développement. Ensemble avec l'Allemagne, la Suède et le Danemark, notre pays a ainsi soutenu l'augmentation spéciale et temporaire du capital appelable de la Banque africaine de développement, en vue d'éviter un déclassement de cette institution suite à la perspective de dégradation de certains actionnaires importants.

Tout au long de cette deuxième année de pandémie, la coopération avec nos pays voisins s'est révélée fondamentale pour le fonctionnement de notre économie. Le gouvernement a prolongé à plusieurs reprises les accords amiables avec la Belgique, l'Allemagne et la France permettant aux frontaliers d'avoir davantage recours au télétravail depuis leur domicile, sans que cela n'affecte leur situation fiscale ou sociale. De nouveaux accords ont également été conclus avec la France et la Belgique pour étendre de manière permanente la durée du télétravail à 34 jours hors du contexte de la pandémie.

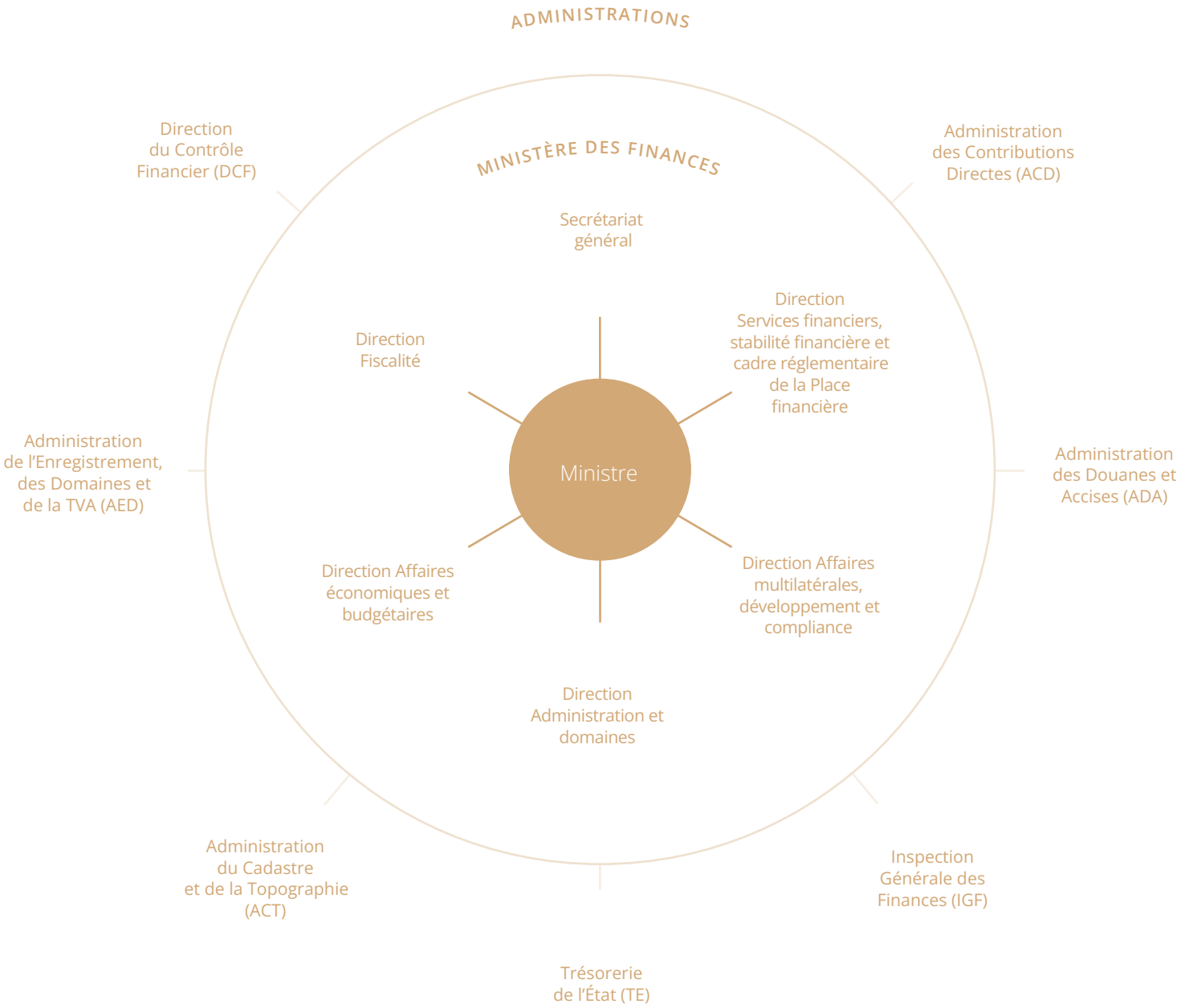
Je tiens à remercier tous les collaborateurs et équipes du ministère et des administrations sous sa tutelle, qui ont fait preuve d'un travail formidable, non seulement au cours de l'année 2021, mais tout au long de mon mandat à la tête du ministère des Finances.

Pour terminer, je tiens à souhaiter à mon successeur Madame Yuriko Backes beaucoup de réussite dans ses nouvelles fonctions. Avec elle, le ministère, les finances publiques et le centre financier sont entre de bonnes mains. Alors que de multiples défis nous attendent, le Luxembourg dispose de tous les atouts pour y faire face et continuer à prospérer.

Je vous souhaite une bonne lecture.

Pierre Gramegna
Ministre des Finances (jusqu'au 05.01.2022)

1.2. Ministère des Finances et administrations rattachées



1.3. 2021 en chiffres

23
RÈGLEMENTS GRAND-DUCAUX

17
PROJETS DE LOI DÉPOSÉS

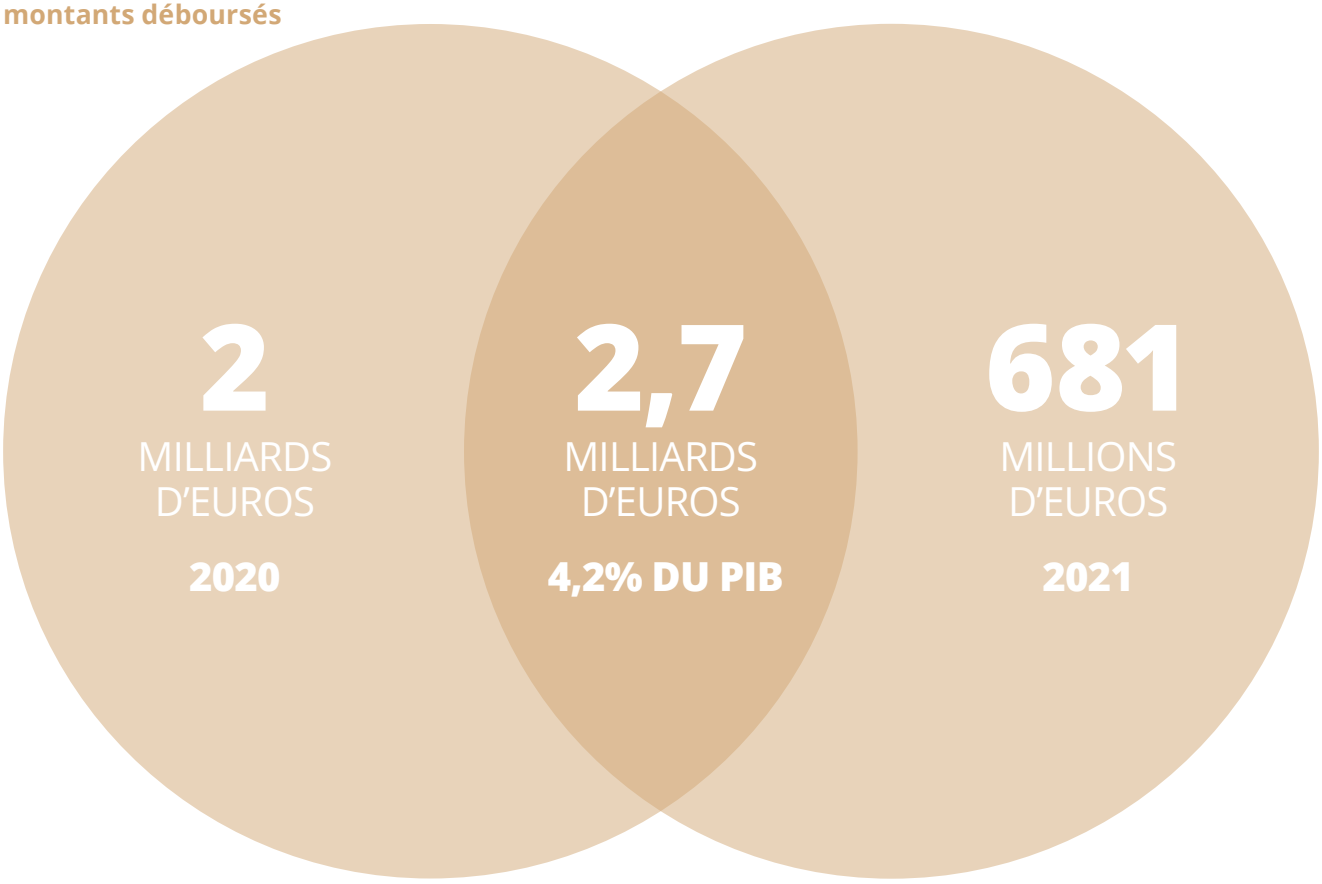
148
QUESTIONS PARLEMENTAIRES

89
EFFECTIF
(AU 31/12, DÉP. MINISTÉRIEL)

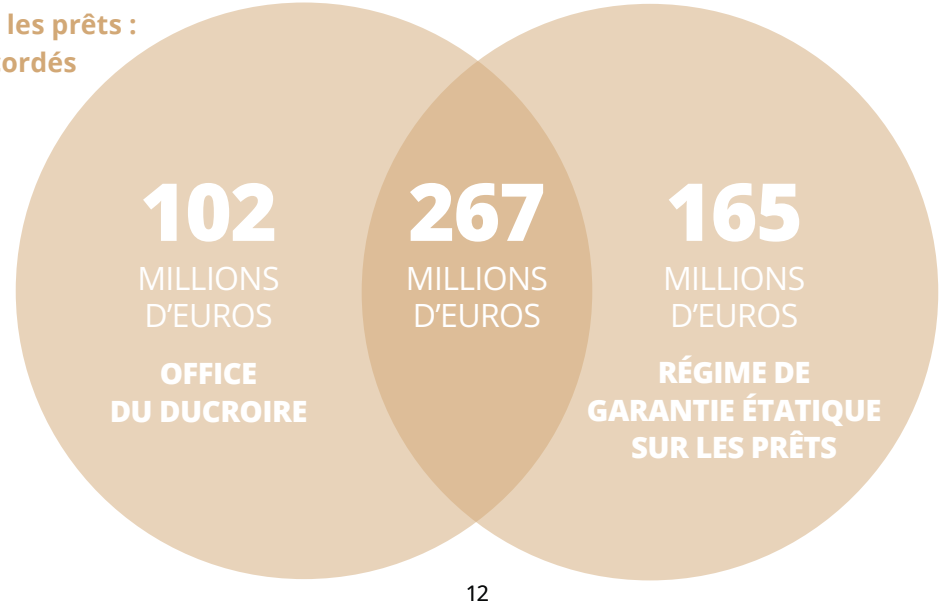
21
LOIS VOTÉES

1.4. Mesures extraordinaires dans le cadre de la pandémie de la COVID-19

Mesures COVID-19 : montants déboursés



Garanties sur les prêts : montants accordés



1.5. 2021 en images

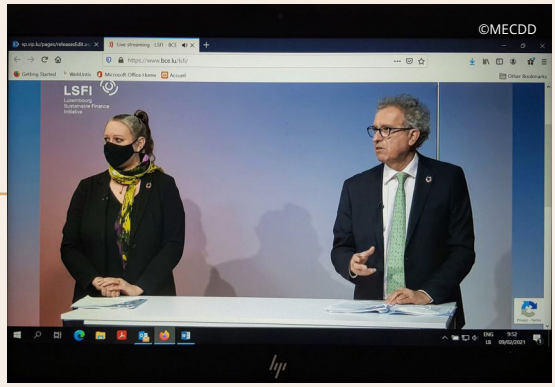
2021

JANVIER 2021

Signature d'un accord entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et la Communauté juive relatif aux questions non résolues dans le cadre des spoliations de biens juifs liées à la Shoah.

Le ministre Pierre Gramegna nomme Raymond Bausch (d.) à la tête de l'Inspection générale des Finances, suite au départ à la retraite d'Etienne Reuter (g.).

FÉVRIER 2021



Lancement de la Luxembourg Sustainable Finance Initiative (LSFI) par le ministre Pierre Gramegna et Carole Dieschbourg, ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

MARS 2021

Pierre Gramegna participe à l'assemblée extraordinaire du Conseil des gouverneurs de la Banque africaine de développement (BAD), qui s'est tenu le 5 mars 2021 par visioconférence.

AVRIL 2021

Le ministre des Finances visite, en présence du directeur Alain Bellot, les équipes de l'Administration des douanes et accises détachées auprès des trois centres de vaccination Esch-Belval, Victor-Hugo Limpertsberg et Luxembourg Air-Rescue.

MAI 2021

Visite de travail du président du Niger au Luxembourg : échange avec Ahmat Jidoud, ministre des Finances du Niger, sur les relations bilatérales.

Réunion informelle de l'ECOFIN et de l'Eurogroupe à Lisbonne pour discuter de la période post-pandémique.

JUIN 2021

Xavier Bettel et Pierre Gramegna participent à la Ministérielle de l'OCDE dans le cadre de la vice-présidence du Luxembourg.

La présidente Ursula von der Leyen félicite le Luxembourg pour son Plan pour la reprise et la résilience.

Signature d'une convention fiscale entre le Luxembourg et l'Éthiopie.

Le ministre Pierre Gramegna et Franz Fayot, ministre de l'Economie, annoncent la prolongation des régimes d'aides pour faire face aux difficultés liées au COVID-19.

Pierre Gramegna assiste par téléconférence à la cérémonie « Ring the Bell » marquant la cotation à la Bourse de Luxembourg de l'obligation émise par l'Union européenne en vue de financer le plan de relance pour l'Europe.

JUILLET 2021

Pierre Gramegna à Bruxelles aux réunions de l'Eurogroupe et du Conseil ECOFIN : feu vert pour le plan de relance du Luxembourg, en présence historique de Janet Yellen, secrétaire au Trésor, à l'Eurogroupe.

Conseil de gouvernement extraordinaire : les intempéries et leurs conséquences sont considérées comme catastrophe et calamité naturelles.

AOÛT 2021

Réunion annuelle des ministres des Finances germanophones au Liechtenstein.

11e réunion commune des gouvernements luxembourgeois et belge à Luxembourg (Gaichel XI) sous la présidence conjointe des Premiers ministres Xavier Bettel et Alexander de Croo.

Signature des accords entre le Luxembourg et la Belgique dans le domaine fiscal en vue de faciliter le télétravail des travailleurs frontaliers.

SEPTEMBRE 2021

Pierre Gramegna aux réunions de l'Eurogroupe et de l'ECOFIN informel en Slovénie.

Signature d'une convention fiscale entre le Luxembourg et le Rwanda.

Nomination de Maureen Wiwinius en tant que présidente du Commissariat aux assurances.

Visite de travail conjointe avec Paulette Lenert, ministre de la Protection des consommateurs, du centre de tri postal de Bettembourg et change avec l'Administration des douanes et accises.

OCTOBRE 2021

2e réunion ministérielle à Paris sous vice-présidence luxembourgeoise de l'OCDE.

Pierre Gramegna présente le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 à la Chambre des Députés.

Pierre Gramegna à Washington et à New York : entrevues avec Kristalina Georgieva, directrice générale du FMI et Dan Schulman, PDG de Paypal.

Escale à New York : échanges avec Ligia Noronha, cheffe du PNUE.

Pierre Gramegna s'exprime au 4e Sustainable Finance Forum, avec focus sur le Japon, organisé par Luxembourg for Finance.

NOVEMBRE 2021

Participation au Centenaire de l'Union économique belgo-luxembourgeoise à Bruxelles.

Présentation avec le ministre délégué à la Digitalisation, Marc Hansen, d'un nouvel assistant MyGuichet.lu pour la déclaration d'impôts de bout en bout digitale.

Participation à l'ALFI London Conference, qui s'est tenue pour la première fois en présentiel depuis le début de la pandémie de COVID-19.

Remise de distinction honorifique à Werner Hoyer, président de la Banque européenne d'investissement.

Remise de distinction honorifique à Klaus Regling, Managing Director du European Stability Mechanism.

NOVEMBRE 2021

Inauguration du nouveau quatrième étage du bâtiment de l'Administration de 'enregistrement, des domaines et de la TVA en présence du directeur Romain Heinen, suivie par un échange avec les dirigeants sur le nouveau programme de travail.

DÉCEMBRE 2021

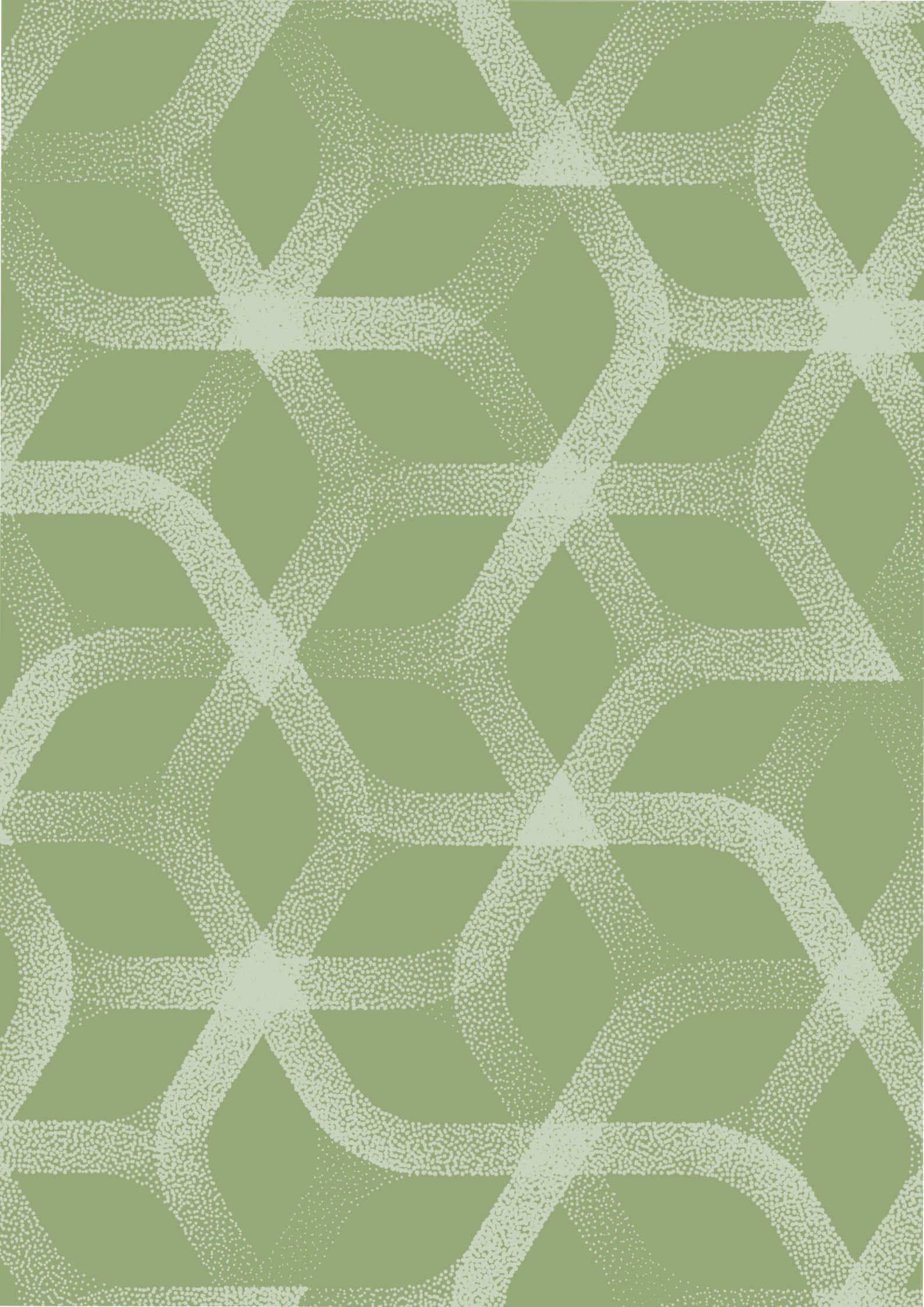
Signature par Pierre Gramegna et son homologue Ken Ofori-Atta de la première Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la république du Ghana pour l'élimination de la double imposition.

Visite de travail du secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Mathias Cormann au Luxembourg.

Pierre Gramegna salue ses homologues aux réunions de l'Eurogroupe et de l'ECOFIN à Bruxelles

La House of Training signe une convention avec le ministre des Finances, Pierre Gramegna et le ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, Franz Fayot.

Conférence de presse avec Mairead McGuinness, Commissaire européen à la stabilité financière, aux services financiers et à l'Union des marchés de capitaux lors de sa visite au Luxembourg.



02
×
POLITIQUE FISCALE

2.1. Fiscalité directe

2.1.1 Volet national

Dans le domaine de la fiscalité directe, l'année 2021 a été principalement marquée, au niveau national, par les mesures fiscales introduites par la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022. Il y a lieu de mentionner, d'une part, l'introduction d'un traitement fiscal pour le nouveau produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP). Par conséquent, la déduction fiscale des paiements entrants sur un sous-compte luxembourgeois d'un compte PEPP ainsi que les prestations issues d'un tel sous-compte suivent en substance les mêmes règles fiscales que celles applicables à un contrat de prévoyance-vieillesse au sens de l'article 111bis L.I.R.. D'autre part, la loi budgétaire 2022 a élargi la liste des objectifs fiscalement favorisés des produits d'épargne-logement au financement des frais d'entretien et de réparation des logements occupés par leur propriétaire pour ses besoins personnels ainsi que des installations solaires photovoltaïques ou thermiques rattachées à ces logements. La loi du 17 décembre 2021 a également introduit d'autres mesures de nature fiscale, comme par exemple l'imposition forfaitaire des rémunérations versées par les entrepreneurs de travail intérimaire pour un contrat de mission aux salariés intérimaires dont le salaire horaire ne dépasse pas le montant de vingt-cinq euros ou l'exemption des indemnités allouées par les institutions européennes aux experts nationaux qui y sont détachés.

En outre, le législateur a introduit, par la loi du 10 février 2021 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, une règle spécifique qui déroge, pour ce qui est des intérêts ou des redevances payés ou dus à une entreprise liée établie dans un pays ou territoire figurant sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, au principe général ancré à l'article 45 L.I.R. de la déductibilité des dépenses d'exploitation provoquées exclusivement par l'entreprise. Ainsi, cette règle consiste à consacrer la non-déductibilité de telles dépenses, sauf si le contribuable apporte la preuve qu'elles correspondent à une opération qui reflète la réalité économique.

Dans le contexte de la pandémie de la COVID-19, le gouvernement a également proposé des prorogations de certaines mesures fiscales spécifiques qui ont été prises dès le début de l'état de crise en mars 2020 afin de tenir compte des difficultés substantielles causées par la crise sanitaire.

En premier lieu, la loi du 25 février 2021 portant modification de la loi modifiée du 12 mai 2020 portant adaptation de certains délais en matière fiscale, financière et budgétaire dans le contexte de l'état de crise s'est inscrite dans le contexte de l'adaptation des mesures de lutte contre la pandémie de la COVID-19 par la loi du 24 décembre 2020 et avait pour objet d'introduire un certain nombre de dérogations limitées dans le temps à certaines dispositions législatives en matière fiscale.

