



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

CS/PK

P.V. FI 60

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 02 juillet 2021

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 mai 2021 (réunion jointe), du 21 mai 2021, du 31 mai 2021 et du 21 juin 2021 (matin)
2. 7839 Projet de loi portant approbation de l'Accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 7838 Projet de loi portant 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
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
 - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
 - Adoption d'un projet de courrier

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard (remplaçant M. François Benoy), M. Dan Biancalana, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Nima Ahmadzadeh, M. Tom Englaro, M. Alex Majerus, du Ministère des Finances

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

M. Micael Borges, de l'Administration parlementaire (Service des Relations publiques)

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

Excusé : M. François Benoy

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 mai 2021 (réunion jointe), du 21 mai 2021, du 31 mai 2021 et du 21 juin 2021 (matin)

La Commission des Finances et du Budget approuve à l'unanimité les projets de procès-verbal sous-rubrique.

2. 7839 Projet de loi portant approbation de l'Accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021

Un représentant du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi 7839.

Dans le but d'approfondir davantage l'Union économique et monétaire (UEM) et suite au rapport en 2015 des cinq présidents issus de la Commission européenne, du Parlement européen, du Conseil européen, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe, la Commission européenne a publié en date du 31 mai 2017 un document de réflexion qui proposait entre autres la transformation du MES en véritable « Fonds monétaire européen » ainsi que la mise en place auprès du MES d'un dispositif de soutien commun (« *common backstop* ») sous forme d'une ligne de crédit au Fonds de résolution unique (FRU).

La réforme du MES a fait l'objet d'une négociation depuis 2017 au sein de l'Eurogroupe qui, dû à la pandémie de la COVID-19, n'est que parvenu à un accord en fin d'année 2020.

Le présent projet de loi poursuit un double objectif, à savoir :

- la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le MES ;
- la clarification des modalités de l'émission de titres par le MES sans remise à un tiers et sans contrepartie au moment de leur création.

En ce qui concerne le premier objectif du projet de loi, le représentant du ministère des Finances explique que la réforme du MES est constituée par quatre volets principaux :

1. Le rôle du MES dans la gestion et la prévention de crises : Lors de la conception du MES, le rôle de l'institution se limitait à l'émission de la dette sur les marchés financiers destinée à financer les prêts aux Etats qui en devraient bénéficier en contrepartie d'une conditionnalité stricte. Le volet opérationnel de la gestion de crise (par exemple la négociation de la conditionnalité attachée aux programmes d'assistance financière et le suivi de l'évolution économique) relevait des compétences d'autres institutions comme la Commission européenne en liaison avec la Banque centrale européenne et, si possible, avec le Fonds monétaire international. Etant donné le rôle du MES dans la gestion financière de la crise et son expertise sophistiquée, la réforme du traité du MES vise à rendre le MES directement impliqué dans toutes les étapes nécessaires à l'établissement d'un programme d'assistance financière en cas de crise.

