



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

CG/PK

P.V. FI 04

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 17 octobre 2017

Ordre du jour :

7200 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018

7201 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 - 2021

- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger

- Echange de vues avec des représentants de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn remplaçant M. André Bauler, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Claude Marx, Directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)

M. Claude Simon, Directeur de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

En guise d'introduction, le Directeur général de la CSSF présente **l'évolution de la partie du secteur financier luxembourgeois contrôlée par la CSSF** sur base des chiffres suivants¹:

¹ Une partie de ces chiffres a été arrêtée au 30/09/17, une autre au 30/06/17 ou au 30/07/17.

Entités surveillées par la CSSF :

- 142 banques, 15 établissements de paiement et établissements de monnaie électronique (+2 par rapport à l'année précédente) ;
- 4.118 fonds d'investissements avec environ 4.000 milliards d'actifs nets (+9,5%) ;
- 407 sociétés de gestion de fonds ;
- 13 fonds de pension (-2) ;
- 34 organismes de titrisation ;
- 106 entreprises d'investissement (gérants de fortune, conseillers en investissement) (-2) ;
- 191 professionnels du secteur financier (PSF) : PSF spécialisés (113) (-13) et PSF de support (78) ;
- 623 émetteurs de titres (-59) ;
- 398 réviseurs et sociétés de réviseurs d'entreprises (+9).

La somme de bilans des banques atteint 774 milliards d'euros (chiffre stable depuis plusieurs années).

Emploi :

Les entités surveillées par la CSSF emploient 45.908 personnes (+811 personnes par rapport à 2016) dont :

Banques : 26.133 (-100) ;

Sociétés de gestion de fonds : 4.192 (+318) ;

Entreprises d'investissement : 2.200 (+5%) ;

PSF spécialisés : 4.100 (+5%) ;

PSF de support : 9.200 (+5%).

Recettes fiscales 2016 et estimations 2017 :

- Banques : 809 millions d'euros (nets)

Même s'il est inapproprié d'extrapoler les chiffres du 1^{er} semestre 2017 sur l'année entière, les recettes pour 2017 sont estimées à environ 800 millions d'euros.

- Fonds d'investissement : 892 millions d'euros au titre de taxe d'abonnement (les estimations pour 2017 atteignent environ 960-970 millions d'euros)

Le Directeur de la CSSF procède ensuite à une présentation détaillée de l'évolution du **secteur bancaire** luxembourgeois :

- Environ 58 établissements bancaires (représentant 70% de l'activité bancaire au Luxembourg) sont directement soumis au contrôle de la Banque Centrale européenne (BCE) ; le reste d'entre eux est contrôlé par la CSSF selon les méthodes élaborées par la BCE et sous le monitoring de cette dernière.
- Le nombre de banques actives au Luxembourg est repassé de 142 à 141 récemment suite à la fusion de deux banques. Un certain nombre de banques, parmi lesquelles des chinoises, se montrent toujours intéressées par un établissement au Luxembourg.
- Au cours de la présente année, un certain nombre de banques spécialisées dans le « digital banking » actives dans le domaine du crédit et/ou du dépôt ont été agréées par la BCE et la CSSF (banques FinTech). Ce type de banque offre des crédits aux PME, mais aussi aux particuliers ; il s'agit de crédits à taux d'intérêt supérieurs à la moyenne et à risque de défaut de remboursement plus élevé. Selon les nouvelles règles européennes, ces banques sont tenues d'augmenter leur provisionnement au titre du risque de crédit.

L'activité des banques digitales de dépôt peut avoir une influence négative sur le fonds de garantie luxembourgeois en raison du niveau de risque supérieur qu'elle représente. La

CSSF a pris des mesures spéciales dans sa surveillance courante afin de faire face à cette situation problématique liée à la présence des banques digitales de dépôt.