Ainsi, un délai supplémentaire a été accordé aux personnes physiques jusqu'au 31 mars 2021 pour déposer les déclarations relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et pour l'impôt commercial des personnes physiques de l'année 2019. En ce qui concerne le délai de dépôt des déclarations pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des entreprises de l'année 2020, les délais ont été prorogés jusqu'au 30 juin 2021. En deuxième lieu, la loi du 21 juin 2021 portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 a prolongé l'abattement fiscal introduit dans le cadre de la loi budgétaire 2020 pour l'exercice 2021 au bénéfice des propriétaires qui renoncent à une fraction des loyers dus par les locataires.

Pendant l'année 2021, le gouvernement a continué ses efforts en vue de compléter et de moderniser son réseau de conventions fiscales. En effet, les projets de loi portant approbation de l'Avenant modifiant la Convention fiscale entre le Luxembourg et la Russie, ainsi que l'approbation de la Convention fiscale entre le Luxembourg et le Koweït avec son Avenant, ont été votés à la Chambre des Députés en février et en novembre 2021 respectivement. Par ailleurs, trois autres conventions fiscales avec des pays d'Afrique ont été signées au cours de l'année 2021, à savoir avec l'Ethiopie, le Rwanda et le Ghana.
Par ailleurs, dans un souci de préparer la période après la pandémie de la COVID-19, un Avenant relatif à la convention fiscale entre le Luxembourg et la Belgique a été signé le 31 août 2021.

Cet Avenant propose de modifier le Protocole final de ladite Convention fiscale de sorte que le seuil de tolérance de 24 jours soit remplacé par un seuil de 34 jours. Cette modification permettra à un frontalier résident dans un Etat contractant et travaillant pour un employeur dans l'autre Etat contractant de travailler à l'avenir pendant 34 jours (au lieu de 24) dans son Etat de résidence ou un Etat tiers tout en restant imposable dans l'Etat d'emploi.

Enfin, dans le contexte sanitaire exceptionnel de la pandémie de la COVID-19 et compte tenu des recommandations et consignes des autorités publiques, les accords amiables signés par le Luxembourg avec la Belgique, la France et l'Allemagne déjà en 2020, pour permettre aux travailleurs frontaliers de recourir davantage au télétravail dans le cadre de la lutte contre la pandémie, sans subir de conséquences au niveau fiscal, ont également marqué l'année 2021. Ainsi, les accords amiables ont été prorogés à plusieurs reprises au cours de cette année et sont valables actuellement au moins jusqu'au 31 mars 2022.

2.1.2 Volet européen et international - La taxation de l'économie numérique

En réponse au mandat donné par le G20, les travaux sur la taxation de l'économie numérique ont continué au niveau du G20 et du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE en vue de trouver des solutions aux défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie.

En date du 1er juillet 2021, 130 pays et juridictions, dont le Luxembourg, ont formellement adopté un nouveau plan reposant sur deux piliers qui vise à réformer les règles fiscales internationales et à faire en sorte que les entreprises multinationales paient une juste part d'impôt partout où elles exercent des activités.

Dans le cadre de ce plan, les participants aux négociations ont défini un calendrier ambitieux pour l'achèvement du processus. Le délai était fixé à octobre 2021 pour parachever les travaux techniques en suspens sur l'approche à deux piliers, et pour préparer un plan de mise en œuvre effective en 2023.

En date du 8 octobre 2021, après d'intenses négociations, 137 juridictions , en ce compris l'Estonie, la Hongrie et l'Irlande malgré leur réticence initiale (sur les 141 membres que compte le Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS) ont adhéré à la Déclaration sur la Solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Cette Déclaration actualise et finalise l'accord politique conclu en juillet par les membres du Cadre inclusif visant à réformer en profondeur les règles fiscales internationales.

L'accord est désormais soutenu par tous les pays de l'OCDE et les pays membres du G20.

Le Pilier I garantira une répartition plus équitable entre les pays des bénéfices et des droits d'imposition concernant les entreprises multinationales les plus grandes et les plus rentables. Il permettra de réattribuer une partie des droits d'imposition sur les entreprises multinationales de leurs pays d'origine aux marchés dans lesquels elles exercent des activités commerciales et réalisent des bénéfices, qu'elles y aient ou non une présence physique. Plus précisément, les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires mondial dépasse 20 milliards d'euros et dont la rentabilité est supérieure à 10% - qui peuvent être considérées comme les grandes gagnantes de la mondialisation - seront couvertes par les nouvelles règles, et 25% des bénéfices au-delà du seuil de 10% seront réattribués aux juridictions du marché.

Le Pilier II introduit un impôt mondial minimum sur les sociétés, dont le taux a été fixé à 15 %. Ce nouveau taux d'imposition minimum s'appliquera aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires d'au moins 750 millions d'euros et devrait générer chaque année environ 150 milliards USD de recettes fiscales supplémentaires à l'échelle mondiale. D'autres avantages découleront de la stabilisation du système fiscal international et de l'amélioration de la sécurité juridique en matière fiscale pour les contribuables comme pour les administrations fiscales.

Politique fiscale

7

LOIS VOTÉES

6

PROJETS DE LOI DÉPOSÉS

83

QUESTIONS PARLEMENTAIRES

2

CONVENTIONS OU AVENANTS AUX CONVENTIONS FISCALES POUR LA NON-DOUBLE IMPOSITION VOTÉS

2.2. Fiscalité indirecte

2.2.1 Au niveau national

En matière de TVA, deux directives (directive (UE) 2020/2020 du Conseil du 7 décembre 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne des mesures temporaires relatives à la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux livraisons de vaccins contre la COVID-19 et aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro de cette maladie, en réaction à la pandémie de COVID-19 et directive (UE) 2021/1159 du Conseil du 13 juillet 2021 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les exonérations temporaires relatives aux importations et à certaines livraisons ou prestations, en réaction à la pandémie de COVID-19) permettant d'exonérer de la TVA, sous certaines conditions, les livraisons de biens et les prestations de services nécessaires dans la lutte contre le virus ont été transposées en droit national[1].

La pandémie a également mis en avant les avantages de la digitalisation et le fait que les citoyens, de même que les professionnels, puissent s'échanger avec les administrations par voie électronique. Dans ce sens, l'adoption de la loi du 8 juillet 2021 portant introduction de l'obligation d'effectuer par voie électronique le dépôt de documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA permet de franchir une nouvelle étape importante. Ce texte a ouvert la voie pour que l'enregistrement et la transcription des actes notariés puissent se faire sous forme électronique. À partir du 1er novembre 2022, la transmission électronique sera obligatoire.

Au 1er juillet 2021, un changement majeur au niveau de la législation TVA est entré en vigueur.

Il s'agit de l'abolition de la franchise TVA de 22 euros pour les biens importés en provenance de pays tiers. En effet, avant le 1er juillet 2021, les biens d'une valeur inférieure à 22 euros importés en provenance de pays tiers étaient exonérés de la TVA. Cette exonération a été abolie au niveau du droit communautaire et ceci implique que tous ces biens sont désormais soumis à une déclaration en douane et au paiement de la TVA dans le pays de destination de ces biens. Ce changement a pour conséquence, lorsque le vendeur établi dans un pays ne faisant pas partie de l'Union européenne n'a pas respecté les nouvelles formalités douanières, que les entreprises de distribution de colis prennent en charge ce travail administratif et le paiement de la TVA, en contrepartie de quoi elles refacturent leurs coûts supplémentaires aux clients finaux. Ceci est notamment le cas pour les marchandises en provenance du Royaume-Uni qui est depuis le Brexit un pays tiers.

1 Loi du 22 janvier 2021 portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée et la Loi du 17 décembre 2021 portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

En matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il a y lieu de relever l'adoption de la loi du 16 juillet 2021 portant organisation des contrôles du transport de l'argent liquide entrant au ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg et la mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005. Cette loi a pour objectif de réglementer les contrôles des mouvements d'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg, que ce soit pour passer la frontière de ou vers nos pays voisins ou bien des pays tiers à partir de l'aéroport du Luxembourg. Ces contrôles sont effectués par l'Administration des douanes et accises.

2.1.2 Volet européen et international - La taxation de l'économie numérique

Réforme des taux de TVA

Le 18 janvier 2018, la Commission avait présenté une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée. L'objectif de cette proposition législative était de modifier les règles relatives à la fixation des taux de TVA dans l'ensemble de l'UE. Sous les présidences successives du Portugal et de la Slovénie, les ministres des finances ont pu trouver un accord sur un texte de compromis qui a été adopté lors du Conseil ECOFIN de décembre 2021.

Le texte adopté permettra un traitement égalitaire entre États membres en ce qui concerne l'application de taux réduits. Par ailleurs, plusieurs éléments permettant de soutenir le pacte vert pour l'Europe et l'économie circulaire ont été intégrés. La nouvelle directive permettra au Luxembourg de maintenir l'application du taux super-réduit, du taux réduit et du taux intermédiaire. Il y a également de nouveaux biens et services qui pourraient faire l'objet de taux réduits dès l'entrée en vigueur de la directive. Néanmoins, les États membres ne peuvent appliquer un taux réduit, c'est-à-dire un taux de TVA inférieur au taux normal, qu'à un maximum de 24 catégories de biens ou services.

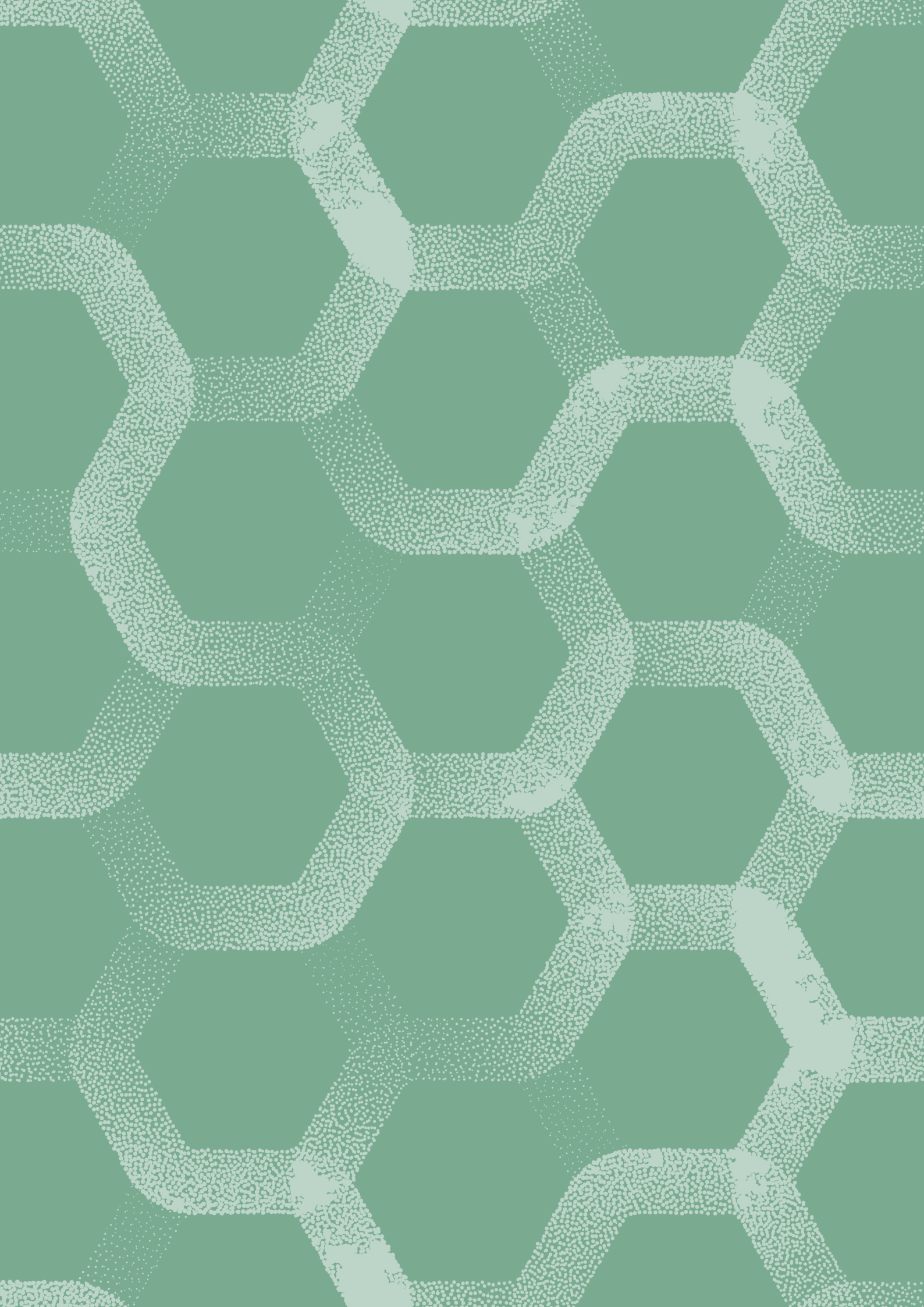
Le paquet Ajustement à l'objectif 55 (Fit for 55)

Le 14 juillet 2021, la Commission européenne a présenté un paquet de mesures législatives et réglementaires qui devraient aider l'Union européenne à atteindre ses objectifs environnementaux pour 2030. Parmi ces nombreuses propositions, il y a la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. En effet, cette directive n'a jamais été adaptée depuis son entrée en vigueur en 2003. La Commission propose ici une réforme fondamentale de la directive existante, notamment en basant la fiscalité des produits énergétiques sur les émissions de CO_2 produites lors de la combustion (intensité de CO_2) de chacun des différents produits. Ainsi, il sera obligatoire de favoriser les énergies de sources renouvelables par rapport aux produits provenant d'énergies fossiles. Il est également prévu de faire une révision des niveaux minimaux de taxation. On peut aussi noter la suppression de la possibilité pour les États membres d'opérer une différence entre le gazole à usage commercial et le gazole à usage privé utilisé comme carburant comme c'est le cas en France et en Belgique.

Le deuxième dossier sous la responsabilité du Conseil ECOFIN est la proposition relative au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (en abrégé « MACF ») ou « carbon border adjustment mechanism » (en abrégé « CBAM »)[2].

2 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Il s'agit d'un instrument stratégique de l'Union européenne pour faire face au risque de fuite de carbone dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (en abrégé « SEQE ») et vise à éviter que les efforts de réduction des émissions consentis par l'Union ne soient neutralisés par une augmentation des émissions en dehors de l'Union qui résulterait d'une délocalisation de la production ou d'une augmentation des importations de produits à plus haute intensité de carbone. L'idée est donc de répondre au problème de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union, tout en évitant que les efforts de réduction de ces émissions soient neutralisés à l'échelle mondiale par une augmentation des émissions en dehors de l'Union. Le MACF s'appliquera aux importations de marchandises selon le prix du carbone déterminé dans le cadre du SEQE de l'UE au moyen du système d'enchères. Les importateurs devraient payer un prix reposant soit sur une valeur par défaut, soit sur les émissions réelles intrinsèques des marchandises importées. La possibilité de démontrer que l'efficacité carbone de leur produit est meilleure que la valeur par défaut augmenterait la complexité du système, mais inciterait dans le même temps à réduire les émissions pour la part des matériaux qui est exportée vers l'Union. La production d'électricité serait également couverte à côté des matériaux comme l'acier, l'aluminium ou les engrais.



03

×

PLACE FINANCIÈRE

Introduction

Alors que l'année 2021 était à nouveau marquée par la COVID-19, la place financière a poursuivi la trajectoire positive qu'elle a engagée depuis l'été 2020 et s'est remise de l'impact initial de la crise sanitaire.

En raison de son poids dans l'économie nationale, la place financière, qui compte plus de 51.000 emplois directs et représente un tiers du PIB, a ainsi aidé à amortir le choc économique de la pandémie. Qui plus est, le secteur a contribué activement aux efforts nationaux de soutien à l'économie. Selon le premier bilan de la Trésorerie de l'Etat sur l'application du régime des prêts COVID-19 garantis par l'Etat, 415 prêts ont été accordés, pour un montant total de 194 millions d'euros, par les 8 banques qui ont participé au régime, jusqu'au 31 décembre 2021, date d'échéance de la période de souscription. Ces mêmes banques ont en outre accordé des moratoires d'une valeur cumulée d'environ 4,5 milliards d'euros aux entreprises touchées par la crise.

L'industrie luxembourgeoise des fonds d'investissement continue de battre de nouveaux records, ayant atteint la barre de 5.900 milliards d'euros d'actifs sous gestion fin 2021, soit une progression de près de 18% sur une année. La moyenne des souscriptions nettes s'élevait à 32 milliards d'euros par mois en 2021 : il s'agit du double de 2019, année pré-COVID-19 qui a vu 15 milliards d'euros en moyenne de souscriptions nettes par mois.

Le Luxembourg continue également de connaître une forte croissance dans le secteur des fonds alternatifs. Ainsi, en 2021, les actifs en private equity ont augmenté de près de 30%.

Le secteur de l'assurance, qui a connu une baisse de 17% de l'encaissement des primes dans le segment de l'assurance-vie en 2020, a largement récupéré en 2021 : En effet, sur les trois premiers trimestres de 2021, les recettes de primes d'assurance-vie ont augmenté de plus de 40% par rapport à la même période de 2020.

77 nouvelles entités ont reçu un agrément pour opérer au Luxembourg en 2021, dont 1 banque, 3 sociétés de gestion, 6 entreprises d'investissement et 7 réassureurs. Comme c'était déjà le cas les années précédentes, le Luxembourg reste particulièrement attrayant pour les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (GFIA) avec un total de 52 nouveaux GFIA autorisés ou enregistrés en 2021.[1]

En phase avec une relance économique axée sur la double transition verte et digitale, la digitalisation du secteur financier ainsi que la finance durable restent des pistes prioritaires pour le développement futur de la place financière (tel que décrit dans l'accord de coalition et dans l'Ambition 2025 de Luxembourg for Finance).

Selon les derniers chiffres de la « Luxembourg House of Financial Technologies » (LHoFT), le nombre d'entreprises Fintech au Luxembourg a augmenté de 6% pour atteindre près de 220 entreprises en 2021. La plus forte croissance a été enregistrée dans les domaines de la FundTech et des RegTech.

1 www.luxembourgforfinance.com/news/luxembourgs-financial-centre-sees-continued-growth-across-all-sectors/

Malgré la pandémie en cours, le nombre d'entreprises Fintech hébergées dans la LHoFT a augmenté de 5% l'année dernière pour atteindre 80 entreprises.

Le ministère des Finances a également pour objectif de veiller à ce que l'environnement réglementaire au Luxembourg soit propice à l'émergence de nouvelles technologies permettant au secteur financier d'innover. Dans ce contexte, après la première loi blockchain de 2019, le ministère a soumis une deuxième loi au parlement en 2021 en vue de permettre de manière explicite l'émission de titres utilisant la technologie DLT et blockchain. Les actifs numériques constituent en effet un nouveau domaine prometteur pour l'industrie financière. Avec le futur règlement sur les marchés de crypto-actifs (MICA), l'Union européenne se dotera d'ailleurs d'un cadre réglementaire dédié. Comme cela a été le cas par le passé avec la directive OPCVM ou la directive sur les services de paiement, le Luxembourg a l'ambition d'être parmi les premiers à mettre en œuvre la législation pan-européenne dans ce domaine.

Le Luxembourg, qui représente à lui seul plus de 40% des avoirs sous gestion des fonds ESG en Europe, continue de soutenir l'essor de la finance durable. En 2021, la Bourse de Luxembourg a dépassé la barre des 1.200 obligations durables cotées, qui ont permis de lever plus de 600 milliards d'euros pour financer des projets verts, sociaux et de développement durable à travers le monde depuis 2016. En début d'année 2021, la « Luxembourg Sustainable Finance Initiative » a publié sa stratégie pour la finance durable.

En septembre 2021, un an après avoir émis le premier emprunt souverain durable en Europe d'une valeur de 1,5 milliards d'euros, le Luxembourg a publié le premier rapport sur l'allocation des 770 millions d'euros déjà investis ainsi que sur l'impact environnemental et social attendu de ces investissements. En outre, dans le cadre de son partenariat avec le ministère des Finances et le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement Durable, l'Université du Luxembourg a lancé la première édition du certificat professionnel en finance durable en 2021.

Afin de pérenniser le bon développement de la place financière, le ministère des Finances maintient un échange continu avec les acteurs de la place financière, notamment à travers le Haut Comité de la Place Financière (HCPF). Le HCPF est un acteur d'innovation qui se réunit sur une base trimestrielle et qui assure un suivi de l'actualité réglementaire et fiscale, européenne et internationale. Les travaux des groupes d'experts ad hoc, qui avaient été mis en place en 2019 afin de couvrir plus en détail différentes activités et métiers de la place, ont continué en 2021.

3.1. Développement et promotion de la place financière

Le ministère des Finances travaille en étroite collaboration avec « Luxembourg for Finance » (LFF) en vue de promouvoir, développer et diversifier la place financière, tant d'un point de vue géographique que thématique (comme par exemple dans les domaines de la finance durable ou des technologies financières).

En raison de la pandémie et des restrictions de voyage, 2021, tout comme l'année précédente, a été une année particulière en ce qui concerne les efforts du ministère des Finances pour promouvoir et développer la place financière. Néanmoins, le ministère des Finances a eu des échanges réguliers avec les associations faitières de la place et est resté en contact étroit avec les banques, assureurs, gestionnaires d'actifs et entreprises Fintech au Luxembourg ainsi qu'à l'étranger. Ainsi, le ministre des Finances a eu des réunions à distance ou en présentiel avec une quarantaine d'entreprises du secteur financier en Europe, aux Etats-Unis et en Asie.

Lors de ses premières missions financières depuis le début de la pandémie à New York et à Londres, en octobre et novembre respectivement, le ministre des Finances a rencontré les dirigeants de plusieurs institutions financières américaines et britanniques de premier plan, pour discuter de leurs priorités stratégiques en Europe et au Luxembourg, et plus particulièrement de leurs vues sur la digitalisation des services financiers et le financement de la transition climatique.

Ayant adapté ses activités au contexte de la pandémie en tirant parti des technologies numériques, LFF a organisé une vingtaine de conférences digitales axées sur des thèmes spécifiques ou des marchés géographiques en 2021, attirant un large public international.
Le ministre des Finances a par ailleurs participé en tant qu'intervenant à plus de 60 conférences et événements en ligne, au Luxembourg et à l'étranger, y compris de grandes conférences internationales telles que le Financial Times Global Boardroom, le Reuters Responsable Business Summit, l'Asian Financial Forum, le Delphi Economic Forum ou encore le Rome Investment Forum.

