



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 20 septembre 2017

Ordre du jour :

Entrevue avec le ministre des Finances au sujet de la proposition de règlement suivante:

"Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority); Regulation (EU) No 1094/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority); Regulation (EU) No 1095/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority); Regulation (EU) No 345/2013 on European venture capital funds; Regulation (EU) No 346/2013 on European social entrepreneurship funds; Regulation (EU) No 600/2014 on markets in financial instruments; Regulation (EU) 2015/760 on European long-term investment funds; Regulation (EU) 2016/1011 on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds; and Regulation (EU) 2017/1129 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading on a regulated market"

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler
M. David Wagner, observateur délégué
M. Mars Di Bartolomeo, observateur

M. Pierre Gramagna, Ministre des Finances
Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor
M. Bob Kieffer, M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Henri Kox

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

La présente réunion a été convoquée sur demande du ministre des Finances en raison de l'adoption par la Commission européenne, le matin-même, d'une série de propositions de règlements et de directives touchant, entre autres, le secteur des fonds d'investissement.

Quant au fond, le ministre des Finances rappelle tout d'abord que l'UE a décidé en 2010, en réaction à la crise financière, d'améliorer l'encadrement du secteur financier en mettant en place un système de surveillance financière européen et en créant les trois agences européennes suivantes : l'ESMA (European Securities and Markets Authority) à Paris, l'EBA (European Banking Authority) à Londres et l'EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) à Francfort. Ces trois agences ont été chargées de promouvoir la convergence de la réglementation et des pratiques de surveillance dans leurs secteurs respectifs. Pour l'implémentation du système de surveillance européen, il a été jugé nécessaire d'élaborer un règlement uniforme (single rulebook) et de faire converger les pratiques et les modalités de surveillance utilisées par les superviseurs nationaux européens.

Au printemps 2017, la Commission européenne a lancé une consultation publique en quête de pistes d'amélioration de l'efficacité des trois agences de surveillance européennes. En juillet 2017, l'ESMA a publié son propre avis à ce sujet.

Parmi les propositions de règlement et de directives publiées aujourd'hui, une proposition de règlement prévoit, dans le but de renforcer l'union des marchés des capitaux, le transfert de la supervision de certaines activités des fonds d'investissement, de l'autorité de surveillance nationale (la CSSF au Luxembourg) aux autorités de surveillance européennes.

Le ministre précise que lors de la consultation lancée par la Commission européenne au printemps 2017, les textes à examiner étaient assez vagues et ne comportaient pas d'idées ou de dispositions concrètes. Il regrette fortement que la proposition de règlement publiée aujourd'hui contienne des dispositions qui bouleversent les modèles d'affaires sans que la Commission européennes ne les ait incluses dans la consultation. Il déplore que le Luxembourg, en tant qu'Etat membre tout particulièrement concerné par les changements de régime proposés, n'ait pas été préalablement consulté quant à ces dispositions précises.

La proposition de règlement prévoit que l'approbation du prospectus, compétence exclusive de la CSSF à ce jour, soit, dans des cas précis, notamment les prospectus émis par des émetteurs de pays tiers, transférée à l'ESMA. Un transfert de pouvoir similaire a également lieu en matière d'arrangements de délégation impliquant des pays tiers de l'UE, ainsi que pour la validation des modèles internes des assurances.

Selon le ministre, cette démarche équivaut à un transfert de compétences et donc de souveraineté des Etats membres vers le niveau européen, puisqu'il réduit leurs pouvoirs en matière de supervision.

Le ministre fait état de son incompréhension face à ces décisions, alors que l'organisation actuelle de la supervision du secteur des fonds d'investissement a fait ses preuves au cours de la dernière crise financière. Le domaine des fonds d'investissement a très bien résisté aux turbulences liées à cette crise et a fait preuve d'une grande stabilité au cours des 10 dernières années. Si la mise en place de procédures de supervision très strictes et centralisées s'est avérée nécessaire dans le secteur bancaire, cela ne semble absolument pas être le cas dans le secteur des fonds d'investissement.

Constatant le bon fonctionnement actuel de la supervision du secteur des fonds, le ministre pose d'une part la question de la proportionnalité des nouvelles mesures européennes et d'autre part, celle du respect du principe de subsidiarité.

Le ministre craint un rallongement et une complication des procédures entraînant un délaissement des marchés européens par les entités et les investisseurs originaires de pays tiers. Il rappelle que le Luxembourg est très apprécié, entre autres, pour la rapidité des procédures de mise sur le marché des produits des fonds d'investissement.