- Il semblerait à l'heure actuelle qu'environ 4 banques cherchent à s'implanter au Luxembourg suite au Brexit. D'autres banques, déjà présentes, élargissent leurs activités au Luxembourg, entre autres.
- Comme déjà constaté l'année dernière, un certain nombre de banques établies au Luxembourg y modifient leur structure juridique. Elles passent de filiale, société de droit luxembourgeois, à succursale. Cette transformation découle de l'application de la réglementation européenne complexe (fonds propres, solvabilité, liquidité) dont les exigences doivent être remplies à un moindre niveau par les succursales par rapport à la maison-mère (en cas de passeport européen). La réglementation liée au Mécanisme de surveillance unique (MSU) et au Mécanisme de résolution unique (MRU) pour les banques a un impact similaire sur ces décisions. La surveillance de ces succursales par la CSSF ne se limite plus qu'à certains aspects, tel le respect de la législation anti-blanchiment, de la législation MIFID et de celle relative à la fonction de banque dépositaire.
- Certaines banques ont cédé leurs activités à d'autres par le biais de « share deals » ou d'« asset deals ».
- Le domaine du « private banking » est très concurrentiel et devient de plus en plus complexe. La concentration des banques sur une clientèle extrêmement fortunée (UHNW individuals) et plus lointaine ne génère pas de marges importantes, alors qu'elle représente un facteur risque élevé (« conduct risk » ou « risque réputationnel »). Cette orientation exige une vigilance accrue au niveau de la connaissance du client (règles « KYC » (know your customer)) et du respect des règles anti-blanchiment.
- Le niveau bas des taux d'intérêts n'a pas beaucoup modifié le comportement des épargnants. Les dépôts sont toujours en augmentation.
- La gestion des risques au niveau du secteur bancaire est de manière générale tout à fait satisfaisante.

Le risque de crédit est sous contrôle et le risque de marché est limité. Le « conduct risk » ou risque de non-respect des règles anti-blanchiment est celui qu'il s'agit d'adresser en premier lieu. Les équipes de contrôle sur place de la CSSF vérifient scrupuleusement le respect de cette législation.

- Le secteur bancaire luxembourgeois fait preuve d'une solvabilité excellente. Les taux d'endettement (leverage ratio) et de liquidité (liquidity coverage ratio) sont respectés.
- Le bénéfice net des banques a baissé de -1,3% au 1^{er} semestre 2017. De façon générale, les banques ont bénéficié de commissions bancaires favorables en raison d'une évolution boursière positive. Malgré des taux d'intérêt bas, les marges d'intérêt des banques ont augmenté grâce à des volumes de dépôts plus importants et également en raison de la répercussion des taux d'intérêts négatifs sur leurs clients institutionnels.
- Les frais à supporter par les banques sont en augmentation constante, la raison principale résidant dans les investissements de taille dans l'informatique et dans la « compliance », indispensables pour se conformer aux nouvelles réglementations.
- Les avoirs du fonds de garantie luxembourgeois, alimenté par les banques de la place, s'élèvent actuellement à 154 millions d'euros. En avril 2018, ce montant devrait atteindre

les 250 millions d'euros, soit 0,8% des dépôts garantis. La loi prévoit qu'en 2026 ce taux atteigne les 1,6%, soit 450 millions d'euros. Ce montant s'avérant quelque peu restreint, des discussions devraient être menées afin d'envisager une augmentation de ce montant à long terme.

Les banques sont également tenues d'alimenter le fonds de résolution européen dont l'enveloppe finale devrait atteindre environ 1 milliard d'euros. A l'heure actuelle, les banques luxembourgeoises ont apporté 200 millions d'euros à ce fonds.

Au cours des dernières années, les banques avaient constitué des provisions AGDL (Association pour la Garantie des Dépôts) importantes qu'elles peuvent utiliser aujourd'hui pour alimenter le fonds de garantie luxembourgeois et le fonds de résolution européen.