3.2. Finance durable

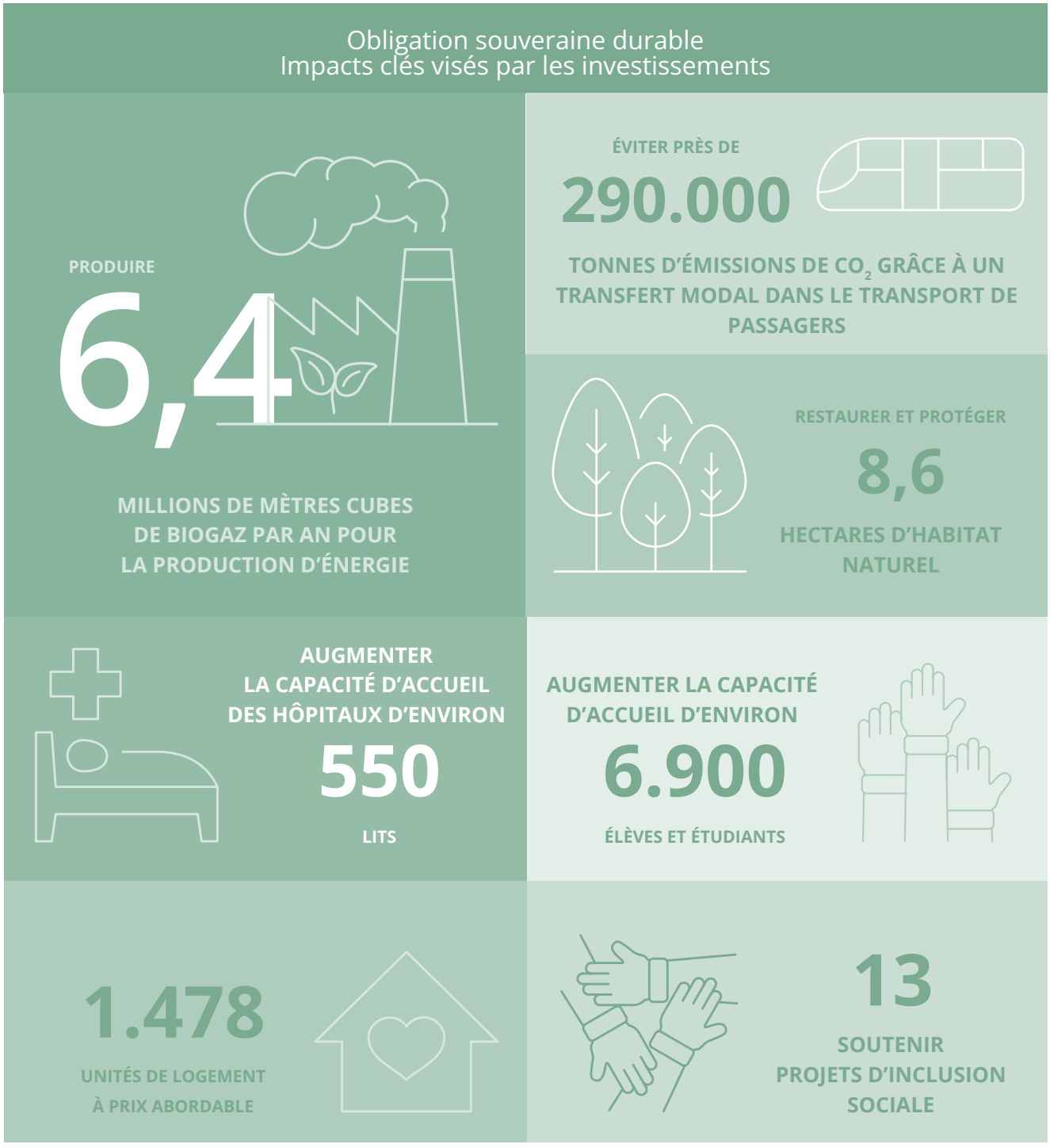
3.2.1 Introduction

En 2020, la pandémie avait déclenché une nouvelle prise de conscience, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, de la nécessité d'investir dans une transition verte et durable, avec un nouvel accent sur le côté social des investissements. La transition énergétique et sociale et l'émergence d'une finance durable sont des enjeux clés pour les marchés financiers, la stabilité financière ainsi que la protection des investisseurs. Au cours de l'année 2021, le ministère a continué à soutenir une multitude d'initiatives en matière de finance durable tant au niveau national, qu'au niveau européen et international.

3.2.2 Volet national

Premier rapport sur l'emprunt souverain durable inaugural

En septembre 2021, le Luxembourg a publié le premier rapport sur son emprunt souverain durable inaugural, émis le 7 septembre 2020. L'emprunt souverain durable finance ou refinance jusqu'en 2022, des investissements d'une valeur de 1,5 milliards d'euros, couvrant au moins 65 projets dans sept secteurs différents générant des impacts environnementaux et sociaux positifs. Ce premier rapport sur l'emprunt souverain durable fournit des détails sur l'allocation des 770 millions d'euros déjà investis entre 2018 et 2020 ainsi que sur l'impact attendu de ces investissements.



« Luxembourg Sustainable Finance Initiative »

2021 a été une année charnière pour le « Luxembourg Sustainable Finance Initiative » (LSFI). Fondé et structuré en 2020, le LSFI a commencé l'année 2021 en lançant la stratégie luxembourgeoise pour la finance durable (LSFS) après un vaste processus de consultation. Au centre de la LSFS se trouve le plan d'action du LSFI qui décrit comment le LSFI soutiendra la transition du secteur financier principal du Luxembourg vers la finance durable.

En 2021, le secteur financier luxembourgeois avait l'occasion unique de réaliser une « analyse de scénario climatique » afin de comprendre sa trajectoire climatique. Cette analyse est soutenue par le gouvernement luxembourgeois.

Luxembourg Sustainable Finance Initiative (LSFI)

10
NEWSLETTERS PUBLIÉS

8
ÉVÉNEMENTS DESTINÉS AUX PROFESSIONNELS DE LA FINANCE, AUX ÉTUDIANTS ET AUX CHERCHEURS

80
POSTS SUR LINKEDIN

384
RÉUNIONS ORGANISÉES AVEC LES PARTIES PRENANTES

2000
PARTICIPANTS

48
INSTITUTIONS ONT SOUMIS LEUR PORTEFEUILLE À UNE ANALYSE DE SCÉNARIO CLIMATIQUE

LANCEMENT D'UN SOUS-COMITÉ SUR LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

LANCEMENT D'UN COMITÉ OPÉRATIONNEL DU HOUSE OF FINANCE

« International Climate Finance Accelerator Luxembourg »

Le « International Climate Finance Accelerator Luxembourg » (ICFA), a été lancé en 2017 et a comme vocation de soutenir des gestionnaires de fonds innovants dans la mise en place de fonds d'impact avec effets positifs sur le climat.

En 2021, l'ICFA a sélectionné les lauréats du « 2021 Cohort », sa cinquième sélection de gestionnaires de fonds. Ainsi, 18 gestionnaires de fonds participent aujourd'hui au programme de l'accélérateur, avec des stratégies d'investissements très variées allant des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de la foresterie à la gestion des déchets et aux alternatives au plastic.

International Climate Finance Accelerator (ICFA)

5

COHORTES ACTIVES

23

GESTIONNAIRES DE FONDS SOUTENUS DEPUIS LE LANCEMENT

150

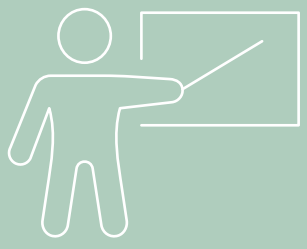
CANDIDATURES EXAMINÉES

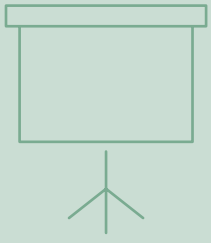
18

GESTIONNAIRES DANS LE PROGRAMME ACTUEL

2

ATELIERS DE FORMATIONS ORGANISÉS EN 2021





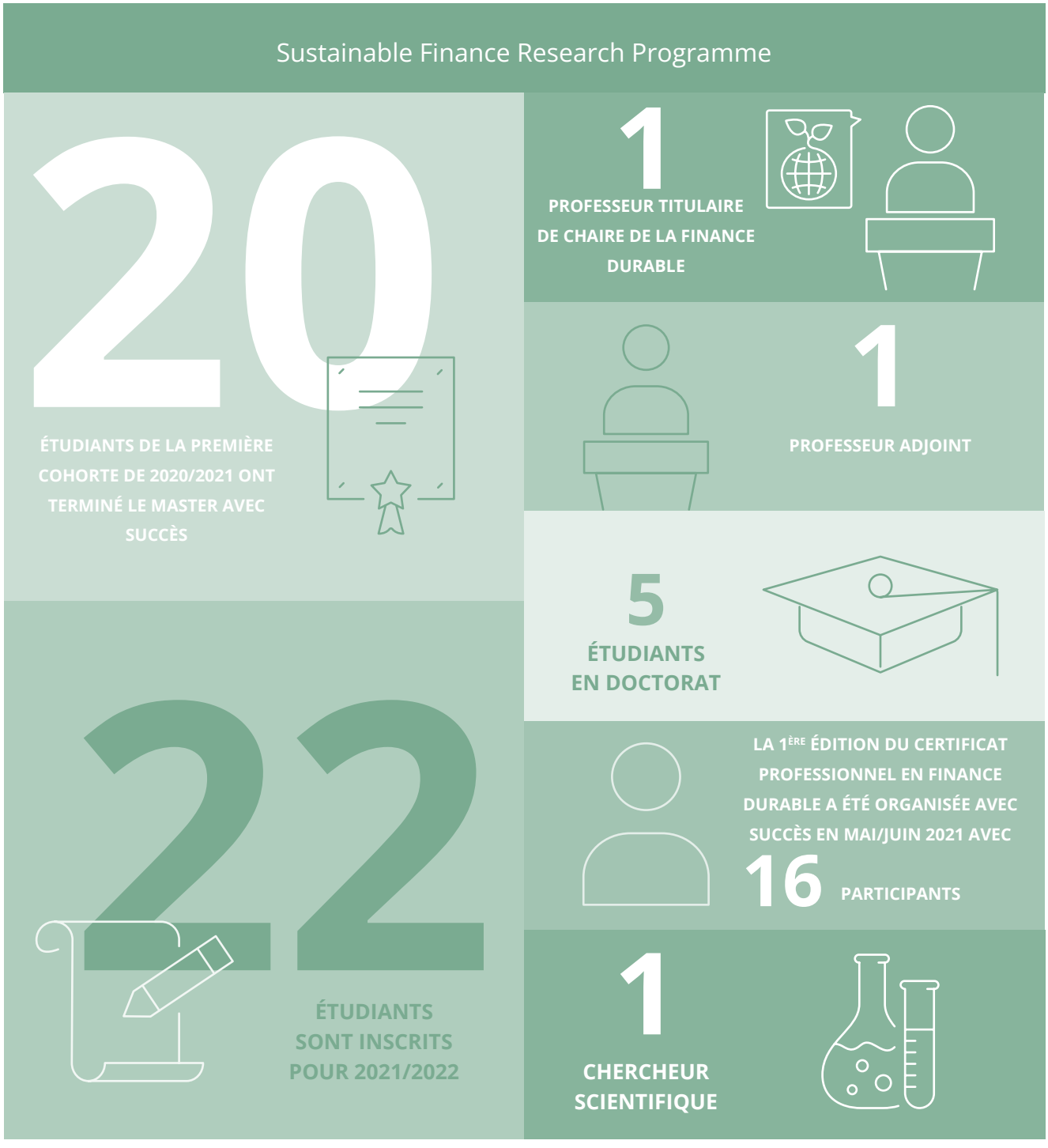
14

ATELIERS DE FORMATIONS ORGANISÉS DEPUIS LE LANCEMENT

« Sustainable Finance Research Programme »

Le gouvernement continue à soutenir la promotion de la finance durable via la formation des différents acteurs du secteur financier et la sensibilisation du grand public.

En 2021, le programme de recherche dans la finance durable de l'Université du Luxembourg continue à se développer avec la deuxième année du Master (MSc) de spécialisation en finance durable, destiné aux étudiants en économie et finances ainsi qu'avec l'offre d'un certificat professionnel en finance durable destiné aux professionnels du secteur financier.



« Luxembourg-EIB Climate Finance Platform »

La « Luxembourg-EIB Climate Finance Platform » (LCFP), fonds créé en collaboration avec la Banque européenne d'investissement et doté de 70 millions euros par le Grand-Duché jusqu'au 31 décembre 2024, investit depuis 2017 dans des projets à fort impact dans la lutte contre le changement climatique.

La LCFP vise à mobiliser et à soutenir l'investissement en faveur de la lutte contre les changements climatiques à l'échelon international, en mettant l'accent sur l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à leurs effets.

Luxembourg-EIB Climate Finance Platform

18,2

MILLIARDS D'EUROS POTENTIELLEMENT MOBILISÉS EN FAVEUR DE PROJETS CLIMATIQUES LOCAUX

288,4

MILLIONS D'EUROS DE CO-INVESTISSEMENTS PAR LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

6

INVESTISSEMENTS DANS DES FONDS D'INVESTISSEMENTS CLIMATIQUES

40

MILLIONS D'EUROS DE FINANCEMENTS APPROUVÉS DEPUIS LE LANCEMENT

« Luxembourg Fund Labelling Agency » (LuxFLAG)

La « Luxembourg Fund Labelling Agency » (LuxFLAG), organisme indépendant et sans but lucratif, a été créée en juillet 2006 par l'État luxembourgeois (représenté par le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, et le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable), les associations ALFI, ABBL, ATTF, la Bourse de Luxembourg, l'ONG Appui au Développement Autonome et le Fonds européen d'investissement. Les activités de LuxFLAG ont comme objectif la promotion de l'investissement responsable et durable, en attribuant un label reconnu aux véhicules d'investissement et aux produits d'assurance éligibles dans les domaines de la microfinance, de l'environnement, de l'ESG (environnement, social, gouvernance), de la finance climatique, des obligations vertes et de l'assurance durable. LuxFLAG vise ainsi à contribuer à la mobilisation de capitaux en certifiant, de manière transparente, aux investisseurs que les fonds d'investissement labellisés investissent effectivement en ligne avec les principes directeurs de LuxFLAG.

Luxembourg Fund Labelling Agency (LuxFLAG)

282
FONDS ONT RÉPONDU AUX CONDITIONS REQUISES POUR SE VOIR OCTROYER LE LABEL « ESG »

21
OBLIGATIONS ONT RÉPONDU AUX CONDITIONS REQUISES POUR SE VOIR OCTROYER LE LABEL « GREEN BOND » DE LUXFLAG

27
FONDS ONT RÉPONDU AUX CONDITIONS REQUISES POUR SE VOIR OCTROYER LE LABEL « MICROFINANCE »

5
PRODUITS D'ASSURANCE ONT RÉPONDU AUX CONDITIONS REQUISES POUR SE VOIR OCTROYER LE LABEL « SUSTAINABLE INSURANCE »

18
FONDS ONT RÉPONDU AUX CONDITIONS REQUISES POUR SE VOIR OCTROYER LE LABEL « APPLICANT FUND STATUS »

8
FONDS ONT RÉPONDU AUX CONDITIONS REQUISES POUR SE VOIR OCTROYER LE LABEL « ENVIRONMENT »

4
FONDS ONT RÉPONDU AUX CONDITIONS REQUISES POUR SE VOIR OCTROYER LE LABEL « CLIMATE FINANCE »

3.2.3 Volet européen

La taxonomie européenne

Le règlement relatif à la taxonomie identifie ces activités économiques écologiquement durables sur la base de critères de sélection techniques définis dans les actes délégués de la Commission européenne élaborés au titre de ce règlement. Le premier acte délégué concernant les critères de sélection techniques pour les activités économiques contribuant de manière significative à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce changement a été formellement adopté par les colégislateurs le 4 juin 2021 (dénommé « acte délégué sur le climat »).

Le 6 juillet 2021, un acte délégué complétant l'article 8 du règlement sur la taxonomie a été adopté par la Commission pour examen par les colégislateurs (dénommé « acte délégué sur les divulgations »). L'acte délégué relatif aux informations à publier précise le contenu, la méthodologie et la présentation des informations à publier par les entreprises financières et non financières concernant la proportion d'activités économiques écologiquement durables dans leurs activités, leurs investissements ou leurs activités de prêt. Les règles énoncées permettent aux entreprises de traduire les critères de sélection techniques susmentionnés en indicateurs quantitatifs de performance économique qui seront rendus publics.

Règlementation européenne

Le Luxembourg continue à soutenir au niveau européen l'exécution du « Plan d'action: financer une croissance durable » ainsi que l'élaboration de la « Renewed sustainable finance strategy » de la Commission européenne qui a été publiée en 2021. Le Luxembourg participe activement aux travaux européens sur la finance durable, dont par exemple, l'élaboration de la taxonomie européenne.

Le 21 avril 2021, la Commission européenne a adopté une proposition de directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (Corporate Sustainability Reporting Directive ou CSRD), qui révisera et étendra les exigences de rapport introduites par la directive sur la publication d'informations non financières. La CSRD fait partie d'un ensemble complet de mesures visant à promouvoir l'objectif d'orienter les flux de capitaux vers des activités plus durables. Cette proposition est actuellement négociée au Conseil de l'Union européenne. Dans ce contexte, il importe de veiller à la cohérence entre les différentes initiatives en matière de finance durable et sur la cohérence avec les normes internationales, afin d'éviter des coûts administratifs inutiles surtout pour les acteurs actifs au niveau international.

Par ailleurs, la Commission européenne a proposé le 6 juillet 2021 un règlement établissant une norme de l'Union européenne en matière d'obligations vertes (EUGBS). Ce règlement créera ainsi une norme de haute qualité, que tous les émetteurs (privés et souverains) pourront appliquer à titre volontaire, afin de favoriser le financement d'investissements durables.

Le EUGBS a l'objectif de devenir une norme de référence quant à la manière dont les entreprises et les pouvoirs publics peuvent émettre des obligations vertes pour lever des fonds sur les marchés des capitaux en vue de financer des investissements ambitieux, dans le respect d'exigences strictes en matière de durabilité et de protection des investisseurs contre le risque d'écoblanchiment (greenwashing).

Finalement, les travaux sur les **textes visant à détailler le règlement (UE) 2020/852** du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (la « taxonomie ») restent l'élément le plus contesté dans ce domaine. En effet, en date du 31 décembre 2021, la Commission européenne a lancé une consultation sur un projet d'acte délégué qui permettrait de classer l'énergie nucléaire et le gaz naturel en tant qu'activités durables sur le plan environnemental, sous certaines conditions. Cette proposition est analysée au niveau du ministère des Finances, du ministère de l'Énergie, et du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement Durable. Le Luxembourg s'oppose au projet de texte préparé par la Commission européenne ; la transition vers la neutralité climatique doit notamment faire abstraction de l'énergie nucléaire, technologie coûteuse et hautement dangereuse non seulement pour les citoyens, mais aussi pour l'environnement et les ressources naturelles. En tant que l'un des chefs de file en matière de finance durable, le Luxembourg reste fermement engagé à contribuer au développement d'une taxonomie objective et crédible.

3.2.4 Volet international

« Coalition of Finance Ministers for Climate Action »

La Coalition des ministres des finances a été lancée en 2018 par les ministres des finances de la Finlande et du Chili, soutenus par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Rassemblant 68 pays, la Coalition a mis en place un forum de travail et d'échange de connaissances pour lutter ensemble contre le changement climatique. Le Grand-Duché, membre fondateur, participe activement aux travaux de la Coalition. En 2021, le ministère des Finances a travaillé avec le Mexique et la UNEP Finance Initiative pour publier une étude comparant les meilleures pratiques de feuilles de routes pour une finance durable de 30 pays.

PUBLICATION DE L'ÉTUDE « AN ANALYSIS OF SUSTAINABLE FINANCE ROADMAPS : CHARTING THE PATH TO FINANCIAL SYSTEM TRANSFORMATION »

3.3. Microfinance

Le Luxembourg, à travers le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, soutient activement le développement de la microfinance et de la finance inclusive comme outils pour promouvoir le développement durable et éradiquer la pauvreté. L'objectif est de donner à une population vulnérable, généralement exclue des services financiers formels, accès à des services financiers de base tels que, notamment, le crédit, l'épargne, le transfert d'argent et la micro-assurance.

Le ministère des Finances, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, soutient depuis 2012 la « European Microfinance Platform » et le « Microinsurance Network », deux acteurs-clés du domaine de la microfinance et de la microassurance. La participation active à ces initiatives contribue non seulement à la diversification des activités de la place financière, mais permet également au Luxembourg de consolider sa position de centre d'excellence européen en matière de finance inclusive et de microfinance.

- L'accord bilatéral entre le gouvernement luxembourgeois et la « European Microfinance Platform » prévoit un montant total d'engagement de 2.390.000 euros sur la période 2017-2021, dont 450.000 euros sont pris en charge par le ministère des Finances.
- L'accord bilatéral entre le gouvernement luxembourgeois et le « Microinsurance Network » porte sur la période 2020-2024. L'engagement total s'élève à 2.500.000 euros, dont 320.000 euros sont pris en charge par le ministère des Finances.

En outre, le ministère des Finances est membre depuis 1998 du « Consultative Group to Assist the Poorest » (CGAP), une entité indépendante hébergée par la Banque mondiale. Le ministère des Finances contribue, ensemble avec le ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, aux activités du CGAP. L'accord bilatéral entre le gouvernement luxembourgeois et le CGAP, renouvelé en 2018 pour une période de trois ans, chiffre la participation financière du Luxembourg aux activités du CGAP pour cette période à 1.200.000 euros, dont 450.000 euros sont à charge du ministère des Finances.

Finalement, dans le domaine de l'élaboration de normes et de bonnes pratiques en matière de gestion des performances sociales, le Luxembourg cofinance avec la « Social Performance Task Force » (SPTF) une présence de cette dernière au Luxembourg. Une convention conjointe entre le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire et la SPTF, signée en 2019 pour une période de 3 ans et sur un montant total de 967.685 euros, dont 314.198 euros sont à charge du ministère des Finances.

Le « Luxembourg Microfinance and Development Fund » (LMDF) est un fonds d'investissement de droit luxembourgeois créé en 2009 avec l'appui du ministère des Finances et du ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, en partenariat avec des acteurs de la place financière du Luxembourg. Avec l'objectif de contribuer à la réduction de la pauvreté dans le monde, le fonds investit principalement dans des institutions de microfinance dans les pays en voie de développement. Le LMDF facilite l'accès à la finance responsable en établissant des liens durables entre les investisseurs, les institutions de microfinance et les bénéficiaires ultimes. En date du 31 décembre 2021, le total de l'engagement par l'État luxembourgeois s'élevait à 10.000.000 euros, dont 7.500.000 euros ont été pris en charge par le ministère des Finances.

3.4. FinTech

Le ministère des Finances a mis en place en 2017 la « Luxembourg House of Financial Technologies » (LHoFT), en partenariat avec le secteur privé, afin de soutenir le développement d'entreprises Fintech au Luxembourg et de contribuer à la numérisation du secteur financier. La LHoFT héberge aujourd'hui 85 entreprises dans ses locaux et compte plus de 160 membres issus du secteur financier et du domaine des technologies financières. La LHoFT a mis en place plusieurs programmes d'éducation, des programmes d'accélération et a lancé des initiatives dédiées telles que le « Luxembourg Blockchain Lab » pour soutenir la place financière dans sa transformation digitale. Par le biais de la LHoFT, le ministère soutient ainsi l'émergence d'un écosystème Fintech florissant au Luxembourg, qui compte aujourd'hui plus de 200 entreprises, dont une part importante propose des solutions FundTech, Regtech ainsi que des solutions de cybersécurité aux acteurs de la place.

Dans la continuité des années précédentes, le ministère des Finances a veillé à apporter son soutien à la digitalisation de la place financière et à l'adoption de nouvelles technologies dans le secteur financier en 2021.

Sur le plan national, le **projet de loi 7637** a abouti à l'adoption de la loi du 22 janvier 2021 portant modification (1) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et (2) de la loi du 6 avril 2013 relative aux titres dématérialisés. Cette loi reconnaît expressément la faculté d'utiliser les nouvelles technologies d'enregistrements électroniques sécurisés, comme la technologie des registres distribués (DLT), dans le cadre de l'émission de titres dématérialisés. Après l'adoption de la loi du 1er mars 2019 portant modification de la loi modifiée du 1er août 2001 concernant la circulation de titres, cette deuxième loi en matière de « blockchain » marque un pas supplémentaire d'une approche progressive et proactive pour encadrer l'utilisation de solutions technologiques innovantes dans le secteur financier, et ce afin de permettre aux acteurs concernés de profiter pleinement, et en toute sécurité juridique, des opportunités offertes par les nouvelles technologies. Le Luxembourg se place ainsi parmi des juridictions innovantes en Europe dans le domaine de l'émission et de la circulation de titres dématérialisés.

Toujours au niveau national, le **projet de loi 7825**, déposé le 21 mai 2021 à la Chambre des Députés, vise à rendre opérationnel le règlement (UE) 2020/1503 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs. Ce règlement européen établit des règles uniformes dans toute l'UE pour la fourniture de services de financement participatif et permet aux plateformes de financement participatif de demander un passeport européen sur la base d'un ensemble unique de règles, ce qui leur permet d'offrir plus facilement leurs services dans toute l'UE. Les investisseurs sur les plateformes de financement participatif bénéficieront d'un cadre de protection renforcé et harmonisé.