Il conclut que les mesures proposées par la Commission européenne en matière de supervision des fonds d'investissement ont pour objectif de résoudre des problèmes inexistantes, qu'elles créent un sentiment d'insécurité juridique auprès des acteurs de marché concernés et qu'elles sont à l'origine d'un transfert de compétences nationales vers les instances européennes.

Quant à la forme, le ministre explique que le Luxembourg a été placé devant un fait accompli. La semaine dernière, avant la réunion de l'ECOFIN informel à Tallin, il a eu vent des détails contenus dans la proposition de règlement. Le ministre insiste sur le fait que le Luxembourg n'a pas été consulté au sujet des dispositions de la proposition de règlement, la consultation de printemps 2017 ayant uniquement porté sur des généralités.

Dès que le ministre des Finances a eu connaissance de l'existence du contenu de la proposition de règlement, il a pris rendez-vous avec le Vice-Président de la Commission européenne, M. Dombrovskis. L'entrevue avec ce dernier a eu lieu le vendredi soir. Le ministre des Finances a également immédiatement alerté le Premier ministre et le Vice premier ministre des événements. Le gouvernement luxembourgeois a adressé un courrier au Président de la Commission européenne qui lui a été remis lundi matin. Le ministère des Finances n'a eu accès au texte définitif de la proposition européenne qu'aujourd'hui-même.

Le ministre des Finances déplore la façon de procéder de la Commission européenne dans ce dossier précis.

Quant à la suite, le ministre des Finances indique que la proposition de règlement sera présentée aux membres de l'ECOFIN en octobre ou novembre 2017. Un groupe de travail, sera chargé de mener des discussions au sujet de son contenu.

Après avoir informé la Chambre des Députés de la situation par le biais de la présente réunion, le ministre des Finances aura un échange avec le Haut Comité de la place financière demain. Une « task force » sera mise en place afin d'accompagner et de soutenir les différents acteurs dans le suivi du dossier dont l'enjeu semble important.

Le ministre des Finances conclut que le contenu de la proposition de règlement, qui vise à changer un système existant qui fonctionne parfaitement, constitue une détérioration du mode de fonctionnement des marchés des fonds d'investissement au sein de l'UE, alors que les réglementations européennes contribuent normalement à l'amélioration de dispositions existantes.

En réponse aux questions des membres de la Commission, le ministre des Finances apporte les informations suivantes :

- Il n'est pas exclu que le ministère des Finances français ait influencé le contenu de la proposition de règlement.
- L'Irlande et le Luxembourg sont les Etats membres spécialisés dans les fonds transfrontaliers (cross border funds).
- L'argument, soulevé par un membre du groupe parlementaire CSV, selon lequel la proposition de règlement entraînera une augmentation du coût de gestion des fonds d'investissement européens et donc une baisse de leur compétitivité par rapport aux fonds d'investissement de pays tiers est tout à fait pertinent.

- Il est encore trop tôt pour chiffrer l'impact de la proposition de règlement sur le marché des fonds d'investissements établis au Luxembourg. Un examen détaillé du type de fonds et d'opérations concernés par la proposition de règlement est requis à cet effet.
- Le FMI a finalisé, fin mai 2017, son « Financial sector assessment program » (FSAP) sur le Luxembourg. Dans cette étude, le FMI constate qu'au Luxembourg le secteur des fonds d'investissement est bien supervisé et que les règles y sont respectées.
- Parmi les atouts que présentent les acteurs du secteur des fonds d'investissement luxembourgeois par rapport à ceux d'autres pays figurent leur savoir-faire et leur expérience, ainsi que la rapidité de mise sur le marché (time to market) des produits des fonds et leur coût.
- La Commission européenne part du principe que sa proposition de règlement touchant le marché intérieur devra être adoptée à la majorité qualifiée.
- Il serait utile d'analyser la base juridique du transfert de souveraineté qu'implique la proposition de règlement.

Un membre du groupe parlementaire LSAP s'étonne du fonctionnement ou de la prise de décision au sein des institutions européennes qui, d'une part, prônent la transparence et la consultation publique et, d'autre part, publient des textes contenant des dispositions inconnues jusqu'alors.

Les membres de la Commission décident d'examiner le respect du principe de proportionnalité et de subsidiarité de la proposition de règlement dès qu'elle lui sera officiellement transmise en vue de la rédaction éventuelle d'un avis motivé.

Luxembourg, le 23 octobre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Eugène Berger