2. Le dispositif de soutien commun au FRU : Le FRU, créé en 2014, est alimenté par des contributions du secteur bancaire soumis à la supervision unique de la Banque centrale européenne. Ce fonds vise à faire en sorte que le secteur bancaire participe aux actions de résolution des banques défaillantes, afin d'éviter l'intervention du contribuable comme cela fut le cas lors de la crise financière en 2008. Etant donné la capacité limitée du FRU - s'élevant actuellement à 52 milliards d'euros - l'idée a été avancée de mettre en place un filet de sécurité additionnel au niveau européen. Les Etats membres sont ainsi parvenus à un accord qui consiste à mettre en place un dispositif de soutien commun sous forme d'une ligne de crédit du MES au FRU pour un montant allant jusqu'à 68 milliards d'euros. Les prêts octroyés par le MES au titre de ce dispositif de soutien commun ne sont utilisés qu'en dernier ressort, lorsque les capacités du FRU ont été épuisées. Tout montant versé par le MES dans le cadre de ce dispositif de soutien commun devra être remboursé par le secteur bancaire.
3. Les instruments d'assistance financière à titre de précaution : Tout comme le Fonds monétaire international, le MES peut mettre à disposition des Etats membres des crédits « à titre de précaution » si ces derniers risquent de se trouver dans une situation financière difficile. Cet instrument constitue donc un filet de sécurité visant à éviter qu'une situation potentiellement mineure ou temporaire ne dégénère en une crise grave. Alors que le MES peut déjà offrir cet instrument depuis 2012, il n'a toutefois jamais été utilisé jusqu'à présent. Partant, la réforme du MES vise à redéfinir les critères d'éligibilité et de clarifier les modalités autour de cet instrument.
4. Les clauses d'action collectives standardisées : Dans le traité fondateur du MES, les pays signataires s'étaient engagés à inclure dans tous les titres d'émission de dette nationale d'une maturité supérieure à un an des clauses d'action collectives standardisées afin de garantir, le cas échéant, une implication appropriée du secteur privé dans le cadre des programmes d'assistance financière à travers une éventuelle restructuration de la dette publique du pays bénéficiaire. Avec la réforme du MES, la nature de ces clauses est appelée à être modifiée dans le sens où, dans le cas d'une restructuration de la dette souveraine, la méthode d'agrégation qui s'applique à ces clauses passera d'une agrégation double à une agrégation simple.

Le représentant du ministère des Finances poursuit sa présentation en indiquant que, depuis le Brexit, le MES émet ses instruments de dette sous droit luxembourgeois et non plus sous droit anglais. L'orateur précise que récemment la Commission européenne a également choisi le Luxembourg pour émettre les instruments de dette qui font partie du paquet « *Next Generation EU* ».

Le MES a par le passé – dans le cas de l'Espagne notamment – émis des obligations sous droit anglais, qui ont pu être mises à disposition aux banques défaillantes, sans avoir recours aux marchés financiers et à de l'argent liquide. Cette possibilité s'est avérée très efficace dans le cas d'une recapitalisation d'une banque à cause des délais et de l'urgence de la situation.

Considérant que le droit luxembourgeois actuel n'est pas tout à fait clair sur la possibilité de mettre en œuvre une telle opération, le deuxième objectif du projet de loi consiste à clarifier les modalités de l'émission de titres par le MES sans remise à un tiers et sans contrepartie au moment de leur création.

*

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition formelle à l'égard du projet de loi 7839.

La Haute Corporation estime toutefois que le fait de prévoir dans une loi nationale que le MES « peut créer des titres de créance soumis au droit luxembourgeois » est erroné. Pour éviter de

donner l'impression que la loi en projet déterminerait les pouvoirs du MES, il y aurait lieu de reformuler le texte comme suit :

« **Art. 2.** Les titres de créance créés par le mécanisme européen de stabilité qui sont soumis au droit luxembourgeois n'ont pas besoin d'être remis à un tiers au moment de leur création. Ils peuvent être émis sans contrepartie. Les titres et les créances qu'ils représentent existent valablement dès leur création. Tant que le mécanisme européen de stabilité possède un tel titre, tous les droits afférents au titre sont suspendus. La suspension prend fin dès le transfert du titre à un tiers. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition du Conseil d'Etat.

*

Suite à la présentation du projet de loi, Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) intervient pour demander si les Etats membres ainsi que des banques pris individuellement ont un droit de recours contre les décisions prises par le MES. Ensuite, l'orateur souhaite savoir quels sont les pays qui contribuent au Fonds de résolution unique (FRU).

En complément aux questions de Monsieur Mosar, le Président de la Commission des Finances et du Budget demande encore à obtenir davantage de précisions sur les titres qui sont émis sans remise à un tiers et sans contrepartie au moment de leur création.