Au plan européen, le Conseil a poursuivi à rythme soutenu les négociations **sur le paquet de propositions législatives en matière de la finance numérique**, adopté par le Commission européenne en septembre 2020.

Le 24 novembre 2021, le Conseil a ainsi pu arrêter sa position sur les propositions de règlements sur les marchés de crypto-actifs (Regulation on Markets in Crypto Assets, ou MICA) et sur la résilience opérationnelle numérique (Digital Operational Resilience Act, ou DORA).

La proposition sur les marchés de crypto-actifs a pour objet d'introduire un cadre légal européen dédié aux crypto-actifs et aux émetteurs de crypto-actifs, y compris les prestataires de services sur crypto-actifs. La proposition de règlement sur la résilience opérationnelle numérique dans le secteur financier vise quant à elle à assurer que les opérateurs du secteur financier se dotent des systèmes nécessaires pour pouvoir résister à tous types de perturbations et de menaces en matière de technologies de l'information et de la communication et notamment aux cyber-attaques.

Ces accords constituent le mandat du Conseil pour les négociations avec le Parlement européen qui débuteront en 2022.

Le ministère des Finances plaide pour la mise en place d'un cadre réglementaire qui est clair, proportionnel et propice à l'innovation, tout en préservant la stabilité financière et en renforçant la protection des investisseurs. Une importance particulière est attachée à la nécessité d'éviter une discordance avec les évolutions sur le plan international afin de préserver la compétitivité de l'UE. Dans le cadre des trilogues avec le Parlement européen, il s'agira notamment de veiller à ce que les opérateurs européens du secteur financier ne soient pas empêchés d'avoir accès aux technologies ou aux services les plus adaptés et performants.

En décembre 2021, le Conseil et le Parlement européen sont également parvenus à un accord politique provisoire sur la proposition de règlement relatif à un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués (DLT). Le régime pilote prévoit des dérogations aux règles existantes en matière d'émission, de la négociation et de la post-négociation d'instruments financiers sous forme de crypto-actifs et fixe les conditions à remplir pour obtenir l'autorisation d'exploiter une infrastructure de marché reposant sur la DLT. L'objectif du régime pilote étant de permettre aux autorités de surveillance d'acquérir une expérience accrue en matière d'utilisation de la DLT dans les infrastructures de marché et aux acteurs concernés de tester des solutions innovantes reposant sur cette technologie.

3.5. Cadre réglementaire de la place financière

3.5.1 Dossiers européens

L'année 2020, placée sous le signe du COVID-19, y compris sur le plan de la réglementation du secteur financier, avait été marquée par le report de plusieurs chantiers législatifs d'envergure qui étaient planifiés au niveau européen. L'année 2021 a permis à la Commission européenne de régulariser la situation ; lors du deuxième semestre 2021, la Commission européenne a fait déferler sur les co-législateurs une vague de nouvelles propositions législatives couvrant les domaines de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la réglementation bancaire, celles des assurances et celles des marchés financiers et de la finance durable. Ainsi, fin 2021, pas moins de 27 directives et règlements européens touchant la réglementation du secteur financier étaient en négociation dans les enceintes bruxelloises.

Le Comité des services financiers (FSC) travaille en étroite coopération avec le Comité économique et financier (EFC), en particulier pour préparer les sessions du Conseil ECOFIN. Il a pour mission de contribuer à définir la stratégie à moyen et long terme pour les questions ayant trait aux services financiers et de mener une réflexion stratégique trans-sectorielle.

Durant l'année 2021, les membres du FSC ont eu des échanges de vues quant à de futures propositions législatives de la Commission européenne, notamment dans le domaine de la réglementation bancaire (Bâle III), respectivement des fonds d'investissement (AIFMD review).

Le FSC a également discuté des principes devant guider les relations avec le Royaume-Uni dans un contexte post-Brexit, et a échangé avec les autorités de supervision américaines sur des sujets d'intérêt commun, dont notamment le concept de l' « autonomie stratégique ouverte ». Sur base de présentations des autorités européennes de surveillance, le FSC a en outre régulièrement fait le point des poches de vulnérabilités potentielles pouvant affecter l'économie européenne.

Union bancaire

En 2019, la question de l'établissement d'un système européen de garantie des dépôts (European deposit insurance scheme, ou EDIS), troisième pilier de l'Union bancaire, avait été élargie pour inclure d'autres sujets sensibles tels que le traitement prudentiel des expositions souveraines, les obstacles potentiels pesant sur les activités de groupes bancaires transfrontaliers et l'amélioration du cadre actuel de gestion de crises. Alors qu'en 2020 les priorités étaient avant tout axées sur l'adoption de mesures législatives visant à limiter les impacts négatifs de la pandémie, le Sommet de la zone euro de décembre 2020 invitait l'Eurogroupe à continuer ses discussions en vue de l'élaboration d'une feuille de route par étapes et assortie d'échéances sur tous les éléments en suspens nécessaires à l'achèvement de l'Union bancaire.

En 2021, tout au long de ces discussions, le Luxembourg a maintenu qu'il était avant tout important de renforcer le régime de la résolution des banques en crise ainsi que de créer un cadre cohérent pour la résolution et, le cas échant, la liquidation de ces établissements. L'achèvement de l'Union bancaire doit s'inscrire dans une logique de protection des déposants et de maintien de la stabilité financière dans tous les États membres.

Lors du Sommet de la zone euro de décembre 2021, faute de consensus sur les points de discussion les plus sensibles, les dirigeants de l'UE ont rappelé leur plein attachement politique à l'Union bancaire et réaffirmé leur demande à ce qu'un plan de travail soit mis au point. Les dirigeants de l'UE ont également exprimé leur soutien à l'entrée en vigueur de l'accord sur la réforme du mécanisme européen de stabilité et l'introduction anticipée du filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique (FRU) le plus tôt possible.

Proposition d'un nouveau paquet bancaire visant à introduire de nouvelles règles de l'UE pour renforcer la résilience des banques et mieux les préparer à l'avenir

En vue de rendre les banques de l'Union européenne plus résilientes face à d'éventuels chocs économiques futurs, la Commission européenne a adopté, en date du 27 octobre 2021, une proposition législative visant à mettre en œuvre l'accord international dit « Bâle III »[2]. Adoptées au lendemain de la crise financière, les nouvelles mesures proposées par la Commission européenne parachèveront la mise en œuvre de l'accord de Bâle III au niveau de l'UE.

Outre les éléments se rapportant à la mise en œuvre de l'accord « Bâle III », les textes incluent également une série de mesures visant notamment à réduire les coûts de conformité pour les banques de faible taille et à intégrer la prise en compte des risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (risques ESG) dans le corpus réglementaire. Sur initiative de la Commission européenne, il est également prévu d'amender le cadre de surveillance applicable aux entités établies dans des pays tiers et opérant dans l'Union européenne.

La proposition en question inclut trois instruments législatifs, à savoir une proposition législative visant à modifier la directive sur les exigences de fonds propres (directive 2013/36/UE), une proposition législative visant à modifier le règlement sur les exigences de fonds propres (règlement (UE) n° 575/2013), et une proposition législative distincte visant à modifier le règlement sur les exigences de fonds propres dans le domaine de la résolution bancaire (proposition concernant les structures en guirlande (daisy chain)).

Certaines dispositions du paquet sont délicates dans la mesure où elles ne tiennent pas suffisamment compte du paysage bancaire différant substantiellement d'un Etat membre à l'autre. Ceci vaut notamment en ce qui est du niveau d'application des règles prudentielles au sein des groupes bancaires et de l'exercice d'activités par le biais de l'établissement de succursales de groupes bancaires de pays tiers.

2 www.bis.org/bcbs/basel3.htm

Union des marchés des capitaux (UMC)

La Commission européenne a adopté en date du 25 novembre 2021 un ensemble de mesures législatives qui visent à mettre en musique une partie du plan d'action pour l'approfondissement de l'UMC adopté en 2020. Globalement, ces différentes mesures législatives visent à contribuer aux objectifs de l'UMC, consistant à permettre aux entreprises de lever plus facilement des capitaux dans l'UE et à faire en sorte que les investisseurs européens obtiennent les meilleures offres pour placer leurs économies et investir, et bénéficient d'un meilleur accès aux données d'entreprises et aux données de négociation.

Les mesures prévues devront également encourager les investissements à long terme ainsi que faciliter et sécuriser la commercialisation transfrontière de fonds d'investissement.

Parmi ces propositions législatives figurent la revue de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFMD review) et du cadre réglementaire relatif aux fonds européens d'investissement à long terme (ELTIF review), ainsi que la mise en place d'un point d'accès unique européen (ESAP) et d'un système européen consolidé de publication des données de marché pertinentes (le « consolidated tape » dans le cadre de la MiFIR review).

Dans le contexte de la revue de l'AIFMD, la Commission européenne constate que le cadre existant est largement reconnu comme adéquat par la majorité des parties prenantes et a dès lors proposé essentiellement des modifications ciblées dans des domaines limités. Certaines de ces modifications risquent toutefois d'impacter considérablement le secteur des fonds d'investissement et méritent une attention particulière. Ainsi, la proposition fait référence à la mise en place future d'un passeport pour les banques dépositaires qui serait source de complexités au niveau de la surveillance des fonds. Par ailleurs, la proposition procède à un encadrement plus strict, sous le contrôle rapproché d'ESMA, des arrangements en matière de délégations et de nouvelles règles sur la possibilité pour les fonds d'accorder des prêts sont introduites.

Toujours concernant les fonds d'investissement, la proposition en matière d'ELTIF vise notamment à élargir le champ des actifs éligibles et des stratégies d'investissement éligibles, de réduire les barrières à l'entrée pour les investisseurs de détail et d'introduire des règles plus flexibles en matière de commercialisation, de liquidité et d'autorisation des ELTIF.

L'objectif principal du règlement établissant l'ESAP est d'établir une plateforme centralisée pour un accès électronique facile et intégré aux informations financières et non financières publiques des sociétés de l'UE. La proposition prévoit de charger ESMA de mettre en place et d'exploiter l'ESAP d'ici à la fin de l'année 2024. Finalement, la révision du cadre de la MiFID et du MiFIR vise principalement à améliorer la qualité et la consolidation des données de marché, améliorant ainsi l'accès des investisseurs à ces données et facilitant les investissements sur les marchés de capitaux de l'UE, tout en rendant l'infrastructure de marché de l'UE plus robuste et compétitive.

Règlementation du secteur des assurances

Le 22 septembre 2021, la Commission européenne a présenté un paquet législatif dans le domaine des assurances qui comprend notamment une proposition visant à modifier la directive Solvabilité II (directive 2009/138/CE) et une proposition pour une nouvelle directive sur le redressement et la résolution des assurances (IRRD – Insurance recovery and resolution directive).

A travers ces propositions, la Commission européenne vise entre autres à inciter le secteur des assurances à contribuer au financement à long terme de l'économie réelle, à stimuler la transition vers une économie durable et à accroître l'application du principe de proportionnalité, déjà ancré dans Solvabilité II. Les textes ont aussi pour objectif d'améliorer la qualité, la cohérence et la coordination de la surveillance, en particulier pour les activités transfrontalières complexes. La protection des assurés sera renforcée avec un nouveau régime de redressement et de résolution pour les (ré)assureurs qui garantira l'égalité de traitement des assurés dans l'UE en cas de défaillance d'un assureur. Le régime de redressement et de résolution est inspiré du régime de redressement et de résolution bancaire.

En mai 2018, la Commission européenne avait publié une proposition de révision de la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité. Les modifications proposées avaient pour objectif de faciliter la lutte contre la conduite non assurée, d'aligner les niveaux minimaux de couverture dans l'Union européenne, d'harmoniser les historiques de sinistres émis par les assureurs et d'assurer la protection des victimes en cas d'insolvabilité d'un assureur. Finalement, le champ d'application de la directive 2009/103/CE est amendé afin d'intégrer la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Les négociations interinstitutionnelles pour l'adoption de la proposition ont pu aboutir à l'adoption de la directive (UE) 2021/2118 du 24 novembre 2021.

Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Dans un souci de renforcer l'intégrité du système financier européen, la Commission européenne a présenté en date du 20 juillet 2021 un ensemble ambitieux de propositions législatives visant à renforcer les règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).

L'ensemble de mesures présenté se compose des quatre propositions législatives suivantes :

- un règlement directement applicable sur la LBC/FT (« AMLR »), qui vise à harmoniser au niveau européen non seulement une partie des règles actuellement en vigueur, mais qui en outre comporte des obligations novices, telles que l'interdiction des actions au porteur ou encore la restriction de paiements en espèces d'un montant élevé (supérieur ou égal à 10.000 EUR) ;
- une sixième directive sur la LBC/FT (« AMLD6 »), remplaçant la directive actuellement en vigueur, qui recense entre autres les règles relatives aux autorités nationales de surveillance et aux cellules de renseignement financier dans les Etats membres ;
- un règlement instituant une nouvelle autorité de l'UE en matière de LBC/FT (« AMLAR »), dotée de pouvoirs de surveillance directs et indirects sur un certain nombre d'institutions financières; et
- une révision du règlement 2015/847/UE sur les transferts de fonds (« TFR ») afin de garantir la traçabilité des transferts de crypto-actifs.

Travaux législatifs nationaux

Sur le plan national, l'année 2021 a été marquée par l'élaboration d'un volume important de projets de loi et de règlements grand-ducaux. Parmi 18 dossiers actifs dans le domaine des services financiers, 8 nouveaux projets de loi ont été déposés, 2 nouveaux projets de règlements grand-ducaux ont été introduits dans la procédure, et 8 lois et 1 règlement grand-ducal ont pu être publiés.

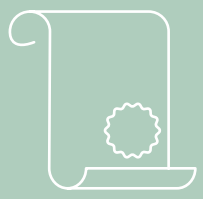
Services Financiers

8

LOIS VOTÉES ET PUBLIÉES

8

PROJETS DE LOI DÉPOSÉS



1

RÈGLEMENT GRAND-DUCAL PUBLIÉ

2

PROJETS DE RÈGLEMENTS GRAND-DUCAUX INTRODUITS

5 projets de loi introduits dans la procédure en 2020 ont abouti au vote et à la publication d'une loi au cours de l'année 2021.

La deuxième initiative en matière de « blockchain » (projet de loi 7637), visant à reconnaître expressément la faculté d'utiliser les nouvelles technologies d'enregistrements électroniques sécurisés (comme la technologie des registres distribués ou des bases de données électroniques distribuées) dans le cadre de l'émission de titres dématérialisés, a ainsi abouti en la publication de la loi du 22 janvier 2021 portant modification : 1° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 2° de la loi du 6 avril 2013 relative aux titres dématérialisés.

Projets de loi 7638 et 7723

Les projets de loi 7638 et 7723 qui ont trait à la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, ont fait l'objet d'amendements gouvernementaux en 2021. Ils ont ensuite abouti en la publication d'une loi du 20 mai 2021 portant transposition des directives 2019/878 (dite « CRD V ») et 2019/879 (dite « BRRD II »), et d'une loi du 21 juillet 2021 portant transposition des directives 2019/2034, 2019/2177, 2020/1504 et 2021/338.

Loi du 20 mai 2021

La loi du 20 mai 2021 vise principalement à transposer en droit luxembourgeois les directives CRD V et BRRD II qui ont pour objet, d'une part, la réduction des risques dans le secteur bancaire et le renforcement des règles en matière d'exigences de fonds propres , et, d'autre part, de rendre la résolution des banques et de certaines entreprises d'investissement en crise plus efficace grâce à des règles plus poussées en matière de capacité d'absorption des pertes dans le but de mieux protéger les déposants et les autres créanciers non-subordonnés.

Loi du 21 juillet 2021

La loi du 21 juillet 2021 vise principalement à introduire un cadre spécifique pour la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement plus adapté à leurs activités et aux risques spécifiques y associés, et modernise par ailleurs les statuts des entreprises d'investissement en droit luxembourgeois.

Projet de loi 7736

Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux, le projet de loi 7736 déposé à la Chambre des Députés le 21 décembre 2020, a abouti à l'adoption de la loi du 25 février 2021. Cette loi vise principalement à clarifier ou détailler de manière ciblée certaines dispositions de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Projet de loi 7737

Dans le domaine des fonds d'investissement, le projet de loi 7737, déposé à la Chambre des Députés le 21 décembre 2020, a abouti à l'adoption de la loi du 21 juillet 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/1160. Cette loi a pour objet principal de transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2019/1160 qui vise à assurer une meilleure coordination des dispositions applicables aux gestionnaires d'OPCVM et de FIA actifs sur le marché de l'Union européenne, et à faciliter ainsi la distribution transfrontalière de ces fonds d'investissement au sein du marché intérieur. Par ailleurs, cette loi précise les normes comptables que les FIA qui prennent la forme d'une société en commandite spéciale et qui sont exemptés du champ d'application du chapitre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 peuvent utiliser afin de satisfaire aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 20 de la loi du 12 juillet 2013 (dite « GFIA »). Elle consacre ainsi le principe selon lequel ces FIA peuvent utiliser soit les normes luxembourgeoises (LUX GAAP), soit les normes internationales d'information financière (IFRS), soit les normes comptables équivalentes de certains pays tiers.

En 2021, 8 nouveaux projets de loi ont été introduits dans la procédure législative.

Projet de loi 7761

Le projet de loi 7761 a été déposé à la Chambre des Députés le 2 février 2021 et a pu être voté le 14 juillet 2021, aboutissant en une loi ayant pour objet de moderniser le régime d'agrément des entités du secteur financier et du secteur des assurances en transférant à la Commission de surveillance du secteur financier et au Commissariat aux assurances le pouvoir d'octroyer et de retirer directement l'agrément des entités soumises à leur surveillance respective.

Projet de loi 7774

Le projet de loi 7774 a été déposé à la Chambre des Députés le 3 mars 2021 et vise à mettre en œuvre certaines dispositions de 3 règlements européens dont le règlement (UE) 2019/1238 qui vise à introduire un nouveau produit d'épargne-retraite individuelle, nommé « produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle » ou « PEPP ». Le PEPP est un produit de retraite complémentaire individuelle réglementé et non obligatoire qui se caractérise par une portabilité élevée au sein de l'Union européenne.

Projet de loi 7822

Le projet de loi 7822, déposé à la Chambre des Députés le 7 mai 2021, a mené à l'adoption de la loi du 8 décembre 2021. Cette loi transpose en premier lieu en droit national les dispositions de la directive (UE) 2019/2162 qui établit un cadre européen visant à mettre en place un certain degré d'harmonisation pour le traitement des obligations garanties dans l'Union européenne, en mettant l'accent sur des règles de protection des investisseurs concernant les exigences relatives à l'émission d'obligations garanties, les caractéristiques structurelles des obligations garanties, les modalités de la surveillance publique de celles-ci, ainsi que les obligations en matière de publication. Ce nouveau cadre vient s'adjoindre au cadre luxembourgeois existant des « lettres de gage », qui est adapté et modernisé. La loi introduit ainsi une approche « produit » par rapport à l'émission de lettres de gage, et opère une ouverture, étroitement encadrée, de l'accès à l'activité d'émission de lettres de gage à tout établissement de crédit luxembourgeois.

Projet de loi 7825

Le projet de loi 7825, déposé le 21 mai 2021 à la Chambre des Députés, comporte un double objectif. D'une part, il apporte des modifications ciblées à la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation afin de clarifier davantage le cadre légal existant et de l'adapter aux exigences actuelles du marché de la titrisation. Cette modernisation vise à offrir aux opérateurs désireux de réaliser des opérations de titrisation sous le droit luxembourgeois de nouvelles possibilités pour accomplir celles-ci dans des conditions claires alliant souplesse et sécurité juridique, tout en assurant une protection efficace des investisseurs. D'autre part, le projet de loi opérationnalise le règlement (UE) 2020/1503 qui établit des règles uniformes dans l'Union européenne pour le fonctionnement, l'organisation, l'agrément et la surveillance des prestataires de services de financement participatif, ainsi que pour l'exploitation des plates-formes de financement participatif, prévoyant ainsi un cadre de protection renforcé et harmonisé pour les investisseurs sur les plateformes de financement participatif.

Projet de loi 7838

Le projet de loi 7838, déposé en date du 7 juin 2021, a abouti à une quatrième loi du 21 juillet 2021. Cette loi porte approbation de l'Accord modifiant l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021.

Projet de loi 7861

Le projet de loi 7861, qui a été déposé à la Chambre des Députés le 21 juillet 2021, vise à mettre en œuvre les règlements européens 2021/168, 2019/2089, et l'article 5 du règlement 2019/2175, qui modifient le règlement (UE) 2016/1011 (dit « Benchmarks ») relatif aux indices utilisés comme indices de référence. Ce projet de loi apportera les ajustements nécessaires dans la législation nationale afin de tenir compte du nouveau cadre qui est introduit pour la cessation ou l'abandon ordonné des indices de référence, avec la possibilité de la désignation d'un taux de remplacement légal, et reflètera les nouvelles compétences de l'AEMF relatives à certains indices de référence d'importance critique et à la reconnaissance d'administrateurs d'indices de référence situés dans des pays tiers.

Projet de loi 7905

Le projet de loi 7905, déposé à la Chambre des Députés le 28 octobre 2021, vise à autoriser le Gouvernement à accorder, moyennant rémunération adéquate, la garantie de l'Etat aux lignes de crédit contractées par le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL) pour un montant total maximal d'un milliard d'euros. Ce texte reprend dans une loi spéciale les dispositions qui figuraient initialement dans le projet de loi 7638.

Projet de loi 7933

Le projet de loi 7933 a été déposé le 20 décembre 2021 à la Chambre des Députés. En premier lieu, le projet de loi a pour objet d'opérationnaliser le règlement (UE) 2021/23, qui s'inscrit dans la continuité du règlement (UE) n° 648/2012 (dit « EMIR ») en introduisant désormais un régime pour le redressement et la résolution des contreparties centrales, qui, au vu de l'importance et de la taille de leurs activités, traitent une part significative du risque financier du système financier de l'Union européenne. Ensuite, il opère des modifications à la loi du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière qui visent surtout, au-delà des ajustements nécessaires aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2021/23, à moderniser les dispositions relatives à l'exécution des garanties financières, notamment en ce qui concerne le régime de la vente publique d'instruments financiers.

Par ailleurs, 2 nouveaux projets de règlements grand-ducaux ont été introduits dans la procédure réglementaire au cours de l'année 2021.

Il s'agit d'une part d'un projet de règlement grand-ducal qui vise à déterminer le programme de la formation spéciale et la procédure de l'examen de fin de formation spéciale pour les fonctionnaires stagiaires du cadre du Commissariat aux assurances appartenant aux groupes de traitement A1 et B1, ainsi que le programme et la procédure de l'examen de promotion pour les fonctionnaires du cadre du personnel du Commissariat aux assurances appartenant au groupe de traitement B1.

D'autre part, il s'agit d'un projet de règlement grand-ducal qui a abouti à la publication du règlement grand-ducal du 17 décembre 2021 relatif aux taxes à percevoir par la Commission de surveillance du secteur financier. Ce texte abroge et remplace le règlement grand-ducal du 21 décembre 2017 et a pour objet principal de remplacer le tarif existant afin d'adapter les montants des taxes à l'évolution du coût de la surveillance, et d'introduire des taxes pour les nouvelles compétences attribuées à la Commission de surveillance du secteur financier, sans pour autant changer la structure fondamentale de la grille tarifaire.

3.6. Stabilité financière

Eu égard à l'importance de la protection des déposants et du maintien de la stabilité financière pour le fonctionnement de l'économie dans son ensemble, les dispositions légales européennes et nationales attribuent un rôle central aux autorités chargées de la réglementation et de la surveillance du système financier. Les missions assumées dans ce cadre par le ministère des Finances comprennent notamment sa participation dans les différents organes régissant la résolution bancaire et la protection des déposants, ainsi que sa participation au Comité du Risque Systémique, autorité macro-prudentielle nationale présidée par le ministre des Finances.