- Les règles IFRS-9 exigent des banques qu'elles constituent des provisions plus importantes. Sur base des chiffres provisoires de l'année 2017, ces provisions supplémentaires devraient s'élever à environ 500 millions d'euros en 2018. Cette action pourrait avoir un impact négatif sur les recettes fiscales. Il reste à décider par l'Administration des contributions directes (ACD) si une partie de la « provision forfaitaire » accumulée au fil des années (1 milliard d'euros) pourra être utilisée pour la constitution de ces nouvelles provisions.
- L'évolution des crédits immobiliers est suivie de près par la CSSF en raison d'éventuelles vulnérabilités du secteur immobilier à moyen ou long terme. Ce sujet a fait l'objet de discussions au niveau de la Banque centrale européenne (BCE) et du Comité européen du risque systémique (CERS). Il s'ensuit une réflexion sur l'introduction éventuelle, au Luxembourg, d'une réglementation « loan to value » (ratio prêt valeur) ou « debt to income service » (coefficient du service de la dette brute). Alors que ces principes ont plutôt été respectés les dernières décennies, cela ne semble plus toujours être le cas aujourd'hui. Un avant-projet de loi portant sur l'introduction de tels instruments est en préparation.
- Le risque de concentration intra-groupe est désormais affaibli en raison de l'exigence du respect du nouveau coefficient de liquidités (liquidity coverage ratio).
- La CSSF adopte une approche fondée sur le risque (risk based approach). Elle emploie environ 760 personnes dont une équipe de 65 personnes intensifie les contrôles sur place. Il est prévu d'augmenter l'effectif de cette équipe à 100 personnes.
- La CSSF évalue les banques selon un système de rating interne allant de 1 à 4 sur base d'une méthodologie élaborée par la BCE. Elle prévoit d'appliquer la même méthodologie aux professionnels du secteur financier.

Le Directeur général de la CSSF présente finalement d'**autres aspects importants** :

- Il est rappelé que le projet de loi 7024 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2015/751 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte (...) revêt une certaine importance pour la place financière, puisqu'il prévoit la modification de l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier afin de faciliter la mise en œuvre de stratégies de sous-traitance.
- Le projet de loi 7157 transposant la MIFID 2 est également important, la MIFID 2 entrant en vigueur début janvier 2018. Il en va de même pour le projet de loi 7128 transposant certaines dispositions de la 4^e directive anti-blanchiment.

- Depuis l'année dernière, la CSSF est chargée d'accomplir de nouvelles missions supplémentaires, comme par exemple sonder des comptes luxembourgeois faisant l'objet de litiges extra-frontaliers et de participer à l'éducation financière de la population.

A cet effet, un Comité pour la Protection du consommateur financier a été créé cet été afin d'œuvrer dans 3 directions : 1. Informer des risques d'endettement lié aux prêts à la consommation et aux prêts immobiliers ; 2. Prévoir l'éducation financière au sein des établissements scolaires et aussi auprès des adultes ; 3. Informer la population du fonctionnement des systèmes de pensions et de l'utilité des assurances complémentaires.

- Le domaine des FinTech recèle d'opportunités et la CSSF reçoit un nombre important de demandes d'agrément émanant de différents secteurs. Elle offre un cadre réglementaire à ce type d'opérateurs par le biais de circulaires (p. ex. dans les services « cloud »). Il se pourrait qu'à l'avenir il devienne nécessaire d'adapter des lois existantes à l'existence des FinTech ou bien que de nouvelles lois soient consacrées à ce domaine.

Les risques inhérents au secteur des FinTech doivent être contrecarrés par des mesures de protection des consommateurs et le contrôle du respect de la réglementation anti-blanchiment. La CSSF a d'ailleurs récemment émis des avertissements concernant le domaine des ICO (initial coin offering).²

- Depuis le 1^{er} janvier 2017, la fraude fiscale aggravée est considérée comme un délit au Luxembourg. La CSSF participe aux contrôles dans ce domaine.

La circulaire CSSF 17/650, élaborée conjointement avec la cellule de renseignement financier (CRF), a été publiée en février 2017 pour apporter des précisions concernant l'application pratique des nouvelles dispositions et de fournir une liste d'indicateurs destinés à assister les professionnels.