A la première question de Monsieur Mosar, le représentant du ministère des Finances répond que, conformément à l'article 37 du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES)¹, les décisions qui sont prises par le MES sont contestables devant le Conseil des Gouverneurs du MES, qui est composé des ministres des Finances de la zone euro et responsable pour trancher sur les différends entre les Etats membres. Dans le cas où le Conseil des Gouverneurs n'est pas en mesure de parvenir à un accord, le litige est soumis à la Cour de justice de l'Union européenne.

Le représentant du ministère des Finances explique qu'il existe certains précédents où des entités individuelles ont contesté une décision prise par une instance européenne. Il cite notamment le cas d'une banque espagnole qui a contesté une décision de résolution prise par le Conseil de résolution unique (« *Single Resolution Board* ») de la Banque centrale européenne.

A la deuxième question de Monsieur Mosar, le représentant du ministère des Finances précise que le FRU a été mis en place dans un contexte d'union bancaire² et que seuls les pays

¹ Article 37 du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité - Interprétation et règlement des litiges :

1. Toute question relative à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent traité et de la réglementation générale du MES qui se poserait entre le MES et l'un de ses membres, ou entre des membres du MES, est soumise au conseil d'administration pour décision.
2. Le conseil des gouverneurs statue sur tout litige opposant le MES à l'un de ses membres, ou des membres du MES entre eux, lié à l'interprétation et l'application du présent traité, y compris tout litige relatif à la compatibilité des décisions adoptées par le MES avec le présent traité.
Aux fins d'une telle décision, le droit de vote du ou des membres du conseil des gouverneurs nommés par le ou les membres concernés du MES est suspendu, et le seuil à atteindre pour l'adoption de la décision est recalculé en conséquence.
3. Si un membre du MES conteste la décision visée au paragraphe 2, le litige est soumis à la Cour de justice de l'Union européenne. L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne est contraignant pour les parties, qui prennent les mesures nécessaires pour s'y conformer dans le délai fixé par la Cour dans son arrêt.

² « L'union bancaire est une composante essentielle de l'Union économique et monétaire de l'UE. (...) Tous les États membres de la zone euro font partie de l'union bancaire. Les États membres de l'UE qui ne font pas partie de la zone euro peuvent participer à l'union bancaire en instaurant une coopération étroite avec la Banque centrale européenne. » (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/banking-union/>).

participant dans l'union bancaire sont obligés d'y contribuer. Les banques établies dans le Royaume-Uni ne versent donc pas de contributions au FRU.

A la question du Président, le représentant du ministère des Finances cite l'exemple de la crise bancaire en Espagne, où le MES est intervenu en émettant des obligations pour un montant d'environ 40 milliards d'euros. Lorsque l'Union européenne a décidé d'intervenir pour contenir cette crise, les montants nécessaires pour recapitaliser chacune des banques défaillantes n'étaient pas encore connus. Compte tenu de l'urgence, et vu qu'il était difficile de mobiliser directement des liquidités d'une telle ampleur dans les marchés financiers en fin de semaine, le MES a – sous droit anglais – pu créer des obligations qui ont d'abord été inscrites sur les comptes du MES et ensuite transférées aux banques défaillantes en fonction du montant que chacune avait besoin pour se recapitaliser. Ces obligations doivent ensuite être remboursées, la banque ayant également la possibilité de les revendre.

Le représentant du ministère des Finances précise que les obligations du MES sont donc, dans ce cas, équivalentes au « *cash* » traditionnel à l'actif d'une banque et permettent, dans le cas d'opérations de recapitalisation urgentes et sensibles, de mobiliser les moyens nécessaires rapidement. Le projet de loi 7839 vise ainsi à clarifier juridiquement cette faculté en droit luxembourgeois.

*

Monsieur André Bauler (DP) est nommé rapporteur du projet de loi 7839.

3. 7838 Projet de loi portant 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

Un représentant du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi 7838.

Le Fonds de résolution unique (FRU) a été créé dans le cadre de l'Union bancaire afin que les banques systémiques contribuent au préalable à leur résolution en cas de défaillance éventuelle. Ce fonds européen permet ainsi de limiter le recours à l'argent du contribuable.