3.6.1 Résolution bancaire et protection des déposants

La loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement prévoit que le directeur du Trésor est membre du conseil de résolution et du conseil de protection de déposants et des investisseurs fonctionnant sous l'égide de la CSSF. Le directeur du Trésor est également membre du comité directeur du Fonds de résolution Luxembourg (FRL) et du Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL). Les agents de la direction Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la place financière (ci-après, la direction) contribuent à la préparation des dossiers des réunions du conseil de résolution, du conseil de la protection des déposants et des investisseurs, du FRL et du FGDL.

Les agents de la direction représentent également le ministère des Finances au sein des collèges de résolution de groupes bancaires luxembourgeois, européens, voire originaires de pays tiers. Ces collèges impliquent les États concernés qui ne font pas partie de la zone euro dans les discussions sur les plans de résolution bancaire.

En 2021, 58 projets de plan de résolution concernant les groupes bancaires dont la maison-mère ou une filiale bancaire est établie au Luxembourg ont été commentés par les agents de la direction. Le ministère des Finances attache une importance toute particulière à la crédibilité et la viabilité des stratégies de résolution proposées. Les observations du ministère des Finances ont ainsi avant tout porté sur la crédibilité des mécanismes de remontée des pertes des filiales vers les maisons-mères, sur la nécessité de disposer d'un niveau suffisant de ressources financières au niveau des filiales bancaires, et sur la nécessité d'approfondir davantage les analyses en matière de fonctions critiques exercées par les banques, dont notamment celles liées aux activités de banque privée et de banque dépositaire. En 2021, les agents de la direction ont également participé à 11 collèges de résolution, organisés par visioconférence.

3.6.2 Surveillance macroprudentielle et risques systémiques

La loi modifiée du 1er avril 2015 portant création d'un Comité du risque systémique (CdRS) définit le cadre institutionnel de la surveillance macro-prudentielle au Luxembourg. Le Comité a pour mission de coordonner la mise en œuvre de la politique macro-prudentielle nationale dont l'objectif ultime est de « contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois, notamment en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation des risques systémiques ». Le Comité est composé des autorités nationales impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier, à savoir le gouvernement, la Banque centrale du Luxembourg (BCL), la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et le Commissariat aux assurances (CAA). Le ministre des Finances préside le Comité. Les agents de la direction contribuent aux travaux du secrétariat du comité via le réseau des correspondants, participent aux groupes de travail du Comité et préparent les réunions du comité au sein du ministère des Finances.

En 2021, dans le contexte particulier de la crise sanitaire, le Comité a suivi de près les sources potentielles de vulnérabilité du système financier. Le Comité a notamment émis au cours de l'année 2021 un avis relatif à la désignation et au calibrage du coussin pour les autres établissements d'importance systémique. En outre il a émis quatre recommandations en relation avec la fixation du taux de coussin contracyclique. Le Comité a ainsi recommandé à la CSSF de maintenir le coussin contracyclique, applicable à partir du 1er janvier 2021 aux expositions situées au Luxembourg, à 0,5% des actifs pondérés par les risques. Suite à la recommandation du Comité à la CSSF, en novembre 2020, de fixer des limites plus contraignantes pour les banques en matière d'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg, le Comité a suivi l'implémentation de ces mesures en 2021.

04

×

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES

Introduction

En 2021, la crise sanitaire liée à la pandémie de la COVID-19 a continué à dominer les agendas politiques et les dossiers que la direction Affaires économiques et budgétaires traite au niveau national, européen et international.

Sur le plan national, la direction a été fortement impliquée dans la coordination et l'élaboration des principales contributions au titre de la gouvernance économique et financière européenne qui s'inscrivaient dans un contexte de relance économique. 2021 a été une année particulière en raison de la préparation du Plan national pour la reprise et la résilience (PRR) établi en vertu de l'effort de relance et de solidarité lancé sur le plan européen dénommé « NextGenerationEU » (NGEU). Outre la préparation des contributions européennes, les agents de la direction ont été impliqués dans le suivi financier des mesures mises en place par le gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire et ont accompagné des initiatives visant à réformer la comptabilité et la gouvernance budgétaire. La direction a également commencé à agir en tant qu'autorité de gestion pour un certain nombre de fonds ou programmes européens et a surveillé de près des projets bénéficiant d'un financement de l'Union européenne (UE).

Au niveau européen, le rythme de travail a été marqué par la coordination et la préparation des réunions Eurogroupe et ECOFIN ainsi que par les travaux menés au niveau des différents comités préparatoires. Les discussions ont porté principalement sur l'état des économies, la politique budgétaire et la mise en œuvre des PRR qui constituent le projet phare de l'Union afin de réussir la double transition verte et numérique dans un contexte post COVID-19. En outre, l'accompagnement des étapes clés du Semestre européen et la réforme du Mécanisme européen de stabilité ont figuré sur le plan de travail de la direction. Enfin, la direction a suivi les débats relatifs au remboursement de l'instrument de relance du NGEU et au Budget annuel de l'UE.

En ce qui concerne le volet international, la direction a continué à gérer les relations avec le Fonds monétaire international (FMI) dont la coordination de la consultation annuelle au titre de l'Article IV. Enfin, les agences de notation ont toutes confirmé la notation « AAA » du Luxembourg en 2021.

4.1. Volet national

Sur le plan national, les agents de la direction Affaires économiques et budgétaires sont impliqués dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des différentes politiques d'ordre économique, budgétaire ou financière. Ces travaux ont permis d'appuyer la mise en œuvre des politiques en matière des finances publiques conformément aux axes prioritaires du gouvernement, tout en tenant compte des perspectives économiques sur le plan européen et international.

4.1.1 Comité économique et financier national

Dans une optique de pouvoir assurer une coordination efficace entre les différentes instances publiques compétentes sur le plan économique, budgétaire et financier, le Comité économique et financier national (CEFN) a été institué par le règlement grand-ducal du 9 octobre 2017. La présidence du CEFN est assurée par le directeur du Trésor et le secrétariat par la direction Affaires économiques et budgétaires.

En 2021, le CEFN s'est réuni à 3 reprises pour coordonner l'élaboration des principales contributions du Luxembourg au titre de la gouvernance économique et financière européenne.

Au cours du premier semestre, le CEFN a coordonné l'élaboration du Programme de stabilité et de croissance (PSC 2021) qui reprenait de nouveau son format habituel. Malgré des signes encourageants concernant la reprise économique, le PSC 2021 s'est inscrit dans un contexte marqué par des incertitudes importantes entourant l'évolution épidémiologique.

En parallèle à la préparation du PSC 2021, le Programme national de réforme 2021 (PNR 2021) et le Plan pour la reprise et la résilience (PRR) du Luxembourg ont été élaborés. Ce dernier constituait une nouveauté dans le calendrier européen et a été établi en vertu de l'effort de relance et de solidarité lancé sur le plan européen.

Quant au Projet de plan budgétaire (PPB 2022) relatif à l'exercice 2022, transmis aux instances européennes en date du 13 octobre 2021, le comité a coordonné son élaboration ainsi que la mise à jour des données pertinentes en parallèle aux travaux d'élaboration du projet de budget annuel et de la programmation pluriannuelle.

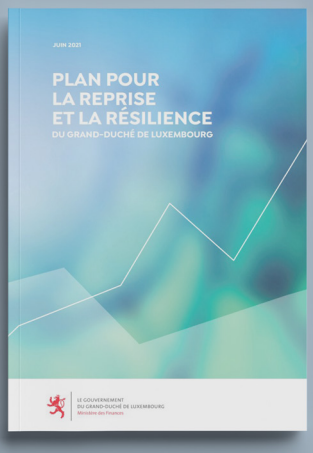
Dans son avis officiel relatif au PPB 2022 du Luxembourg, la Commission européenne a conclu que le Luxembourg est globalement conforme aux recommandations budgétaires du Semestre européen. La Commission a confirmé par ce biais que les mesures formulées dans le cadre de la crise contribuent à la réalisation d'une reprise durable et inclusive, tout en donnant la priorité à la transition verte et numérique.

Afin d'assurer un suivi efficace de ses missions tant au niveau européen qu'au niveau national, des échanges réguliers ont également eu lieu au sein du comité sur le contexte macroéconomique, les étapes clefs du Semestre européen, la Facilité pour la reprise et la résilience ainsi que le programme de travail et le calendrier du CEFN pour 2022.

« Programme de stabilité et de croissance 2021 »

« Projet de plan budgétaire 2022 »

« Plan pour la reprise et la résilience »



4.1.2 Comptabilité et gouvernance budgétaire

Étude de faisabilité d'une réforme de la comptabilité budgétaire

Dans l'optique d'anticiper une éventuelle directive européenne en la matière, le ministère des Finances a entamé en 2019 une étude de faisabilité d'une réforme de la comptabilité budgétaire, en bénéficiant du support du service d'appui à la réforme structurelle de la Commission européenne.

Les travaux que la direction a menés en 2021 ensemble avec les services de la Trésorerie de l'État et de l'Inspection générale des finances visaient à mieux comprendre les principales différences entre le système de comptabilité budgétaire en place et un système de comptabilité d'exercice ainsi qu'à relever les défis liés à sa mise en œuvre.

Green Budgeting

La direction Affaires économiques et budgétaires, en collaboration avec l'Inspection générale des finances, a entrepris de développer davantage les pratiques « Green Budgeting » qui consistent, dans un premier temps, à mieux distinguer des dépenses et des recettes pertinentes en matière durable.

Au niveau européen, le Luxembourg a été félicité pour ses premiers efforts en la matière par l'OCDE qui a noté qu'avec le Danemark et la France, les efforts du Grand-Duché sont les plus avancés.

Suivi des mesures COVID-19

La direction a continué à assurer un suivi régulier de l'impact budgétaire de la pandémie. Les services ont ainsi préparé un tableau mensuel reflétant les montants déboursés au titre des mesures décidées dans la lutte contre les effets économiques et sociaux de la pandémie. En 2021, les mesures de soutien ont été adaptées au fur et à mesure que la situation a évolué, tout en garantissant une réponse adéquate aux besoins changeants des entreprises.

Affaires économiques et budgétaires

5

LOIS VOTÉES

5

PROJETS DE LOI DÉPOSÉS

9

QUESTIONS PARLEMENTAIRES TRAITÉES

4.21.3 Plan pour la reprise et la résilience

Le 21 juillet 2020, le Conseil européen est parvenu à un accord historique sur le prochain budget à long terme de l'Union ainsi qu'un Fonds de relance européen intitulé « NextGenerationEU » (NGEU). Grâce aux 750 milliards d'euros du NGEU et à l'aide de l'enveloppe de 1.074 milliards d'euros du Cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'UE dispose désormais de la capacité financière nécessaire pour affronter les défis posés par la double transition verte et numérique dans un contexte post COVID-19.

La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) représente la pièce-maîtresse de NGEU. Dotée de 672,5 milliards d'euros, la FRR représente environ 90% de l'enveloppe totale du fonds de relance européen. Le Luxembourg a droit à des subventions à hauteur d'environ 93,53 millions d'euros.

Afin de bénéficier de ces fonds, chaque État membre doit préparer un « Plan pour la reprise et la résilience » (PRR) qui définit des réformes et investissements à mettre en œuvre d'ici la fin de 2026. La direction Affaires économiques et budgétaires au sein du ministère des Finances assume le rôle d'autorité de gestion du PRR.

En date du 10 mars 2021, le ministère des Finances a publié le projet de PRR qui a servi de base de discussions avec la Commission européenne. Par ailleurs, ce projet a été présenté aux différentes parties prenantes, y compris la Chambre des Députés et les partenaires sociaux, dans le cadre d'un processus de consultation. En date du 30 avril 2021, le Luxembourg a finalement transmis le plan finalisé à la Commission européenne endéans les délais prévus par la règlementation européenne.

Le PRR du Luxembourg s'inscrit dans la continuité de l'action gouvernementale au centre de laquelle se trouve la politique en faveur de la cohésion sociale et de la promotion d'un environnement économique moderne et attrayant, tout en réussissant les transitions verte et numérique.

Visite de Ursula von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, annonçant l'approbation du Plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg.

Le plan est conforme aux exigences de la facilité et prévoit que 61% des investissements contribuent aux efforts dans la lutte contre le changement climatique. Quant aux investissements numériques, 32% de l'enveloppe totale à laquelle le Luxembourg a droit y est dédié, le seuil minimal requis étant de 20%.

En date du 18 juin 2021, la Commission européenne a formellement approuvé le Plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg. L'approbation du plan par le Conseil de l'UE a par la suite permis le versement au Luxembourg d'un préfinancement de 12 millions d'euros, soit 13% du montant total alloué au Grand-Duché en date du 3 août 2021. Les prochains versements seront autorisés en fonction de l'atteinte des jalons et cibles définis dans le PRR.

4.1.4 Fonds européens

Au-delà de la FRR, la direction suit de près les projets qui jouissent d'un financement UE et assurera à l'avenir également le rôle d'autorité de gestion dans le cadre de la « Réserve d'ajustement au Brexit » (Brexit Adjustment Reserve, BAR).

Réserve d'ajustement au Brexit

La Réserve d'ajustement au Brexit est un instrument à hauteur de 5 milliards d'euros (prix 2018) agréé par le Conseil européen en juillet 2020 pour soutenir les États membres dont les économies ont été particulièrement affectées par le retrait du Royaume-Uni de l'UE.

Suite à la publication de la proposition législative afférente de la Commission en date du 25 décembre 2020, le début de l'année était marqué par les négociations au Conseil sur le règlement fixant les modalités de la BAR. Le Luxembourg s'est vu octroyer 114 millions d'euros, qui pourront servir à financer des projets au plan national mis en place pour absorber ou mitiger les effets du Brexit.

En tant qu'autorité de gestion, la direction est en charge de l'identification des projets éligibles, de la coordination avec la Commission européenne, de la mise en place d'un système de gestion et de contrôle ainsi que du suivi de la mise en œuvre des projets et des déboursements européens.

Fonds de solidarité

Le « Fonds de solidarité de l'Union européenne » (FSUE) a été mis en place avec l'objectif de faire face aux grandes catastrophes naturelles et afin d'exprimer la solidarité en Europe à l'égard de régions sinistrées.

Après les fortes précipitations du 14 juillet 2021, de graves inondations ont frappé le Luxembourg pendant deux jours consécutifs. Cette catastrophe naturelle a causé des dégâts financiers et matériels importants pour les ménages, les entreprises ainsi que les autorités publiques. Le coût total direct des dommages causés par les inondations est estimé à environ 200 millions d'euros. Le gouvernement a réagi à cette catastrophe en mobilisant une enveloppe financière de 100 millions d'euros au bénéfice des sinistrés des inondations.

En date du 6 octobre 2021, le ministère des Finances a soumis une demande de financement à la Commission européenne au titre du FSUE afin de couvrir une partie des dépenses liées aux inondations.

DG REFORM (TSI)

Le ministère des Finances est l'autorité de coordination pour toute soumission de projet au titre de l'instrument d'appui technique (TSI) de la Commission européenne. Le TSI est un programme de l'UE dont l'objectif est de fournir une expertise technique aux États membres pour concevoir et mettre en œuvre des réformes. Dans le cadre de l'appel annuel du TSI pour l'année 2021, les autorités luxembourgeoises ont soumis trois demandes.

4.2. Volet européen

4.2.1 Eurogroupe et ECOFIN

À partir de mai 2021, les réunions de l'Eurogroupe et de l'ECOFIN se sont à nouveau déroulées en présentiel. En 2021, deux réunions informelles ont d'ailleurs été organisées à Lisbonne et à Ljubljana, qui ont porté notamment sur l'interaction entre la politique budgétaire et monétaire, la fiscalité au XXIe siècle, les risques climatiques et le secteur financier, ainsi que sur une reprise résiliente des économies européennes.

Au cours de l'année 2021, les ministres des Finances se sont concertés sur l'état de leurs économies, les effets à court et moyen terme de la crise COVID-19 et le retrait éventuel des mesures de soutien. Les discussions ont également porté sur la mise en œuvre des PRR ainsi que sur la politique budgétaire à adopter au cours de 2021 et 2022.

En outre, les ministres ont fait le point sur la mission Article IV du Fonds monétaire international (FMI) pour la zone euro, le financement climatique international ou encore la surveillance des post-programmes par la Commission européenne. Par ailleurs, les ministres ont eu des premiers échanges de vues portant sur le rôle international de l'euro, les crypto-monnaies, les prix de l'énergie et l'évolution de l'inflation.

Eurogroupe et Conseil ECOFIN du 12 et 13 juillet 2021.

4.2.2 Semestre européen

La direction Affaires économiques et budgétaires est en charge de la mise en œuvre du Semestre européen sur le plan national, à travers le CEFN, et en étroite collaboration avec le ministère de l'Économie.

Le Semestre européen 2021 s'est principalement articulé autour des plans pour la reprise et la résilience (PRR). L'implémentation de ce dernier a donc pris le devant de la scène dans le cadre de ce cycle de coordination des politiques économiques et financières en 2021.

Le Semestre européen 2021 a démarré le 18 novembre 2020 avec la publication du paquet d'automne par la Commission européenne. Les documents présentés dans ce contexte ont défini les priorités économiques générales de l'Union et ils comportaient des orientations pour la politique économique à mener à l'attention des États membres.

En date du 2 juin 2021, la Commission européenne a publié son paquet de printemps. En raison de la situation liée à la pandémie, les États membres ont reçu des recommandations quasiment uniformes, comprenant des orientations sur les positions budgétaires, sur la composition des finances publiques ainsi que sur le besoin d'investissements durables et favorables à la croissance.

Le 9 novembre 2021, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions sur l'avenir du Semestre européen dans le contexte du Plan de relance pour l'Europe. La mise en œuvre des PRR ainsi que la revue de la gouvernance économique relancée fin 2021 auront en effet un impact important sur le fonctionnement du Semestre européen à l'avenir.

4.2.3 Pacte de stabilité et de croissance

Le pacte est l'instrument dont l'UE s'est dotée afin de coordonner les politiques budgétaires nationales et enrayer les déficits budgétaires excessifs au sein de l'Union.

Le 20 mars 2020, la Commission européenne avait activé la clause dérogatoire générale (« general escape clause »), permettant la suspension temporaire des limites de déficit et de dette, pour la première fois dans l'histoire du Pacte de stabilité et de croissance. L'activation de la clause a été prolongée en mars 2021 et étendue jusqu'à 2022.

Le PSC 2021 a été transmis aux instances européennes en date du 30 avril 2021. La direction a coordonné l'actualisation du PSC, qui un an après l'éclatement de la pandémie de la COVID-19 a repris son format habituel.

À travers le PSC 2021, le Luxembourg a réaffirmé son engagement en faveur de finances publiques saines et équilibrées à long terme. Dès 2021, le Luxembourg est ainsi revenu en-dessous de la barre des 3% du PIB, tel que prévu par les traités européens en ce qui concerne le déficit public.

4.2.4 Approfondissement de l'Union économique et monétaire – Mécanisme européen de stabilité (MES)

Lors des Sommets de la zone euro de juin et de décembre 2018, les dirigeants avaient décidé d'étendre les tâches confiées au MES.

Après la décision des ministres des Finances de se focaliser sur la lutte contre les effets économiques de la crise de la COVID-19 en mars 2020, l'Eurogroupe est parvenu à un accord définitif sur la réforme du MES en novembre 2020.

La signature du traité du MES révisé, qui a eu lieu les 27 janvier et 8 février 2021 à Bruxelles, marque la fin de négociations qui ont duré plus de trois ans et pendant lesquelles le Luxembourg a soutenu les efforts visant à renforcer le rôle du MES, et ce dans tous les domaines.

Remise de la médaille de grand officier de l'ordre grand-ducal de la Couronne de chêne à Klaus Regling, Managing Director du Mécanisme européen de stabilité.

En effet, le renforcement du MES est non seulement bénéfique pour cette institution, dont le siège est au Luxembourg, mais il contribuera surtout à accroître la résilience économique de l'UEM.

L'année 2021 a été par la suite marquée par les procédures de ratification du traité dans les États membres du MES. En tant que pays hôte du MES, une ratification précoce par le Luxembourg dudit traité révisé marquait un signe important pour l'engagement du Luxembourg en faveur des institutions européennes qui ont leur siège à Luxembourg. C'est ainsi que la Chambre des Députés a été le cinquième parlement national à approuver la révision du traité en votant la loi afférente en date du 14 juillet 2021.

Finalement, pour récompenser le directeur général du MES, Klaus Regling, pour son travail exemplaire à la tête de l'institution depuis sa création en 2012, le ministre des Finances Pierre Gramegna lui a conféré en date du 24 novembre 2021 au nom de S.A.R. le Grand-Duc la médaille de grand officier de l'ordre grand-ducal de la Couronne de chêne.

4.2.5 Cadre financier pluriannuel

Le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 à hauteur de 1.074 milliards d'euros et le FRR de 750 milliards d'euros, forment une enveloppe globale de 1.824 milliards pour le Plan de relance européen.

En date du 22 décembre 2021, la Commission européenne a publié sa proposition pour l'introduction d'un paquet de nouvelles ressources propres. Les recettes générées par ses nouvelles ressources sont destinées à rembourser principalement la dette émise par la Commission aux fins du financement du Fonds de relance de l'Union (NextGenerationEU).

Le paquet est composé de trois ressources propres et se fonde sur les recettes nationales générées par un système d'échange de quotas d'émission réformé, les recettes nationales générées par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ainsi qu'une part des bénéfices imposables des multinationales réaffectés à chaque État membre au titre du pilier 1 de l'accord fiscal global conclu au niveau de l'OCDE et du G20.

4.2.6 Budget annuel de l'Union européenne

Le Budget annuel de l'Union pour 2022 adopté fin novembre 2021 est de 169,5 milliards d'euros en engagements et de 170,6 milliards d'euros en paiements. Par rapport au Budget de l'UE pour 2021, qui s'élevait à 164 milliards d'euros en engagements et 166 milliards d'euros en paiements, le Budget de l'UE pour 2022 a connu une augmentation exceptionnelle en engagements et en paiements.

Le Budget annuel de l'Union pour 2022 est le deuxième du cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2021 – 2027 et sera complété de manière significative par l'instrument de relance de l'UE (NGEU), qui couvre la période 2021-2023.

4.3. Volet international

4.3.1 Fonds monétaire international (FMI)

Afin de promouvoir la stabilité du système monétaire international et d'assurer une croissance harmonieuse des échanges commerciaux, le Fonds monétaire international (FMI) surveille – principalement à travers des missions au titre de l'article IV de ses statuts – les équilibres financiers mondiaux ainsi que la situation économique, budgétaire et financière de ses pays membres.

Après le gel de ces procédures en 2020, les travaux ont repris dans le contexte du cycle de surveillance 2021 avec des visites virtuelles du FMI en novembre 2020 et février 2021 qui ont été coordonnées par la direction. Le rapport final publié le 25 mai 2021 atteste au Luxembourg une gestion efficace de la crise de la COVID-19 grâce notamment à un soutien financier sans précédent. Le cycle 2022 a commencé avec une visite virtuelle en novembre 2021 et portera principalement sur la reprise économique post-COVID-19.

Dans le but de soutenir les pays à faible revenu à surmonter la crise, le FMI a effectué en date du 23 août 2021 la plus large allocation générale de droits de tirage spéciaux (DTS) dans son histoire (650 milliards de dollars américains). À ce titre, le Luxembourg s'est vu attribuer 1,27 milliards de DTS (1,53 milliards d'euros).

En 2021, le Luxembourg a annoncé pour la première fois sa participation dans les accords d'échange volontaire du FMI par le biais desquels un certain nombre de pays ayant une forte position extérieure se déclarent prêts à acheter les DTS des pays à faible revenu contre des devises. La direction est en charge, ensemble avec la Banque centrale du Luxembourg et la Trésorerie de l'Etat, de la mise en œuvre de cet engagement au plan national et a préparé sa traduction en législation nationale.