L'ACD est chargée de la surveillance du bon déroulement de l'échange automatique d'informations entre le Luxembourg et 50 pays. La CSSF contrôle que les institutions financières concernées ont bien mis en place les systèmes nécessaires à un tel échange et également à la signalisation de cas de suspicion de fraude fiscale.

- Ces dernières 2 années, la CSSF a été soumise à trois revues du Fonds monétaire international (FMI). Ces examens représentent une charge de travail considérable, mais sont importants en termes de « rating » du Luxembourg.

En 2020, la CSSF sera auditée par le Groupe d'action financière (GAFI) ; cet audit portera sur les années 2017, 2018 et 2019.

Des « peer reviews » ont également lieu régulièrement.

- Dans le cadre du Brexit, la CSSF traite des demandes d'agrément émanant du secteur bancaire, mais aussi de celui des entreprises d'investissement et des fonds d'investissement. Pour pouvoir s'y établir, il est essentiel que ces entreprises fassent preuve d'une certaine « substance » au Luxembourg. Dans ce contexte et celui de l'« European supervisory authorities (ESA) review », la Commission européenne vient de divulguer ses intentions de transférer certains contrôles, actuellement effectués par les agences de contrôle nationales, aux agences de contrôle européennes (EBA à Londres et

² Une ICO (Initial Coin Offering) est une méthode de levée de fonds, fonctionnant via l'émission d'actifs numériques échangeables contre des cryptomonnaies durant la phase de démarrage d'un projet.

l'ESMA à Paris). La CSSF adopte une position vigilante à l'égard de ce projet, alors que, d'une part, il est assimilable à un transfert de souveraineté et, d'autre part, il risque de compliquer et de ralentir les processus de surveillance.

- La CSSF emploie environ 760 personnes (contre 300 en 2010). L'effectif total de la CSSF devrait atteindre les 900 personnes à moyen terme. La CSSF est financée par le biais de taxes directement prélevées auprès des entités surveillées. Si elle n'a ainsi pas d'impact direct sur le budget de l'Etat, ses taxes ont néanmoins pour effet de diminuer les bénéfices des entités surveillées et donc les recettes fiscales perçues par l'Etat auprès d'elles (impact indirect sur le budget de l'Etat).

Echange de vues :

- Pour être agréé au Luxembourg, un établissement bancaire doit d'abord l'avoir été par la BCE qui vérifie, entre autres, le respect des critères européens de sa « substance » future au Luxembourg.
- Selon la réglementation européenne, l'autorité de surveillance du pays d'origine (home country) d'un établissement bancaire est responsable de la surveillance de cet établissement, ainsi que de celle de ses succursales européennes. En ce qui concerne ces dernières, le respect des règles anti-blanchiment et de celles relatives à la protection des consommateurs (MIFID) est à contrôler par les organes de surveillance locaux (host country). L'autorité de surveillance du pays d'origine vérifie tout de même si l'établissement bancaire met en œuvre ses procédures anti-blanchiment dans l'ensemble de son réseau de succursales. Il est arrivé à plusieurs reprises déjà que la CSSF prononce des amendes en cas de constat de non-application des procédures dans la pratique.

Le risque d'un arbitrage réglementaire au sein de l'UE apparaît restreint, puisque tout établissement bancaire ayant son siège social dans un Etat membre doit être agréé par la BCE et la réglementation à respecter est la même dans tous les Etats membres.

- Depuis l'entrée en vigueur de la « CRD IV », le respect des critères de compétence et l'honorabilité (fit and proper) s'appliquent également aux administrateurs de banques qui doivent désormais faire preuve d'expérience dans le domaine bancaire. Le nombre de mandats d'administrateur simultanés qu'ils peuvent accepter dans le domaine bancaire est limité à 4.

Un membre du groupe parlementaire CSV souligne l'importance de la formation continue des administrateurs. Il lui est assuré que des circulaires de la CSSF exigent des banques que les membres de leurs conseils d'administration suivent des formations sur les nouvelles réglementations en vigueur. Il arrive qu'en cas de problème au niveau de la gouvernance d'un établissement bancaire, la CSSF en convoque le Conseil d'administration.