Le FRU est constitué par des contributions des banques systémiques versées depuis 2016 et ceci pour une période de 8 ans (donc jusqu'au 31 décembre 2023). Les contributions sont collectées par les autorités de supervision nationales. Le seuil de ce fonds a été fixé à 1% du montant total des dépôts couverts dans la zone euro, ce qui correspond actuellement à un montant total de 70-75 milliards d'euros.

Les capacités du fonds, qui s'élèvent en ce moment à 52 milliards d'euros, ne sont pas encore intégralement mutualisées. Jusqu'en 2023, ces montants seront donc graduellement transférés des compartiments nationaux vers un compartiment européen unique. L'Accord modificateur qui sera ratifié par le présent projet de loi 7838 a comme objectif de fixer les modalités selon lesquelles ces transferts vers une mutualisation des contributions se feront.

Les modalités de transfert ont été notamment adaptées à cause de l'introduction du filet de sécurité commun. Si notamment dans le cas d'une résolution d'une banque systémique, le FRU a été entièrement déployé et les contributions extraordinaires auxquelles sont également soumises les banques ne peuvent pas être rapidement mobilisées, le FRU peut actuellement encore recourir à une garantie du pays dans lequel la banque défaillante est établie. Etant donné que les garanties des souverains sont transférées, par cet Accord modificateur, vers le niveau européen, les contributions extraordinaires des banques doivent elles-aussi être

mutualisées. Il convient ainsi de souligner que cette réforme va substantiellement réduire l'exposition des Etats membres dans le cas de la défaillance d'une banque systémique établie sur leur territoire.

A partir de 2022, le FRU aura, suite à cette opération, plus de 100 milliards d'euros à sa disposition. Les capacités du FRU sont donc substantiellement plus élevées que celles des Etats membres pris individuellement. Cette réforme, qui contribue au renforcement de la stabilité financière de l'union bancaire, est également d'une plus-value accrue pour la résilience de la place financière du Luxembourg.

*

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observation particulière à l'égard du projet de loi 7838.

*

Le Président de la Commission des Finances et du Budget demande si la réforme du Fonds de résolution unique (FRU) pourrait inciter certaines banques à adopter un comportement moins prudent, étant donné qu'elles savent qu'*in fine* leur résolution sera financée par le filet de sécurité commun.

Le représentant du ministère des Finances répond que le FRU est alimenté par des contributions du secteur bancaire lui-même et que chaque contribution est calculée en fonction du profil de risque de la banque. Partant, selon le même principe d'une assurance, une banque qui a des activités plus (moins) risquées doit également contribuer plus (moins) au FRU. Le FRU n'est que déclenché après que 8% de la perte subie au passif de la banque défaillante ait été absorbée par les actionnaires et les créanciers (« *bail-in* »).

*

Monsieur André Bauler (DP) est nommé rapporteur du projet de loi 7838.

4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

La Commission des Finances et du Budget approuve le projet de prise de position relative au rapport d'activité de l'Ombudsman pour l'année 2019.

5. Divers

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) informe la commission que le groupe politique CSV soumettra prochainement une demande de convocation pour un échange de vues avec le ministre des Finances au sujet des articles de presse intitulés « LuxLetters ». L'orateur demande au Président de bien vouloir prévoir le plus rapidement possible une prochaine réunion de la Commission des Finances et du Budget afin de traiter ce sujet.

Le Président prend note de la requête de Monsieur Mosar, qu'il tâchera également de transmettre au ministre des Finances. Il attire l'attention sur la déclaration du gouvernement relative à ce sujet³.

³ « Déclaration du gouvernement luxembourgeois sur les articles de presse publiés au sujet de rulings et de soi-disant « lettres d'information » : <https://gouvernement.lu/de/dossiers/2021/luxletters.html>

Luxembourg, le 13 juillet 2021

La Secrétaire-administrateur,
Cristel Sousa

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