Le ministre des Finances, Pierre Gramegna, et la Directrice générale du FMI, Kristalina Georgieva, à l'occasion de la table ronde sur les options pour amplifier l'impact de l'allocation générale.

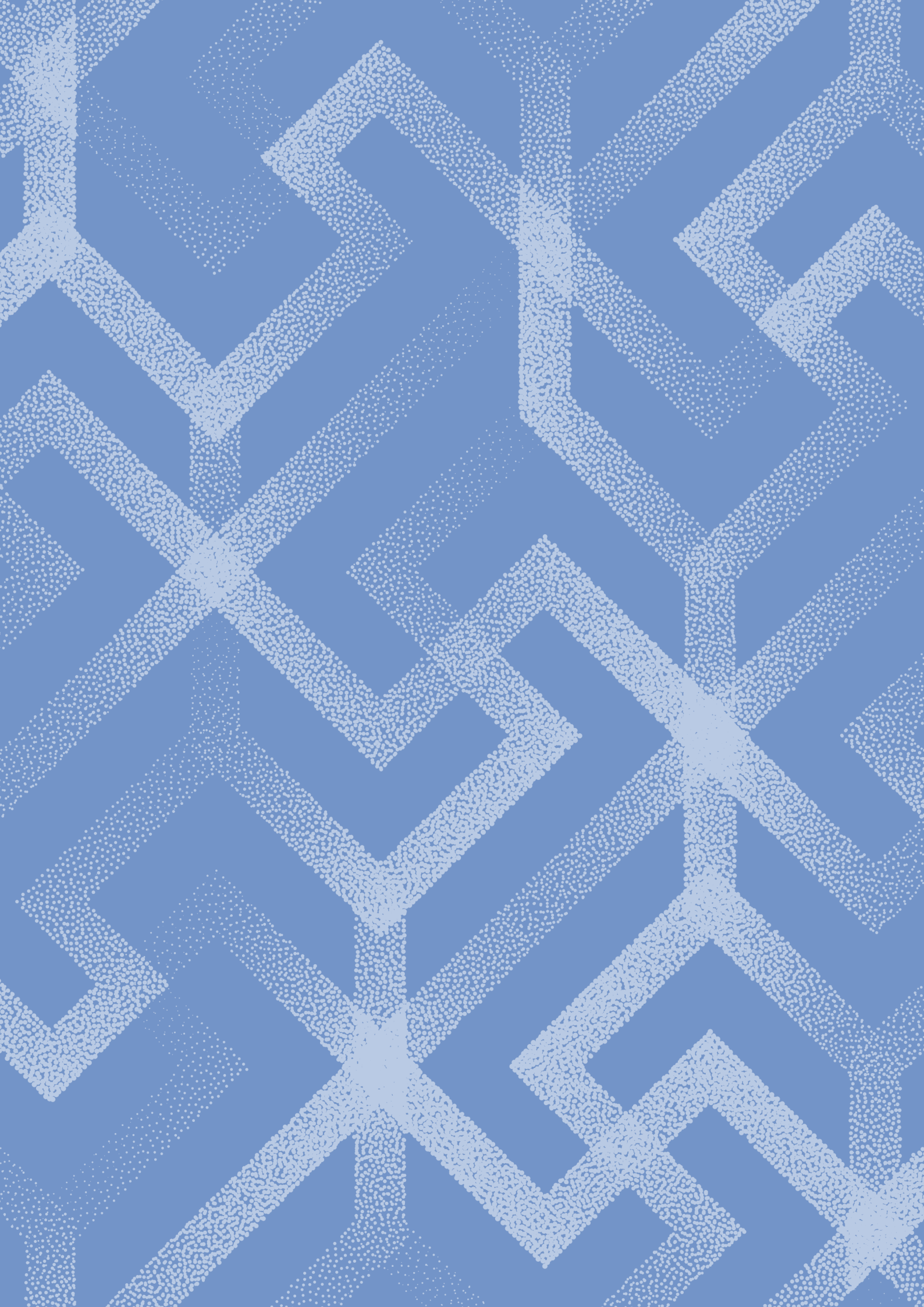
Finalement, la direction prépare et encadre la participation régulière du ministère aux réunions biannuelles du FMI en avril et en octobre de chaque année. En octobre 2021, le ministre des Finances Pierre Gramegna fut un des seuls représentants issus d'un pays ne faisant pas partie du G-20 à être invité pour participer en personne aux assemblées annuelles du FMI qui se sont déroulées en format hybride. Il y a co-présidé avec Kristalina Georgieva, Directrice générale du FMI, et Tharman Shanmugaratnam, ministre principal et ministre coordonnateur des politiques sociales de Singapour, une table ronde sur les options pour amplifier davantage l'impact de l'allocation de DTS précitée.

À cette même occasion, le ministre a participé à la réunion traditionnelle de la constituante belgo-néerlandaise dont fait partie le Luxembourg et a également eu des entrevues bilatérales avec Alfred Kammer, Directeur du département européen du FMI, et Emil Stavrev, chef de mission auprès du FMI, pour discuter des perspectives économiques de la zone euro et des principaux axes du projet de budget 2022 du Luxembourg.

4.3.2 Agences de notation

Dans le cadre de ses missions, la direction a également coordonné, en étroite collaboration avec la Trésorerie de l'Etat, la relation et les échanges avec les agences de notation de crédit, à l'instar des Moody's, Standard & Poor's, DBRS ou encore Fitch, dont l'une des tâches principales est de mener des travaux d'évaluation quant à la capacité des gouvernements à rembourser leurs dettes.

En 2021, les principales agences ont confirmé le maintien de la notation AAA, malgré les répercussions de la COVID-19 sur l'économie. Selon les agences, le Luxembourg se distinguait notamment par un niveau de richesse élevé ainsi qu'une structure financière, réglementaire et institutionnelle solide et transparente. Les agences ont surtout noté que les perspectives favorables des finances publiques sont un élément clé justifiant la note positive.



05

×

RELATIONS MULTILATÉRALES, AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET SANCTIONS FINANCIÈRES

5.1. Institutions multilatérales

5.1.1 Introduction

L'axe central de soutien du ministère des Finances à la lutte contre la pauvreté est constitué par une politique active de promotion d'un développement économique durable du secteur privé des pays en développement. Son action est à la fois multilatérale, multi-bilatérale et bilatérale. Les engagements du ministère s'inscrivent dans une optique de soutien de la croissance économique dans les pays les moins avancés, en respectant l'inclusion sociale et la soutenabilité écologique. Partant du principe que seule une croissance économique inclusive et durable est génératrice d'emplois stables et bien rémunérés, l'objectif est d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement.

L'action du ministère des Finances en matière de coopération au développement s'établit à environ 10% de l'enveloppe globale de l'aide publique au développement (APD) du Luxembourg, et se concentre principalement sur le financement des programmes mis en place par les Banques multilatérales de développement (BMD) et le Fonds monétaire international (FMI).

Trois axes stratégiques sont privilégiés :

- à travers le financement des BMD, contribuer à combler le déficit extraordinaire d'infrastructure de base dans les pays en développement, que ce soit en matière de transport (routes, chemins de fers, ports), de production d'énergie (propre, de préférence renouvelable) ou d'accueil essentiel (écoles, hôpitaux) ;
- en accord avec les déclarations des Nations Unies et de l'Union Européenne (UE) sur le rôle désirable et nécessaire du secteur privé dans la coopération au développement, jouer un rôle catalyseur dans les partenariats publics-privés et la promotion des PME ;
- tirant parti de l'expérience de la place financière, soutenir des initiatives promouvant la mise en place d'un secteur financier performant au service de l'économie réelle dans les pays en développement (réglementation des banques, supervision prudentielle, prévention de flux illicites, mais aussi accès équitable à la finance, déploiement de microcrédits/assurances, etc.).

Le fil conducteur des contributions aux fonds fiduciaires des institutions financières internationales est de se concentrer prioritairement sur des thèmes où le ministère peut apporter une valeur ajoutée, et avoir d'autres donateurs partageant les mêmes vues se joindre au Luxembourg pour atteindre une masse critique ; tels les fonds à vocation multi-donateurs auprès des banques régionales en support du secteur financier.

5.1.2 Le Fonds monétaire international (FMI)

Le Luxembourg met en œuvre une stratégie basée sur l'assistance technique dont l'objectif ultime est de renforcer les capacités institutionnelles et le capital humain des pays à faible revenu. Pour ce faire, la direction participe à plusieurs fonds fiduciaires d'assistance technique du FMI :

- **Data for Decisions (D4D) Fund :** l'objectif principal de ce fonds est de mettre des données de qualité à la disposition des décideurs afin de faciliter l'adoption de politiques macroéconomiques fondées sur des preuves et de soutenir la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Ce fonds promeut la responsabilisation, la transparence et la prise de décision dans le secteur privé. La participation luxembourgeoise à ce fonds depuis 2018 s'élève à 2 millions d'euros.

- **Financial Sector Stability Fund (FSSF) :** Ce fonds a pour mission de renforcer la stabilité des secteurs financiers dans les pays à revenu faible et intermédiaire et de promouvoir l'inclusion et l'approfondissement du secteur financier dans ces pays. La participation luxembourgeoise à ce fonds depuis 2017 s'élève à 4,6 millions d'euros.

- **Revenue Mobilisation Trust Fund (RMTF) :** nous soutenons ce fonds fiduciaire depuis 2016 (nous avons également participé au fonds prédécesseur depuis 2010). L'objectif principal de RMTF est de renforcer la capacité des administrations fiscales des pays en développement pour leur permettre de collecter les revenus nécessaires pour pouvoir financer leur propre développement. La participation du Luxembourg à ce fonds s'élève à 2,5 millions d'euros.

- **AML/CFT (Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism) Thematic Fund :** ce fonds se penche sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. En contribuant aux initiatives visant à développer et maintenir des centres financiers robustes et stables se basant sur une réglementation et une supervision solide, le Luxembourg s'engage dans le renforcement de la stabilité financière internationale. Le pays contribue à ce fonds depuis 2014 et a renouvelé son soutien par le biais d'une nouvelle contribution de 2 millions d'euros sur 4 ans (2021-2024) pour la 3ème phase du fonds.

- **CAPTAC-DR (Fonds fiduciaire d'assistance technique en Amérique centrale, Panama et en Rép. Dominicaine) :** depuis 2014 le ministère des Finances appuie le centre régional du FMI, CAPTAC-DR. L'objectif principal du centre est d'aider au renforcement des capacités techniques et institutionnelles de ses pays membres en matière d'administration fiscale et douanière, la gestion des finances publiques, la supervision et la réglementation financière, les statistiques du secteur réel, les finances publiques, entre autres. La participation luxembourgeoise à ce programme prendra fin en 2023.

- **AFRITAC de l'Ouest :** ce centre régional du FMI fournit une assistance technique aux pays et aux institutions régionales membres afin de contribuer au renforcement de leurs capacités institutionnelles, techniques et humaines en matière de l'administration de recettes, la gestion des dépenses, la gestion de la dette et le développement des marchés financiers, les statistiques macroéconomiques, entre autres. La participation luxembourgeoise à ce programme prendra fin en 2022.

5.1.3 Le Groupe Banque mondiale

Augmentations de Capital de la BIRD et de la SFI

Au sein du Conseil d'administration du Groupe de la Banque mondiale (GBM) (regroupant notamment la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la Société financière internationale (SFI) et l'Association internationale du développement (AID)), le Luxembourg fait partie d'une circonscription (encore appelée « groupe électif ») comprenant 10 pays : l'Autriche, la Biélorussie, la Belgique, la République tchèque, la Hongrie, le Kosovo, le Luxembourg, la République slovaque, la Slovénie et la Turquie.

Le droit de vote actuel du Luxembourg est de 0,12% pour la BIRD comme aussi pour la SFI. Cela fait suite à une augmentation du capital pour un montant total de 13 milliards de dollars américains, dont 7,5 milliards de dollars américains versés à la BIRD, et 5,5 milliards de dollars américains à la SFI, approuvée par les actionnaires du GBM en 2018. Pour le Luxembourg, cela comprenait une contribution en faveur de la BIRD pour un montant de 7.677.211 dollars américains et une contribution de 7.526.000 dollars américains à la SFI.
Ces paiements ont été finalisés en septembre 2020.

Reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID)

L'AID est l'institution de la Banque mondiale qui aide les pays les plus pauvres de la planète. Sous la supervision de 173 pays actionnaires, l'AID vise à réduire la pauvreté en accordant des prêts à taux réduits et des dons destinés à des programmes visant à stimuler la croissance économique et à réduire les inégalités. Depuis sa création, l'AID a fourni 422 milliards de dollars américains pour financer des investissements dans 114 pays.

Le Luxembourg a contribué à hauteur de 61 millions d'euros dans le cadre du cycle de reconstitution le plus récent de l'IDA, IDA 19. Les fonds de l'AID sont reconstitués normalement tous les trois ans, mais en raison de la pandémie et des besoins urgents dans les pays les plus pauvres, le cycle AID 19 a été raccourci à deux ans pour permettre une reconstitution des ressources et un cycle AID 20 anticipé afin de soutenir, par des mesures stratégiques et financières, 74 pays bénéficiaire de l'AID entre juin 2022 et juin 2025. Les négociations pour l'enveloppe financière se sont conclues en décembre 2021 avec un vaste ensemble de mesures stratégiques et financières visant à soutenir 74 pays entre juin 2022 et juin 2025.

Le volume de reconstitution pour l'AID 20 se chiffre à 93 milliards de dollars américains, ce qui nécessite 23,5 milliards de dollars américains de contributions totales des donateurs. La contribution du Luxembourg s'élève à 61,21 millions d'euros correspondant à 0,21% des contributions totales.

Le Luxembourg, sous la direction du ministère des Finances, a activement participé à l'élaboration de la stratégie de l'AID 20, mettant l'accent sur : le renforcement de la gouvernance ; la mobilisation des ressources fiscales; la lutte contre les flux financiers illicites ; la promotion du développement du secteur privé et de la création d'emplois.

ida.worldbank.org

Participation du Luxembourg au « Global Tax Program » (GTP)

Cette initiative conjointe du GBM et du Fonds monétaire international (FMI) se focalise sur le renforcement des systèmes fiscaux des pays en développement et la mobilisation des ressources fiscales.

Avec le Royaume-Uni et la Suisse, le Luxembourg fait partie des partenaires fondateurs. Les autres partenaires qui ont rejoint ce programme sont l'Australie, le Japon, la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et la France. La participation luxembourgeoise s'élève à 2 millions d'euros répartis sur cinq ans à hauteur de 400.000 euros par an.

worldbank.org

Participation du luxembourg au fonds pour l'environnement mondial, « Global Environment Facility » (GEF)

Créé en 1991 au sein du GBM, le GEF constitue la principale source de financement de projets visant les problèmes environnementaux les plus urgents. Le GEF rassemble plusieurs agences onusiennes et fonctionne comme mécanisme financier pour un grand nombre de conventions internationales liées au climat. Le programme se focalise sur quatre grands domaines au bénéfice de 91 pays, et notamment sur : l'agriculture, la pêche, la gestion des ressources naturelles et la protection de la faune et de la flore.

Le Luxembourg a rejoint le GEF en 1997, et le ministère des Finances participe activement à ses travaux et y est représenté au sein d'une circonscription. Une reconstitution des ressources (GEF-8) est en cours couvrant la période 2022-2026.

thegef.org

Société financière internationale (SFI-IFC)

La SFI a pour mission de promouvoir le développement économique en favorisant l'essor du secteur privé dans les pays en développement, cherchant aussi à produire un impact social, économique ou environnemental positif et quantifiable. Le « Luxembourg-IFC Partnership Program » (LIPP) (2019-2022) régit la coopération entre le Luxembourg et la SFI dans le domaine de l'assistance technique, portant sur un montant total de 9.75 millions d'euros.

Le ministère des Finances travaille étroitement avec la SFI dans le développement de nouveaux programmes dans des domaines prioritaires pour le Luxembourg et s'assure de la bonne mise en œuvre des programmes en cours, notamment dans les domaines suivants: accès au financement pour les PME et amélioration de leur croissance ; renforcement de l'infrastructure financière ; promotion d'un environnement favorable aux entreprises ; amélioration des compétences de gestion des entrepreneurs ; développement des normes internationales en matière de commerce ; soutien au financement des mesures visant à répondre au changement climatique.

Le Luxembourg finance actuellement 4 activités dans le contexte du LIPP :

- **La Facility for Investment Advisory Services (FIAS),** un programme qui travaille avec les gouvernements et le secteur privé à l'amélioration de l'environnement des affaires. La FIAS vise à développer des économies dynamiques et résilientes qui favorisent la productivité et l'inclusion à travers les investissements, l'innovation et la création d'emplois.

  thefias.info

- **Le Joint Capital Markets Program (J-CAP),** un programme conjoint Banque mondiale / SFI dont les activités ciblent 4 domaines d'activités de gestion du savoir (GS) : la recherche et le développement de produits de GS ; la collecte et l'analyse des données pertinentes par pays sur les marchés des capitaux ; la communauté de pratiques (« community of practice ») J-CAP ; et le soutien à des événements phares.

  ifc.org

- **Trade-based Money Laundering (TBML) Initiative :** cette initiative vise à renforcer la capacité des institutions financières à lutter contre le blanchiment d'argent lié au commerce, et à réduire le niveau de risque. Le projet soutient deux objectifs clés : fournir une formation adéquate pour permettre l'identification des activités suspectes ; promouvoir le développement et la formalisation de contrôles spécifiques au TBML.

- **Partnership for Resilient, Efficient and Sustainable SMEs (PRESS) :** cette initiative vise à renforcer le marché des services venant en appui au développement des PME, à accroître les demandes de financement émanant des PME et à accélérer la croissance économique inclusive et la création d'emplois dans les pays en développement.

Green Bond Technical Assistance Program

Le Green Bond Technical Assistance Program (GB-TAP) soutient le développement du marché des obligations vertes en mettant l'accent sur les institutions financières des marchés émergents. Il vise à créer et à accélérer la croissance des obligations vertes dans les marchés émergents à travers diverses activités telles que la formation, la recherche, la diffusion des meilleures pratiques et le renforcement ciblé des capacités locales comme le soutien technique au développement de politiques de finance verte et d'obligations vertes par les institutions financières. Le GB-TAP a été développé en partenariat avec la Suisse et la Suède et est devenu pleinement opérationnel en 2018. Le ministère des Finances a accordé un soutien d'un montant d'1 million d'euros pour la période de mai 2018 à mars 2025.

ifc.org

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program

Le Luxembourg soutient le PEFA depuis 2019. Ce programme fournit un cadre pour évaluer les forces et les faiblesses de la gestion des finances publiques en utilisant des indicateurs quantitatifs pour mesurer la performance.

PEFA est un programme de partenariat, initié et géré par neuf partenaires internationaux : la Commission européenne, le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale, le ministère des Finances du Grand-Duché de Luxembourg, le ministère Français des Affaires étrangères et l'Agence française de développement (AFD), le ministère norvégien des Affaires étrangères, le Secrétariat d'État suisse pour l'Économie, le ministère Britannique du Développement International, et le ministère des Finances de la République slovaque. Le Luxembourg contribue un montant d'1,94 millions d'euros au PEFA sur une période de trois années.

pefa.org

5.1.4 La Banque européenne pour la reconstruction et le développement

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a été créée au début des années 1990 pour contribuer à instaurer, après la guerre froide, la transition vers des économies de marché et à promouvoir l'initiative privée et l'esprit d'entreprise. Plus de 30 ans après, la BERD compte 70 pays actionnaires, ainsi que l'UE et la BEI, et a mis en œuvre plus de 6.000 projets dans près de 40 pays d'opération, atteignant un portefeuille d'actifs de 50 milliards d'euros.

En 2021, la BERD a maintenu un investissement annuel supérieur à 10 milliards d'euros, grâce notamment par la mise en œuvre dès mars 2020 d'un « programme de solidarité COVID-19 » de 4 milliards d'euros qui visait à soutenir – avec des liquidités urgentes ou des restructurations de dettes – les entreprises publiques et privées ayant été impactées par la pandémie de la COVID-19 dans les pays d'opération.

Le cadre stratégique et financier 2021-2025 de la Banque fixe les axes stratégiques d'engagement des activités de la Banque, laquelle se focalisera principalement sur les domaines suivants :

1. Faciliter la transition et la récupération des entreprises ayant souffert de la crise liée à la pandémie de la COVID-19 ;
2. Renforcer les activités de la Banque dans les projets à teneur écologique afin d'atteindre un plancher de 50% de projets « verts » d'ici 2025 ;
3. Promouvoir l'égalité des opportunités, de formation et d'accès des travailleurs au marché de l'emploi ;
4. Accélérer la transition digitale des acteurs économiques ; et
5. Déterminer les possibilités d'un engagement des activités de la Banque en Afrique sub-saharienne.

En plus de ce travail de banque multilatérale de développement auquel le Luxembourg est associé depuis sa fondation, le ministère des Finances maintient un engagement en tant que donateur au travers du « EBRD Luxembourg ODA Technical Cooperation Fund » pour un montant de 2 millions d'euros annuels pour des programmes d'assistance technique dédiés aux pays éligibles au titre d'assistance publique au développement (APD). Le Luxembourg est ainsi le plus important donateur pour la BERD par habitant (près de 50 millions d'euros depuis la création de la Banque).

Avec l'apport de ces fonds à titre d'APD, la BERD remplit sa mission, visant notamment à développer l'entreprise et l'entreprenariat dans la région, à stimuler l'activité économique en soutien du mandat de la Banque, à améliorer la gestion des entreprises, leur performance et leur gouvernance en ayant recours aux consultants luxembourgeois, au renforcement des secteurs financiers locaux, à promouvoir les énergies durables, à assurer la sécurité nucléaire.

Parmi les projets soutenus financièrement avec des fonds luxembourgeois en 2021, on peut citer notamment :

1. l'assistance à la modernisation du code de bonne gouvernance dans les entreprises listées / cotées en bourse en Bosnie Herzégovine ;
2. l'assistance à l'implémentation de la directive européenne de prévention et de gestion des faillites en Serbie ;
3. l'assistance à la mise en œuvre de la politique nationale de renforcement de l'usage des PPP et des concessions au Monténégro ;
4. le lancement de la stratégie nationale d'inclusion des femmes entrepreneures à l'accès aux financements verts en Serbie ; et
5. l'extension d'un programme de mentoring pour des start-ups dans les Balkans.

L'assistance technique est importante pour la BERD puisqu'elle permet de préparer soigneusement les investissements et se traduit, en général, par des investissements plus efficaces et, en particulier, par des possibilités d'investissement dans des contextes plus à risque. Les projets financés par le ministère des Finances le sont soit directement par l'ODA TC Fund, soit indirectement via des fonds gérés par la BERD et qui peuvent compter une multitude de donateurs.

En 2021, une contribution additionnelle de 500.000 euros a été faite au « *Small Business Impact Fund (SBIF)* » par le Luxembourg pour renforcer l'assistance, dans les Balkans, aux PME affectées par la pandémie. Le SBIF est un mécanisme financier multilatéral complémentaire aux activités d'investissement de la BERD. Il vise à améliorer la gestion des entreprises, leur performance et leur gouvernance en mettant à leur disposition des consultants expérimentés (souvent d'anciens dirigeants de haut niveau d'entreprises occidentales) qui vont aider les entreprises locales à résoudre les divers problèmes qu'elles pourraient rencontrer, tels que la planification des activités, la recherche marketing, la comptabilité et les études de réduction des coûts, le développement de produits, les solutions informatiques et le développement stratégique (notamment la restructuration des entreprises, leur réorganisation et leur gestion).

Une contribution de 500.000 euros a également été effectuée par le ministère des Finances au « European Western Balkans Joint Fund (EWBJF) », fonds géré conjointement par la BERD et la BEI, et qui a effectué des investissements significatifs dans les Balkans (près de 550 millions euros depuis 2009). Le EWBJF fait partie du Western Balkans Investment Framework créé à l'initiative de l'UE, la BERD, la BEI, la Banque de développement du Conseil de l'Europe, la Banque Mondiale et d'autres donateurs bilatéraux. Ce Fonds met en commun des ressources afin de mobiliser des emprunts pour le financement d'infrastructures prioritaires et le développement socio-économique des Balkans. Il fournit également une assistance technique et des co-investissements dans les secteurs de l'énergie, des transports et des affaires sociales.