- Selon la CSSF, la circulaire CSSF 17/650, élaborée conjointement avec la cellule de renseignement financier (CRF) et publiée en février 2017 apporte suffisamment de précisions concernant l'application pratique de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme aux infractions primaires fiscales à l'aide d'une liste d'indicateurs destinés à assister les professionnels.

Il est précisé que la circulaire en question a été préparée au sein d'un groupe de travail de la CSSF auquel ont participé deux membres de la CRF, ainsi que des membres de l'ACD.

A l'heure actuelle, environ 300 cas de soupçons ont déjà été signalés au parquet. La CSSF prévoit la mise en place d'un module de contrôle portant sur le contrôle et la dénonciation de cas de fraude fiscale.

Il appartient au parquet de décider des suites à donner à chaque cas signalé.

- Les coûts que représente la « compliance » pour les établissements concernés sont considérables. Il est cependant rappelé que la « non-compliance » peut avoir des conséquences dévastatrices et s'avérer beaucoup plus coûteuse.
- Certains Etats membres ont déjà mis en place des mesures macro-prudentielles destinées à diminuer les risques de non-recouvrement de crédits immobiliers accordés aux particuliers. Il se pourrait qu'un jour de telles mesures soient également prises au Luxembourg afin de prévenir tout risque de crise immobilière et de protéger les consommateurs. Il est rappelé que ces mesures correspondent à l'application de règles de bon sens qui ont, en général, plutôt été respectées les dernières décennies, alors que cela ne semble malheureusement plus toujours être le cas aujourd'hui. Les mesures envisagées ne peuvent évidemment pas agir sur l'offre immobilière.

Le Président de la Chambre des Députés signale que, renseignements pris auprès d'établissements bancaires, le risque d'insolvabilité de particuliers ayant contracté des prêts immobiliers est à l'heure actuelle minimal. Selon lui, il est contradictoire de considérer qu'un particulier n'est pas capable de rembourser un prêt tout en le considérant capable de payer un loyer, éventuellement plus élevé que la mensualité d'un prêt.

- En réponse à plusieurs questions concernant la proposition de règlement récente publiée le 20 septembre 2017 dans le contexte de l'« European supervisory authorities (ESA) review » et prévoyant le transfert de certains contrôles effectués par les agences de contrôle nationales aux agences de contrôle européennes (EBA, ESMA et EIOPA), le Directeur général de la CSSF confirme que plusieurs représentants de la CSSF siègent à plusieurs niveaux au sein de ces agences, lui-même étant membre du « board of supervisors » de l'ESMA et assistant à l'ensemble des réunions de ce comité (le Luxembourg a une voix au sein de ce comité composé de 31 membres).

Parmi les deux sujets dominant les discussions au sein du « board of supervisors » ces derniers mois, l'un portait sur les conséquences du Brexit et le transfert éventuel de sociétés anglaises vers l'UE (EU 27) tout en maintenant la « substance » en Grande-Bretagne. Ce sont ces réflexions qui ont mené l'ESMA à publier des avis détaillés sur l'« asset management » et les « investment firms » au mois de mai 2017. Dans ce contexte, l'ESMA a demandé à disposer, d'une part, d'informations sur les sociétés « anglaises » prévoyant de s'établir dans l'« EU 27 » (ou qui y sont déjà établies suite au Brexit) et, d'autre part, de détails des demandes d'agrément de telles sociétés auprès des autorités de contrôle nationales afin de pouvoir juger de la « substance » que ces sociétés prévoient de transférer au sein de l'UE. Ces analyses ont été confiées à un « supervisory convergence network » auquel appartiennent plusieurs membres de la CSSF. A ce stade, tous les dossiers « luxembourgeois » ont prouvé que les exigences des autorités luxembourgeoises au niveau de la « substance » ont été suffisantes et respectées. La mise en place de ce mécanisme, « testé » pour l'instant, figure dans la proposition de règlement de la Commission européenne du 20 septembre 2017.