Ce fonds multi-multilatéral, géré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque européenne d'investissement, a été créé en 2009 et a comme objectif d'apporter des ressources au cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux (WBIF)[1]. Le cadre prévoit un financement et une assistance technique en faveur des investissements stratégiques dans les secteurs de l'énergie, de l'environnement, des affaires sociales, des transports et des infrastructures numériques ainsi que le développement du secteur privé. Depuis la création du EWBJF la Direction a contribué un montant total de 2.000.000 euros.

1 Le WBIF est une plateforme de coordination de donateurs qui regroupe des fonds provenant de diverses sources, dont la Commission européenne. Depuis l'adoption du règlement (UE) 2021/1529 du 15 septembre 2021 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), ce dernier est le véhicule de l'UE pour la mobilisation des garanties sous le Règlement NDICI.

5.1.5 La Banque de développement du Conseil de l'Europe

La CEB est une banque multilatérale de développement à vocation sociale. Avec ses 41 États membres, elle représente un instrument de la politique de solidarité en Europe. Depuis sa création en 1956, la Banque participe au financement de projets sociaux, répond aux situations d'urgence et concourt par là même à l'amélioration des conditions de vie dans les régions les moins favorisées du continent européen. La CEB contribue ainsi directement à promouvoir la cohésion sociale en Europe.

Les prêts de la Banque sont octroyés selon des critères précis définis. Sont ainsi considérés comme prioritaires les projets qui « aident à résoudre les problèmes sociaux que pose ou peut poser aux pays européens la présence de réfugiés, de personnes déplacées ou de migrants résultant de mouvements de réfugiés ou d'autres mouvements forcés de populations, ainsi que de la présence de victimes de catastrophes naturelles ou écologiques ». En cinquante ans d'histoire, le champ d'intervention de la Banque s'est progressivement élargi à d'autres secteurs d'intervention : éducation et formation professionnelle, santé, logement social, emploi dans les PME, amélioration de la qualité de vie en milieu urbain défavorisé et modernisation rurale, protection de l'environnement, sauvegarde du patrimoine historique et culturel et infrastructures des services publics administratifs et judiciaires.

5.1.6 La Banque africaine de développement

Le Luxembourg est devenu membre de la Banque africaine de développement (avec siège à Abidjan) en 2014. Il fait partie d'une circonscription formée par l'Allemagne, le Luxembourg, le Portugal et la Suisse.

L'endettement progressif ainsi que l'affaiblissement économique à travers le continent africain, exacerbés par l'avènement de la crise de la COVID-19, ont conduit à une diminution de la notation souveraine de maints pays africains. Combiné à la dégradation de la cote d'un certain nombre d'actionnaires non-régionaux de la Banque, cette situation a plongé l'institution dans le dilemme : soit de diminuer ses financements à un moment où ils sont le plus nécessaires, soit de perdre soi-même sa notation AAA et ainsi accroître son coût d'emprunt sur les marchés de capitaux.

Face à ce défi, la Banque a approché les quelques pays actionnaires qui bénéficient encore d'une notation AAA, dont le Luxembourg, afin de considérer l'octroi d'une augmentation temporaire de capital appelable, permettant à l'institution de continuer à jouer son rôle important de soutien aux pays les plus pauvres d'Afrique. La Suède, le Danemark, l'Allemagne se sont ainsi joints au Luxembourg pour offrir leur soutien. Celui du Luxembourg s'est traduit par l'adoption de la loi du 15 juillet 2021 concernant la participation du Luxembourg à l'augmentation spéciale temporaire du capital appelable de la Banque africaine de développement.

Par ailleurs, en soutien aux activités et missions de la Banque, le Luxembourg mobilise ses efforts autour de domaines thématiques pour lesquels il possède un savoir-faire et/ou des capacités particulières lui permettant de contribuer à la réalisation de ses principaux objectifs en matière d'éradication de l'extrême pauvreté et de promotion de la durabilité économique, sociale et environnementale.

Ainsi, depuis 2019, le Luxembourg s'est associé, en qualité de donateur, à la Facilité pour l'inclusion financière numérique en Afrique (ADFI) gérée par la Banque. Créé lors des Assemblées annuelles 2019 de la Banque, l'ADFI est un dispositif de financement innovant conçu pour accélérer l'inclusion financière numérique en Afrique. En 2021, le Luxembourg a apporté une nouvelle contribution à ce fonds à hauteur de 2 millions d'euros

Le Luxembourg apporte également son soutien au Fonds d'affectation spéciale pour le développement des marchés de capitaux (CMDTF), approuvé en novembre 2019. Le CMDTF a pour objectif de mettre en place des marchés de capitaux capables de mobiliser et de répartir efficacement l'épargne pour financer les besoins en crédit des différents agents économiques et le développement du continent.

5.1.7 La Banque asiatique de développement

La Banque asiatique de développement (BAsD) est une banque multilatérale de développement. Sa mission consiste à aider ses pays membres en développement de l'Asie-Pacifique à réduire leur niveau de pauvreté. Fondée en 1966, elle appartient à ses 68 États membres, dont 49 issus de la région. Le Luxembourg a rejoint la BAsD en 2003. Avec un capital souscrit d'environ 0,34%, le droit de vote du Luxembourg est de même niveau que celui de la plupart des États membres européens.

Tandis que les prêts de la BAsD sont destinés aux pays économiquement plus développés, le Fonds asiatique de développement (FAsD) accorde des subventions aux pays membres les plus pauvres de la région. Les ressources du FAsD proviennent principalement des contributions des pays membres de la BAsD, mobilisées par des reconstitutions périodiques. La contribution luxembourgeoise pour la dernière reconstitution en 2020 s'élève à environ 5 millions d'euros,

maintenant ainsi une participation au FAsD à concurrence de 0,20%. Le Luxembourg apporte également depuis une quinzaine d'années son soutien au développement du secteur financier avec sa multitude de facettes tels que la microfinance et la finance inclusive par une contribution annuelle d'environ 1,5 millions d'euros à un fonds dédié au financement de l'assistance technique. Le Luxembourg reste donc fidèle à sa politique de développement bien ciblée.

La BAsD et le FAsD sont guidés par la Stratégie 2030 qui définit la vision globale de l'institution et sa réponse stratégique aux besoins évolutifs de l'Asie et du Pacifique. Cette stratégie est axée sur sept priorités opérationnelles. Cependant ces dernières années ont été marquées par la pandémie de COVID-19 et les défis exceptionnels. La BAsD a été prompte à réagir en lançant d'abord un apport massif en prêts souverains contra-cycliques, avec un volume financier d'environ 10 milliards de dollars américains, avant de lancer une campagne de financement en soutien à la vaccination contre la Covid-19. Ce programme d'un volume de 9 milliards de dollars est fourni en étroite coordination avec d'autres partenaires de développement.

Les nouveaux engagements financiers de la BAsD en 2021 s'élèvent à 23,6 milliards de dollars américains. Après l'année record 2020 ayant engagé plus de 31 milliards de dollars à l'égard de la pandémie de COVID-19, la BAsD revient ainsi au niveau de soutien annuel de 2019. Cependant, le portefeuille de prêts continue à croître et passe de 107 milliards de dollars en 2018 à 140 milliards de dollars en 2020. Deux tiers des prêts souverains en 2021 étaient concentrés sur cinq pays débiteurs, à savoir (en ordre décroissant) l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh, les Philippines et l'Indonésie.

En termes de lutte contre le changement climatique, la BAsD s'est engagée à la 26e Conférence des parties, organisée par l'Organisation des Nations unies pour le Climat, à renforcer sa contribution à l'agenda climatique mondial, notamment en alignant 100% de ses nouvelles opérations souveraines et 85% de ses nouvelles opérations non-souveraines jusqu'en 2023 respectivement 2025 sur l'Accord de Paris sur le climat. En termes de volume financier la BAsD vise à engager 100 milliards de dollars américains de financement climatique sur la période de 2019-2030. En outre un nouveau mécanisme de transition énergétique devrait accompagner ses pays membres en développement à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre par une approche innovatrice consistant en l'acquisition et la fermeture des centrales électriques au charbon et une transition énergétique accélérée vers des énergies renouvelables.

5.1.8 La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII)

Fondée fin 2015, la BAII a récemment atteint le seuil de 105 pays membres. Le dernier en date est l'Irak. Le Luxembourg est membre de la circonscription de la zone euro (EAC), qui regroupe pour l'instant 14 États membres de l'UE.

Le but de la BAII est de promouvoir le développement durable en Asie et au-delà via le financement d'infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports, des télécommunications, du développement urbain et rural ainsi que de l'environnement.

La banque dispose d'un capital de 100 milliards de dollars américains dont un peu moins de 30% furent injectés par la Chine. Le Luxembourg, le premier pays fondateur non-régional à avoir rejoint la banque, y participe avec 69,69 millions de dollars américains. Depuis son lancement en 2015, la banque a investi un peu moins de 32 milliards de dollars américains en 159 projets d'infrastructure.

L'institution s'est engagée à atteindre plusieurs objectifs, dont 50% de financements d'ici 2025 dans la lutte contre le changement climatique, 50% d'ici 2030 dans des projets soutenant le secteur privé et 25-30% d'ici 2030 dans des projets favorisant une connectivité transfrontalière.

Après avoir tenu en juillet 2019 son Assemblée générale au Luxembourg, la banque n'a malheureusement pas été en mesure d'organiser comme prévu l'Assemblée générale en Chine en 2020, de même que celle aux Émirats arabes unis en 2021, en raison de la crise sanitaire de la COVID-19. Néanmoins, toutes les réunions ont été maintenues par le biais d'outils virtuels.

5.1.9 La Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement, créée en 1958, a pour mission principale de contribuer au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'UE. Elle favorise l'intégration européenne, promeut le développement de l'UE et soutient ses politiques dans plus de 140 pays du monde entier. La Banque se focalise principalement sur : le climat et l'environnement, le développement, l'innovation et les compétences, les petites et moyennes entreprises, l'infrastructures et la cohésion.

La Banque est détenue à 100% par les 27 États membres de l'UE. Actuellement le Luxembourg détient 0,13% du capital souscrit de la Banque. Ensemble avec le Fonds Européen d'Investissement et l'Institut BEI elle compose le Groupe BEI.

- **Changement climatique :** La BEI est l'une des banques multilatérales les plus actives en matière de changement climatique. Sur la période 2012-2020, elle a financé 197 milliards d'euros pour des projets qui protègent l'environnement, réduisent les émissions et aident les pays à s'adapter aux impacts du changement climatique. En novembre 2019, le Conseil d'administration de la BEI a approuvé la Feuille de route de la banque du climat[2]. La Banque a également lancé le Plan de la BEI pour l'adaptation[3] en octobre 2021.

- **InvestEU :** inspiré du plan Juncker, ce dernier entend mobiliser plus de 372 milliards d'euros d'investissements publics et privés au cours de la période 2021-2027 au moyen d'une garantie budgétaire de l'UE de 26,2 milliards d'euros qui soutiendra les projets d'investissement de partenaires chargés de sa mise en œuvre. Le Groupe BEI est en charge de mobiliser 75% du budget de l'InvestEU.

- **Le Fonds de garantie européen (FGE) :** Ce dernier a pour objectif d'accroître l'appui du Groupe BEI aux entreprises européennes en mobilisant des fonds supplémentaires à hauteur de 200 milliards d'euros entre 2020 et 2022. 22 États membres apportent ensemble des garanties étatiques à hauteur de 24,4 milliards d'euros, proportionnellement à leur quote-part dans le capital de la BEI. La contribution du Luxembourg s'élève à 33 millions d'euros sous la forme de garantie étatique.

- **Action extérieure :** plusieurs changements structurels ont été opérés dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'UE :
  - **Architecture financière européenne pour le développement (EFAD) :** le Conseil d'administration de la BEI a approuvé en septembre 2021[4] la création d'une branche dédiée au développement au sein de la BEI. Cette dernière a été lancée le 1er janvier 2022. Celle-ci permettra à la BEI d'avoir un plus grand impact grâce à un déploiement plus efficace de son expertise et de son expérience en dehors de l'UE dans des domaines prioritaires tels que le climat, la santé et la numérisation. La BEI également renforcera sa présence locale, adaptera ses produits et entamera une coopération plus étroite avec les institutions partenaires.
  - **Mandat extérieur :** Le Mandat de prêt extérieur, 2014-2020, confié par l'UE à la BEI, visant à mobiliser un total de 32,3 milliards d'euros de garanties de l'UE pour des opérations en dehors de l'UE, a pris fin le 31 décembre 2021. Le règlement 2021-947 (UE) du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI)— Europe dans le monde réforme considérablement les instruments financiers en faveur de l'action extérieure de l'UE, les fonds et les garanties budgétaires. De cette modification découle la FEDD+ et sa Garantie pour l'Action Extérieure. Dans le cadre de cet instrument, la BEI conserve une position privilégiée avec des fenêtres d'investissement exclusives pouvant atteindre 26,7 milliards d'euros.

2 Ce plan prévoit (i) des investissements pour l'action climatique et la durabilité environnementale pour la période 2021-2030 pour un montant de 1.000 milliards d'euros, (ii) un alignement de toutes ses activités de financement à partir de fin 2020 sur les objectifs de l'accord de Paris, et (iii) une augmentation progressive du total annuel de ses financements climatiques à hauteur de 50% en 2025 et au-delà.

3 Par lequel elle s'engage à porter à 15% la part que représentent les investissements à l'appui de l'adaptation aux changements climatiques d'ici à 2025.

4 En réponse aux diverses problématiques identifiées lors de la revue de l'EFAD mandaté par le Conseil de l'Union européenne et à ses conclusions du 14 juin 2021.

Coopération entre la BEI et le Luxembourg

Fonds fiduciaire de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) : contribution totale de 6,1 millions d'euros

Le Luxembourg participe à ce fonds fiduciaire de la BEI depuis sa création en 2004. Le FEMIP dispose de ressources mis à disposition par 17 États-membres, le Royaume-Uni et la Commission. Les opérations du fonds s'articulent autour de trois guichets: le guichet « assistance technique », le guichet « soutien au secteur privé », et le guichet « aide à la transition démocratique ».

Economic Resilience Initiative (ERI) : contribution totale de 3,4 millions d'euros

Cette initiative, mise en place en 2017, vise à mobiliser rapidement des financements supplémentaires pour soutenir la capacité des économies du voisinage méridional et des Balkans occidentaux d'absorber les chocs et répondre aux crises, comme celle des réfugiés syriens, tout en maintenant une croissance solide. Elle fait partie de la réponse commune de l'UE aux défis que représentent les déplacements forcés et les migrations. En 2021, le Luxembourg a renouvelé son soutien envers ce programme en contribuant 1 million d'euros supplémentaires.

Fonds pour l'inclusion financière (FIF) : contribution totale d'environ 3 millions d'euros

Sur initiative du Luxembourg, la BEI a mis en place un fonds fiduciaire en 2019 ayant comme but de soutenir des projets d'assistance technique en microfinance principalement dans les pays ACP (exceptionnellement 932.700 euros ont été destinés à soutenir des projets dans la région MENA). Pour la période 2021-2022, le ministère s'est engagé à apporter une contribution additionnelle à ce fonds à hauteur de 850.000 euros pour soutenir des projets d'assistance technique à l'appui d'opérations en faveur du genre dans le cadre du programme de la BEI, l'African Women Rising Initiative.

Luxembourg-EIB Climate Finance Platform (LCFP) : contribution totale de 35 millions d'euros

En septembre 2017 la LCFP voit le jour, avec comme objectif le financement des projets d'investissement innovants à fort impact dans la lutte contre le changement climatique et l'accroissement de l'effet de levier sur les investissements du secteur privé en atténuant les risques financiers des partenaires privés investissant dans l'action climatique.

5.1.10 Alliance for Financial Inclusion (AFI)

L'AFI est une organisation qui regroupe plus de 100 banques centrales, organes de réglementation, institutions gouvernementales et ceci dans 93 économies émergentes et en développement. Cette organisation d'ampleur internationale travaille étroitement avec les banques multilatérales de développement dont le Luxembourg est membre. Avec son soutien, les BMD mettent en œuvre des politiques d'inclusion financière innovantes et durables. Depuis octobre 2020, son bureau européen se trouve au Luxembourg.

Ce dernier est en partie financé par le ministère des Finances, conjointement avec la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire. Il apporte une valeur ajoutée unique à la fois aux différentes banques centrales, ministères des Finances et régulateurs financiers membres de l'AFI, ainsi qu'au vaste écosystème de la finance inclusive du Luxembourg et de la communauté européenne au sens large.

5.1.11 Partenariat avec l'OCDE dans le domaine de la fiscalité et du développement

Le ministère des Finances a rejoint fin 2018 l'initiative de l'OCDE « BEPS (Base erosion and profit shifting) et pays en développement », pour soutenir ainsi l'aide que l'OCDE apporte aux pays en développement pour contrer l'évasion fiscale, contribuant entre autres à la réalisation des Objectifs de développement durable.

En effet, permettre aux pays en développement de tirer le meilleur parti des réformes fiscales internationales et de participer effectivement aux processus mondiaux dans le domaine fiscal constitue l'un des principaux objectifs du Programme d'action d'Addis Abeba de 2015 qui a réaffirmé le rôle central de la mobilisation des ressources internes pour le développement.

La contribution financière du ministère s'élèvera au total à 1,05 million d'euros répartis sur trois ans 2018-2020 par des tranches annuelles de 350.000 euros.

Dépenses en 2021 pour les aides publiques au développement (en euros)

	Programme	Dépenses 2021 en euros
Fonds monétaire international (FMI)	AML/CFT Fonds fiduciaire d'assistance technique spécialisé en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme	**500.000,00**
	FSSF Financial Sector Stability Fund: renforcement de la stabilité des secteurs financiers	**400.000,00**
	D4D Data for Decisions Fund: renforcement de systèmes statistiques nationaux	**400.000,00**
	AFRITAC West Fonds fiduciaire d'assistance technique régionale	**500.000,00**
	CAPTAC-DR Fonds fiduciaire d'assistance technique en Amérique centrale, Panama et en Rép. Dominicaine	**200.000,00**
Groupe de la Banque mondiale	IFC : Partnership Program	**1.750.000,00**
	UN-ODC - STAR (Stolen Asset Recovery)	**100.000,00**
	Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)	**940.000,00**
	Global Tax Program	**400.000,00**
	Advisor position: Office of the Executive Director (EDS10) Single-Donor Trust Fund	**410.000,00**
Banque asiatique de développement (BAsD)	Fonds fiduciaire en faveur du développement du secteur financier	**1.500.000,00**
Banque européenne d'investissement (BEI)	BEI Economic Resilience Initiative	**1.000.000,00**
	BEI Microfinance MOU / FIF Fund	**1.050.000,00**
Banque africaine de développement (BAfD)	Facilité pour l'inclusion financière numérique en Afrique	**2.000.000,00**
Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)	ODA TC Fund	**2.000.000,00**
	Western Balkans Investment Framework	**500.000,00**
Alliance for Financial Inclusion (AFI)	Bureau régional	**100.000,00**
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	BEPS / Inspecteurs des Impôts sans Frontières (IISF)	**600.000,00**
European Microfinance Platform (e-MFP)	Réseau d'organisations européennes actives dans le secteur de la finance inclusive	**147.608,00**
Total participation aux programmes et projets		14.497.608,00
Bons du trésor		32.179.622,26
	TOTAL APD 2021	**46.677.230,26**

5.2. Compliance

5.2.1 Sanctions financières

Le ministère des Finances est compétent en matière de mise en œuvre des mesures restrictives financières. Cette compétence s'étend aux mesures restrictives financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme et contre le financement de la prolifération, mais aussi aux mesures visant à contrer des violations du droit international et pouvant concerner des actes de menace contre la paix, de rupture de la paix, d'agression ou d'autres violations de ce droit.

Suite au vote de la loi 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière, des travaux sont en cours pour renforcer davantage le suivi actif et systématique des mesures restrictives en matière financière par les autorités nationales. En particulier, il s'agit de dresser systématiquement un état des lieux, tant quantitatif que qualitatif, de l'opérationnalisation des sanctions financières au Luxembourg et de maintenir un forum de communication et d'échange de vues entre autorités concernées. Ces travaux vont aboutir à la mise à jour du cadre législatif et réglementaire du Comité de suivi des sanctions financières, institué par le règlement grand-ducal du 29 octobre 2010 et dont le ministère des Finances assure la présidence. En complément des objectifs décrits précédemment, le Comité de suivi des sanctions financières contribue à la diffusion des connaissances concernant la mise en œuvre des sanctions financières à travers notamment, l'élaboration de lignes directrices communes destinées à favoriser une mise en œuvre coordonnée du dispositif légal et réglementaire y relatif.

5.2.2 Évaluation du Luxembourg par le GAFI

Concernant l'évaluation du Luxembourg par le GAFI et au vu de la crise sanitaire de la COVID-19, la visite sur place a été reportée. Les nouvelles dates de la visite sur place et la discussion du rapport en plénière restent à confirmer. En tant que membre du Comité de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, le ministère des Finances participe activement aux travaux relatifs à la préparation de la prochaine évaluation du Luxembourg par le GAFI.

5.2.3 Évaluation verticale des risques relatifs au financement de la prolifération et du financement du terrorisme en matière des sanctions financières

Lors de la plénière en octobre 2020, le GAFI a approuvé la modification des Recommandations 1 et 2 de sorte que, les pays membres ainsi que le secteur privé soient obligés d'identifier, évaluer et comprendre les risques de financement de la prolifération. Conformément à ces modifications, le risque de financement de la prolifération est défini de façon limitative comme la violation, la non mise en œuvre ou encore l'évasion des sanctions financières ciblées telles que mentionnées dans la recommandation 7. En juin 2021, est intervenue la publication du guide sur l'évaluation du risque du financement de la prolifération et sur la mitigation de celui-ci par le GAFI.

Ainsi, le ministère des Finances a initié une évaluation verticale des risques en matière des sanctions financières ayant trait au financement de la prolifération, mais aussi au financement du terrorisme.

En effet, le Luxembourg profite de ces travaux pour évaluer également le risque de violation, non mise en œuvre et évasion des sanctions financières ciblées telles que mentionnées dans la Recommandation 6 du GAFI, à savoir les sanctions financières en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Cette approche holistique tient compte des aspects convergents des deux matières – financement de la prolifération et financement du terrorisme – et permettra de détecter et mitiger les lacunes au niveau national de façon plus efficace.

Plus encore, cette évaluation permet au Luxembourg d'anticiper les futures attentes européennes, notamment dans le cadre du nouveau paquet de règlementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

5.2.4 Service de coordination anti-fraude

En vertu de l'article 3, paragraphe 4 du règlement UE 883/2013, le Luxembourg est tenu de désigner un service de coordination anti-fraude (AFCOS), qui doit faciliter une coopération entre les différents ministères et administrations nationales et l'Office européen de lutte contre la fraude (OLAF). L'AFCOS Luxembourg a été placé au sein du ministère des Finances.

Les activités de l'AFCOS consistent à :

- Assurer la coopération en matière d'enquête avec l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) ;
- Favoriser la coopération entre toutes les autorités impliquées dans la lutte antifraude ;
- Diriger l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte anti-fraude.

En conformité avec la législation nationale, AFCOS Luxembourg n'est pas doté de pouvoir d'enquête.

Dans le contexte des fonctions d'AFCOS Luxembourg, la direction Affaires multilatérales, développement et compliance travaille actuellement sur l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte anti-fraude avec l'ensemble des acteurs impliqués.

Finalement, la Direction continue d'assurer la coopération avec l'OLAF, notamment suite à la modification du Règlement susmentionné par le règlement (UE, EURATOM) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude.

06
×
DOMAINES DE L'ÉTAT

6.1. Commission des Loyers

La Commission des Loyers a pour mission principale de prendre en location des locaux pour abriter les services de l'Etat, ainsi que d'affecter et de mettre en location les domaines de l'Etat.

Dans le contexte de la politique domaniale, la Commission des Loyers :

- envisage, lors de nouvelles demandes émanant de départements, une localisation hors du centre du pays ;
- essaie de réduire le nombre d'adresses différentes en effectuant des regroupements ;
- vise à réduire la charge budgétaire en relation avec les locations.

En exécution de sa mission, la Commission des Loyers gère environ 300 contrats de bail. Les opérations découlant du traitement journalier constituent sa tâche ordinaire. Les loyers payés pour des locaux, occupés par des services publics directs et des infrastructures scolaires totalisant une surface d'environ 325.000 m^2, se chiffrent à quelques 72 millions d'euros, sans les frais accessoires et les frais d'entretien.

La Commission des Loyers assure par ailleurs la gestion de 82 parkings avec une capacité d'environ 6.100 emplacements pour les voitures des services de l'Etat et environ 5.500 contrats de sous-location.

Les missions sont réalisées en étroite collaboration avec l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, l'Administration des Bâtiments Publics et le Service National de la Sécurité dans la Fonction Publique.

En cas de besoins en surfaces immobilières qui ne peuvent pas être satisfaits par un immeuble domanial, la mission de la Commission des Loyers consiste à identifier l'objet immobilier approprié et à négocier la surface et le prix. D'un point de vue budgétaire les engagements financiers en matière de bail à loyer sont pris par les départements respectifs, à moins qu'il s'agisse d'un immeuble occupé par les services de plusieurs départements.

En 2021, la Commission des Loyers a traité lors de ses réunions de nombreux dossiers et en particulier ceux décrits plus amplement ci-dessous :

- **Attribution de logements de service inoccupés :** Dans le cadre de la décision gouvernementale d'abolir progressivement la grande majorité des logements de service, il a été décidé de mettre les logements de service libérés au fur et à mesure à disposition des associations ou fondations œuvrant dans le domaine du logement qui toutes ont un besoin urgent en infrastructures. Ainsi, il a été retenu de confier la gestion des logements de service inoccupés à l'Agence Immobilière Sociale (AIS), gérée par la Fondation pour l'Accès au Logement (FAL), et ceci en vue de leur mise à disposition provisoire à des personnes ou ménages défavorisés. La mise à disposition des logements domaniaux à l'AIS a été consentie à titre gratuit et précaire. En 2021, le nombre de logements de service a été réduit à 46 unités.

- **Dépôt Central :** Saisi d'une multitude de demandes pour la mise à disposition de surfaces d'archivage et d'entreposage, la Commission a décidé de prendre en location un bâtiment à dénommer « Dépôt Central » dans la ZA Hommeschlach à Contern. Le dépôt sera géré par l'Administration des Bâtiments Publics et est destiné à héberger les archives des différents départements ministériels et de leurs administrations dans des conditions optimales.

- **Ministère de la Culture, Musée National d'Histoire Naturelle, Centre National de Littérature :** La Commission des Loyers a donné son accord pour prendre en location un dépôt à Bissen pour les besoins du Musée National d'Histoire Naturelle et du Centre National de Littérature. En raison de sa hauteur de construction, le dépôt a un grand potentiel et il a été décidé d'équiper les lieux loués avec des étagères en hauteur avec le but d'en garantir une utilisation rationnelle. Les capacités de stockage supplémentaires ainsi créées seront gérées par l'Administration des Bâtiments Publics. Sinistré par les inondations de juillet, le Centre National de Littérature ayant son siège à Mersch aura aussi un dépôt dans ce bâtiment en remplacement des dépôts à abandonner à Mersch.

- **Ministère de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse Université Populaire :** Sur demande du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, l'Etat a pris en location les locaux nécessaires dans le bâtiment connu sous la dénomination « Les Terres Rouges » à Esch-Belval pour la création de l'antenne sud de l'Université Populaire.

- **Nouvel immeuble administratif de l'Etat à Belval :** Suite à la décision de l'Etat d'entamer la construction d'un deuxième immeuble administratif de l'Etat à Belval, la Commission a proposé des occupants potentiels pour cet immeuble avec le but d'abandonner des surfaces prises en locations dans cette région. En 2021, la Commission des Loyers a été saisie plusieurs fois pour avis relatif à des projets immobiliers d'associations conventionnées avec l'Etat.

6.2. Comité d'acquisition du ministère des Finances

Le Comité a pour mission d'établir la valeur des immeubles que l'Etat se propose d'acquérir, de vendre ou d'échanger en contactant les propriétaires cédants, les acquéreurs ou les copermutants potentiels.

Le Comité d'acquisition du ministère des Finances ne s'occupe toutefois pas des achats et transactions pour les besoins de la construction des autoroutes et grandes routes assimilées, ces affaires étant de la compétence du Comité d'acquisition du Fonds des Routes.

En 2021, le Comité d'acquisition a tenu 7 réunions au cours desquelles ont été abordés 247 dossiers qui représentent un nombre de 257 affaires, un dossier comprenant souvent plusieurs immeubles ou terrains à acheter de différents propriétaires.

Lorsqu'il s'agit d'acquérir des immeubles bâtis, le Comité d'acquisition agit en étroite collaboration avec l'Administration des Bâtiments publics qui établit les rapports d'expertise tenant compte de l'état des bâtiments en question.

Afin de trouver des solutions concernant des acquisitions, des ventes et des échanges de terrains pour les besoins des différents départements ministériels, le Comité d'acquisition entretient aussi des contacts réguliers avec d'autres acteurs publics tels que, par exemple, l'Administration de la nature et des forêts, la Ville de Luxembourg, CFL-GI, le ministère de l'Economie, le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau du Kirchberg, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, la Société nationale des habitations à bon marché.

Les dossiers les plus importants sont plus amplement décrits ci-dessous :

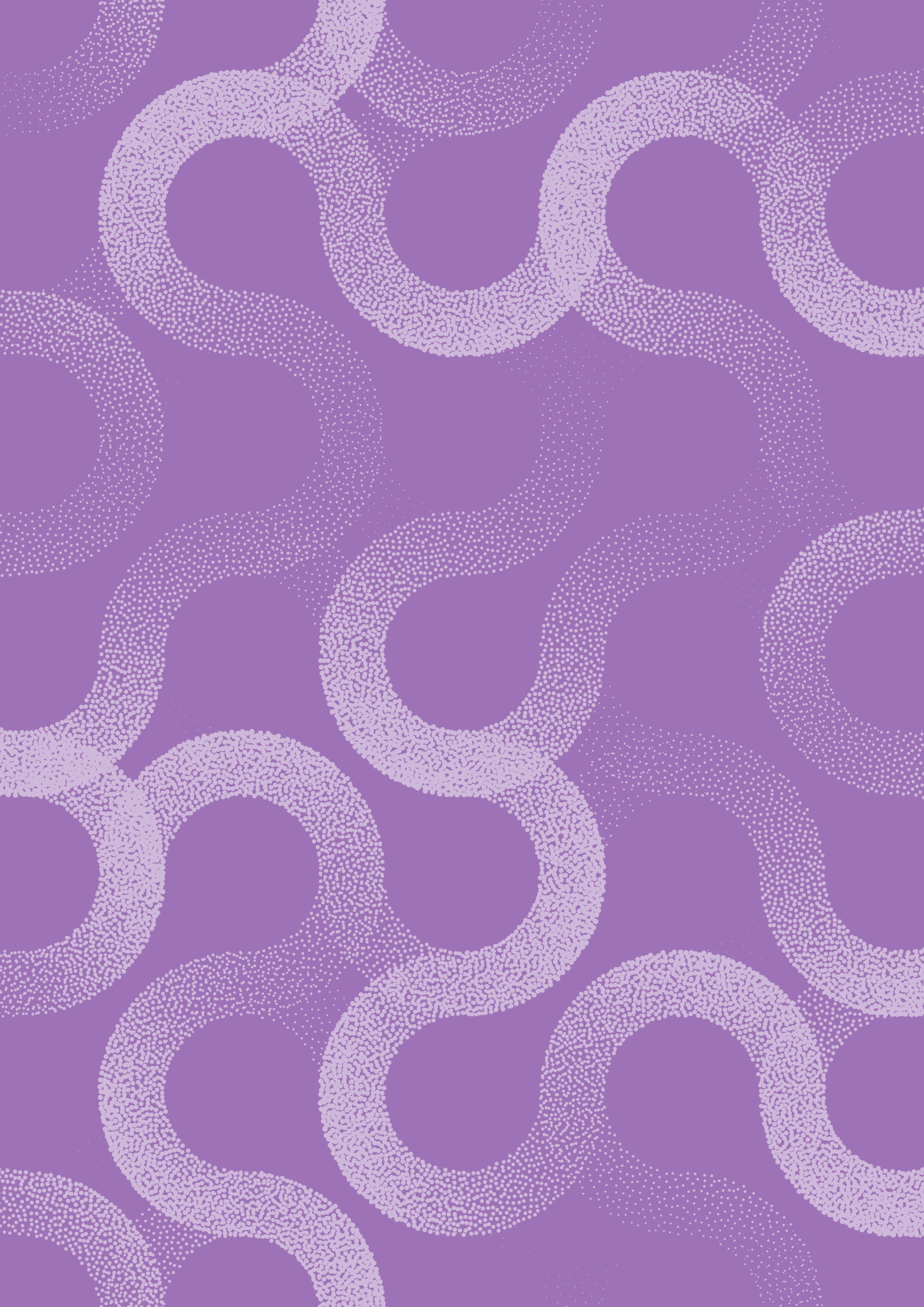
- Acquisition au Kirchberg d'un terrain de 1,60 ha dans l'intérêt de la construction d'un siège pour le European Stability Mechanism (ESM) et d'un ensemble administratif pour les besoins de l'Etat;
- Acquisition de l'immeuble administratif « EOIPSO », sis au 20, rue de Bitbourg, L-1273 Luxembourg pour les besoins du Ministère de la Santé ;
- Acquisition à Bonnevoie d'une surface de 1,05 ha formant l'assiette des nouveaux quais V et VI en gare de Luxembourg pour les besoins du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics ;
- Acquisition d'un bâtiment industriel érigé sur terrain domanial ZA Wolser à Dudelange pour les besoins du Ministère de l'Economie.

Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (Administration de la nature et des forêts) :
Le Comité d'acquisition a donné son accord à 30 demandes pour l'acquisition de quelques 40 ha de terrains et de parcelles situés en zone verte. Ces acquisitions ont pour but, soit d'arrondir la propriété domaniale autour du Lac de la Haute-Sûre, soit d'acquérir des enclaves dans la forêt domaniale, soit de constituer une réserve foncière en vue d'éventuels échanges futurs de terrains. Pour les besoins de mesures compensatoires, le Comité d'acquisition a validé une demande pour l'acquisition de quelques 60 ha de terrains labourables respectivement de prés.

La répartition en 2021 des dossiers par département ministériel intéressé donne le tableau suivant :

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	11
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	2
Ministère des Sports	5
Ministère de la Santé	2
Ministère de l'intérieur	3
Ministère de la Sécurité intérieure	1
Ministère du Logement	8
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	1
Ministère de la Culture	6
Ministère de l'Économie	12
Ministère des Finances	13
Ministère des Affaires étrangères et européennes	3
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	105
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics - Transports	21
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics - Travaux publics[1]	53

1 Dans le nombre de dossiers traités à la demande du ministère de la Mobilité et des Travaux publics - Département des Travaux publics, sont compris 6 dossiers relatifs à l'achat d'emprises pour le compte des communes en ce qui concerne des chemins repris aux frais desquels l'Etat participe à raison de 50%.



07

×

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

7.1. Coordination générale

Le Secrétariat général est en charge de la coordination des travaux entre les services du ministère, des administrations sous sa tutelle, ainsi que de la collaboration avec les autres ministères, du Conseil de gouvernement et de la Chambre des Députés. Il agit envers les acteurs externes comme point de contact par défaut et transmet, le cas échéant, les requêtes aux directions compétentes.

Le Secrétariat général prépare les réunions du Comité de Direction du ministère des Finances et en suit la mise en œuvre. En 2021, le Comité de Direction s'est réuni 31 fois en présentiel, de manière virtuelle ou hybride, en fonction de l'évolution épidémiologique.

Ensemble avec le service Législation, courrier et documentation du ministère, le Secrétariat général assure le suivi de la procédure législative et réglementaire. En 2021, 17 projets de loi ont été déposés par le ministère des Finances à la Chambre des Députés et 21 lois ont été votées en séance plénière. 23 règlements grand-ducaux ont été publiés.

En 2021, le ministère des Finances a répondu à 148 questions parlementaires et a pris position par rapport à 2 pétitions.

La procédure budgétaire a également été impactée par le contexte exceptionnel de crise. En vue de l'élaboration du projet de budget pour l'année 2022, le ministre a tenu 17 réunions bilatérales en format restreint avec chaque Membre du gouvernement. Le Secrétariat général en a coordonné le suivi, tout comme la préparation de la présentation du ministre des Finances lors du dépôt du budget et des débats subséquents.

Le Secrétariat général assure par ailleurs la coordination des réunions de suivi de l'exécution budgétaire et de la présentation des résultats à la réunion jointe de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Dans le contexte de la pandémie et compte tenu de l'impact de la crise sur les finances publiques, le ministre des Finances a présenté la situation budgétaire de manière mensuelle tout au long de l'année.

Le Secrétariat général est en charge des affaires protocolaires du ministère et assure l'organisation et la coordination des évènements. En fonction de l'évolution épidémiologique, de nombreuses conférences et rencontres ministérielles se sont déroulées en format virtuel, ou bien en format présentiel restreint dans le respect des protocoles sanitaires.

7.1.1 Protection des données personnelles

Conformément à l'article 37 du Règlement à la Protection des Données (RGPD), le ministère des Finances a désigné depuis le 8 mars 2018 un délégué à la protection des données (DPO). Au cours de l'année 2021, une revue des activités de traitement a été réalisée par ce dernier en vue d'actualiser le registre des activités de traitement du ministère. En outre, 5 nouveaux traitements ont été identifiés et ajoutés au registre lors de l'année écoulée, ce qui porte le nombre de traitements à 34 au total. En 2021, le ministère n'a pas reçu de demandes d'accès aux données personnelles ou des demandes relatives aux droits prévus aux articles 15 à 22 du RGPD. Les formations de sensibilisation interne ont continué et le DPO a été sollicité régulièrement sur des questions en relation avec la protection des données à caractère personnel par les agents. Des échanges ont eu lieu avec le Commissariat à la Protection des Données de l'Etat sur différents sujets en relation avec le RGPD.

7.1.2 Archivage

L'archiviste-documentaliste a poursuivi ses échanges en 2021 avec les Archives nationales au sujet de l'état des lieux des locaux d'archives du ministère des Finances. Suivant l'avis des Archives nationales, une demande a été faite auprès de l'Administration des bâtiments publics pour réaliser des travaux d'aménagement, qui ont aussitôt débuté, afin d'optimiser l'aménagement des locaux d'archives et de garantir la bonne conservation dans le temps des documents et de surcroît du patrimoine historique.

Les travaux d'analyse et de classification des fonds d'archives du ministère des Finances ont été poursuivis en 2021, en collaboration avec les Archives nationales et les différents départements du ministère des Finances, afin d'identifier les documents archivés ayant une valeur patrimoniale. L'archiviste-documentaliste s'est aussi chargée de préparer les différents départements du ministère des Finances à la future élaboration du tableau de tri du ministère.

D'ailleurs, après analyse des documents d'archives, la nécessité d'un assainissement de ceux-ci a été constatée par les Archives nationales qui ont proposé leur soutien et conseil, afin d'entamer la recherche d'une entreprise spécialisée dans le domaine de la décontamination, titulaire d'un agrément PSF (Professionnel du Secteur Financier), afin de pouvoir garantir la gestion adéquate de ces documents. Un travail de grande envergure en vue de la préparation des documents d'archives pour la décontamination est à prévoir en 2022, avant de préparer les versements de ceux-ci aux Archives nationales.

En 2021, treize demandes de dérogation de consultation des archives ont été traitées par l'archiviste-documentaliste, dont onze ont été avisées favorablement.

7.2. Communication

7.2.1 Communication externe

Le Secrétariat général est chargé des relations avec la presse et répond quotidiennement à des demandes de journalistes, que ce soit par téléphone ou par courriel.

Au cours de l'année 2021, le Secrétariat général a préparé ou contribué à la rédaction de plus de 110 communiqués de presse en langue française, allemande et anglaise. Dans ce même contexte, le Secrétariat général a assisté le ministre dans la préparation des discours, des interviews avec la presse nationale et internationale, ainsi que des conférences de presse. Le Secrétariat général a par ailleurs réalisé une vingtaine de messages vidéo préenregistrés du ministre.

En tout, le ministre des Finances Pierre Gramegna a donné une dizaine d'interviews à la presse nationale écrite et audiovisuelle, et une dizaine d'interviews à la presse internationale écrite et télévisée. Il a été invité deux fois sur le plateau de la chaîne Bloomberg et a parlé quatre fois à la chaîne CNBC, ainsi qu'une fois à la chaîne CNN. Il a été une demi-douzaine de fois invité sur le plateau de RTL (radio et télévision).

Dans la stratégie de communication du ministère, les médias sociaux jouent un rôle de plus en plus important. En 2021, le ministère était présent sur Facebook (www.facebook.com/minfinlux), Lin-kedIn et Twitter, à travers les comptes @pierregramegna et @minfinlux.

Enfin, le Secrétariat général est en charge des publications du ministère, comme par exemple du présent rapport annuel, ou des infographies illustrant le budget de l'État.

7.2.2 Communication interne

Pour répondre au mieux aux besoins de communication interne, le Secrétariat général, en étroite collaboration avec le service informatique, assure l'alimentation continue du site intranet du ministère des Finances.

Dans le cadre de la pandémie, le Secrétariat général a assuré la communication interne relative à la lutte contre la propagation du virus. En étroite collaboration avec le service informatique, différentes solutions de visioconférence pour des réunions internes et externes ont pu être mises en place.

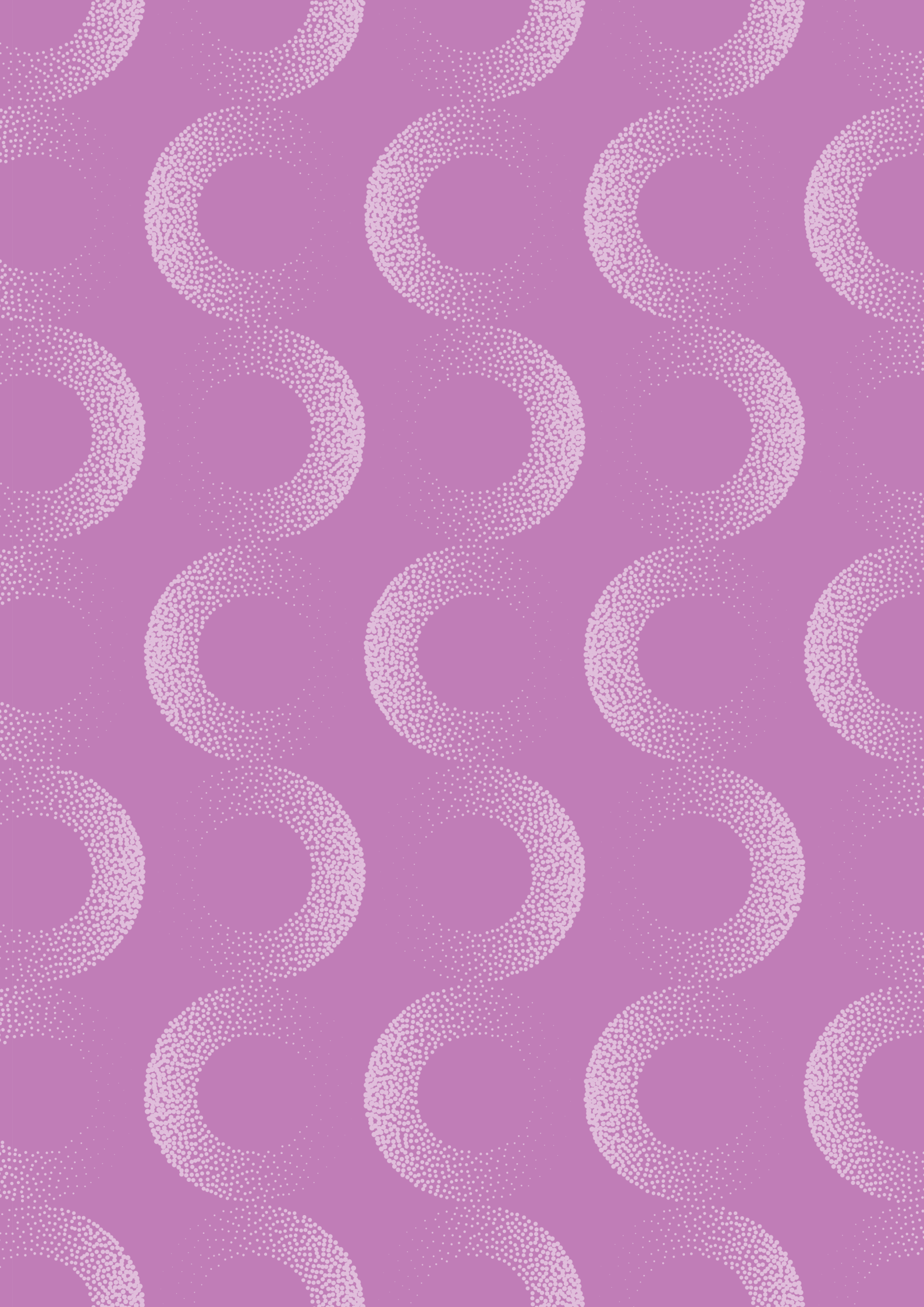
Chaque jour, une revue de presse nationale et internationale, axée sur les sujets intéressant le ministère des Finances, est préparée par le Secrétariat général et distribuée aux collègues.

7.2.3 Dossiers divers

Au cours de l'année 2020 le gouvernement a négocié un accord entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et le Consistoire Israélite ayant pour objet de régler toutes les questions qui ont été soulevées dans le cadre des « Outstanding Holocaust Asset Issues ». L'objectif de cet accord est d'apporter des ré¬ponses à toutes les questions non résolues dans le cadre des spoliations de biens juifs liées à la Shoah. L'accord a pu être signé en date du 27 janvier 2021 par Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat et Monsieur le Ministre des Finances. Lors des négociations, le ministère des Finances a été représenté par le Secrétariat général.

Le ministère des Finances est plus particulièrement concerné par le volet des comptes bancaires dormants et des assurances impayées de l'époque de la Shoah comme prévu dans cet accord. En novembre 2021 le sous-groupe de travail s'est mis d'accord sur le mandat d'un auditeur indépendant. Au cours de l'année 2022 le ministère des Finances lancera les recherches auprès des banques concernées.

En outre, le Secrétariat général a représenté le ministère dans un nombre de groupes de travail interministériels relatifs à des sujets transversaux. A ce titre, il a notamment contribué à la conception du projet de loi n°7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.



08

×

EFFECTIF DU MINISTÈRE DES FINANCES

Effectif au Ministère des Finances

AU 31.12.2021

DÉPARTEMENT MINISTÉRIEL

89

AGENTS
+7% par rapport à 2020
+61% par rapport à 2013

DÉPARTEMENT MINISTÉRIEL ET ADMINISTRATIONS RATTACHÉES

2.121

AGENTS

49

HOMMES

40

FEMMES +14%

40

ÂGE MOYEN

8,5

ANCIENNETÉ MOYENNE EN ANNÉES

En conformité avec la loi du 28 mai 2019 relative
à l'accessibilité des sites internet et des applications
mobiles des organismes du secteur public,
ce recueil a été élaboré en format accessible.