Le Directeur général de la CSSF indique ensuite que les membres de la CSSF ont toujours exprimé leur avis dans le cadre des discussions portant sur les conséquences du Brexit et celles portant sur la révision des pouvoirs des autorités de contrôle européennes. La CSSF s'est, à ces occasions, toujours exprimée contre un renforcement des pouvoirs

de ces autorités de contrôle européennes, jugeant en effet qu'un transfert de pouvoirs ne se justifie que dans deux cas précis : soit en cas de problème ou de crise dans un secteur (comme cela a été le cas dans le secteur bancaire), soit si ce transfert de pouvoirs apporte une nette amélioration de l'efficacité du marché. Or, le secteur des fonds n'a pas du tout été ébranlé par la crise financière des dernières années et la création d'un contrôle supplémentaire dans le processus d'établissement de fonds d'investissement au sein de l'UE n'est sûrement pas un gage d'amélioration, ce serait plutôt le contraire. La mise en place de contrôles supplémentaires ralentira les procédures et rendront le marché européen inintéressant aux yeux d'investisseurs de pays tiers. D'autres Etats membres n'ont pas partagé ce point de vue.

Finalement, le Directeur général de la CSSF confirme que la proposition de renforcement des pouvoirs des ESA existe depuis un certain temps déjà et que des consultations publiques ont eu lieu à ce sujet. Or, les passages touchant le Luxembourg en ce sens qu'ils prévoient un transfert de pouvoir en matière d'arrangements de délégation impliquant des pays tiers de l'UE n'y figuraient pas ! Ces aspects ont uniquement été discutés au sein de l'EBA et de l'ESMA dans le contexte du Brexit.

La partie inconnue jusqu'au 20 septembre 2017 de la proposition de règlement porte sur 3 aspects :

1. l'autorisation et le contrôle centralisés de fonds d'investissements très spéciaux : EuVECA, EuSEF, les Eltif. Ces fonds sont extrêmement rares au Luxembourg (ils représentent moins d'un centième de pourcent de l'industrie des fonds).
2. le transfert de l'approbation du prospectus, dans des cas précis, notamment les prospectus émis par des émetteurs de pays tiers, à l'ESMA. Cette mesure aura un impact négatif sur la rapidité de mise sur le marché des produits des fonds et donc également sur la Bourse de Luxembourg.
3. le transfert de pouvoir en matière d'arrangements de délégation impliquant des pays tiers de l'UE. Depuis 1988, l'industrie des fonds luxembourgeoise est basée sur la délégation de portfolios management dans d'autres centres du monde. Une trop grande influence de l'autorité de contrôle centrale, par le biais d'avis négatifs à l'égard de tels arrangements, peut représenter un véritable danger pour l'industrie des fonds européenne.

En réponse à une question, le Directeur général de la CSSF répète qu'au sein de l'ESMA ces points ont été discutés et que les pays ont donné leur avis, mais il n'était, dans ce contexte-là, pas question de modifier les règlements instaurant les ESA et de leur transférer ces pouvoirs. Il s'agissait uniquement de mettre en place des règles de fonctionnement internes de l'ESMA prévoyant le contrôle des arrangements de délégation dans le cadre du Brexit.

Un certain nombre d'Etats membres se prononcent en faveur d'un transfert de pouvoirs de contrôle vers les ESA, prétendant qu'un tel transfert résoudrait les problèmes du secteur des fonds sans pouvoir nommer ces problèmes (puisqu'inexistants).

La proposition de règlement prévoit encore une modification du fonctionnement des ESA. A l'heure actuelle, les ESA fonctionnent comme la BCE : les 28 Etats membres sont représentés au sein de leurs organes de direction et prennent les décisions collectivement. La proposition de règlement prévoit cependant qu'à l'avenir 6 hauts fonctionnaires des ESA prennent les décisions et que les Etats membres ne jouent plus que le rôle d'observateurs. Ce point est cependant extrêmement controversé.

Luxembourg, le 23 octobre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

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