



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 5, 11, 24, 26 et 27 octobre 2017
2. Examen des documents européens suivants:

COM(2017)536 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), le règlement (UE) n° 1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), le règlement (UE) n° 1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), le règlement (UE) n° 345/2013 relatif aux fonds de capital-risque européens, le règlement (UE) n° 346/2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens, le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers, le règlement (UE) 2015/760 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme, le règlement (UE) 2016/1011 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et le règlement (UE) 2017/1129 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le début du délai de huit semaines n'est pas encore connu.

COM(2017)537 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II)

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le début du délai de huit semaines n'est pas encore connu.

COM(2017)538 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 1092/2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 17 octobre 2017 et prend fin le 12 décembre 2017.

3. 7194 Projet de loi portant mise en oeuvre du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, et portant modification :
1. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
 2. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ; et
 3. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
- Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. 7199 Projet de loi portant mise en oeuvre du règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance, et portant modification :
1. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ; et
 2. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
- Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
5. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Roger Negri remplaçant M. Claude Haagen, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler
M. Charles Goerens, membre du Parlement européen

Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor
Mme Béatrice Gilson, M. Andy Pepin, M. Vincent Thurmes, Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Roy Reding
M. Claude Turmes, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 5, 11, 24, 26 et 27 octobre 2017

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. Examen des documents européens suivants:

COM(2017)536 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), le règlement (UE) n° 1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), le règlement (UE) n° 1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), le règlement (UE) n° 345/2013 relatif aux fonds de capital-risque européens, le règlement (UE) n° 346/2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens, le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers, le règlement (UE) 2015/760 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme, le règlement (UE) 2016/1011 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et le règlement (UE) 2017/1129 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le début du délai de huit semaines n'est pas encore connu.

COM(2017)537 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II)

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le début du délai de huit semaines n'est pas encore connu.

COM(2017)538 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 1092/2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 17 octobre 2017 et prend fin le 12 décembre 2017.

En guise d'introduction, la représentante du ministère des Finances rappelle que la profondeur des modifications opérées par la proposition de la Commission européenne ne s'est avérée que quelques jours avant la publication de la proposition de règlement COM(2017)536. Elle ajoute que la proposition va très loin et remet en question bon nombre de procédures et systèmes de contrôle des marchés financiers y compris celui des fonds d'investissement. Le Luxembourg doute fortement que les modifications proposées entraînent une amélioration de l'efficacité des systèmes actuels.

La proposition de règlement prévoit qu'à l'avenir l'approbation du prospectus, dans des cas précis, notamment les prospectus émis par des émetteurs de pays tiers, reviendra à l'ESMA (« european securities and markets authority » ou « Autorité européenne des marchés financiers » (AEMF) en français) à la place des autorités de surveillance nationales.

Il apparaît dans l'étude d'impact annexée à la proposition de règlement que le Luxembourg a été directement ciblé, puisqu'il y est prétendu qu'à l'issue du Brexit, il ne sera plus à même d'assumer la charge de surveillance de façon adéquate. Or, le Luxembourg dispose d'une expertise indéniable et reconnue dans le secteur, expertise qui fait défaut au sein de l'ESMA.

De plus, il est très probable que la procédure d'autorisation de l'ensemble des « accords de délégation » (delegation arrangements) impliquant les autorités européennes de surveillance (AES) en tant qu'autorité centrale, également prévue par la proposition de règlement, risque d'occasionner un engorgement et donc de ralentir les activités du secteur dont les acteurs pourront se détourner du marché européen vers des marchés plus efficaces.

Le représentant du ministère des Finances procède à une présentation plus détaillée des documents sous rubrique. Le document COM(2017)536 est une proposition de règlement « omnibus » modifiant la base légale des trois AES, soit l'AEMF, l'ABE (Autorité bancaire européenne) et l'AEAPP (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), ainsi qu'une multitude de règlements sectoriels existants ; le document COM(2017)538 est une proposition de règlement apportant des modifications ciblées et moins controversées au règlement relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique et le document COM(2017)537 est une proposition de directive apportant des modifications en relation avec MIFID II et Solvency II et suivant les modifications prévues par la proposition de règlement COM(2017)536.

COM(2017)536

Par le biais de la présente proposition de règlement, les trois règlements instituant les trois AES sont tous modifiés dans le même sens, en tenant compte des spécificités des secteurs de chaque autorité de surveillance.

L'implication des AES dans le contrôle et l'autorisation des accords de délégation et d'externalisation (delegation and outsourcing arrangements) entraînerait une complexité et une insécurité juridique certaines; les changements préconisés par la Commission européenne en la matière font l'objet des articles 31 a) des trois règlements modifiés.

Une autre modification des trois règlements prévoit que les AES seront tenues de fixer des priorités européennes en matière de surveillance dans un « **plan stratégique en matière de surveillance** », sur la base duquel toutes les autorités compétentes nationales seront évaluées. Les autorités compétentes nationales seront tenues d'établir leurs programmes de travail annuels conformément au plan stratégique.

Cette nouveauté risque d'ôter aux autorités de surveillance nationales toute flexibilité en matière d'établissement de leur programme de travail en tenant compte des circonstances et des risques nationaux. De plus, les procédures en relation avec le plan stratégique semblent lourdes et manquent de clarté : il s'agit d'une recommandation, mais l'encadrement mis en place contraindra les autorités de surveillance nationales à la respecter, puisqu'il est prévu de « sanctionner » (par publication) celles qui ne l'ont pas suivie.

La proposition envisage par ailleurs une **structure de gouvernance des AES** que la Commission européenne considère plus efficace. Est prévue la mise en place d'un conseil exécutif indépendant, qui sera composé de membres à temps plein et remplacera le conseil d'administration actuel, ainsi que l'adaptation de la composition du conseil des autorités de surveillance. La présente proposition clarifie les compétences respectives de ces deux conseils. En outre, le statut et les compétences du président seront renforcés.

Conseil des autorités de surveillance (board of supervisors)

Le conseil des autorités de surveillance demeure le principal organe des AES responsable de l'orientation générale et du processus décisionnel. Cela étant, les modifications proposées élargissent sa composition aux membres à temps plein du conseil exécutif, sans toutefois leur

conférer de droits de vote. Les modifications visent aussi à assurer la présence, le cas échéant, d'autorités chargées de la protection des consommateurs.

Le conseil des autorités de surveillance continuera à prendre notamment les décisions portant sur des propositions de standards techniques à la majorité qualifiée de ses membres, incluant au moins la majorité simple des autorités nationales compétentes participant à l'union bancaire et la majorité simple des autorités nationales compétentes qui n'y participent pas.

Toutefois, les règles de vote actuelles sont modifiées pour que les votes ne soient pas reportés en cas d'absences. La modification précise donc qu'une décision sera adoptée à la majorité simple des membres des autorités nationales compétentes des États membres non participants présents lors du vote et des membres des autorités nationales compétentes des États membres participants présents lors du vote.

Il est toutefois prévu de transférer le pouvoir de décision concernant certaines tâches clés de nature non réglementaire (règlement des litiges, violations du droit de l'Union, examens indépendants) au conseil exécutif.

Conseil exécutif (executive board)

La proposition de règlement prévoit la mise en place d'un conseil exécutif qui sera doté de pouvoirs de décision dans des domaines clés et qui est appelé à préparer en outre les décisions à prendre par le conseil des autorités de surveillance.

Le conseil exécutif se composera du président et d'un certain nombre de membres à temps plein (indépendants). La proposition prévoit que dans le cas de l'AEMF, ce nombre ne sera pas le même que pour l'ABE et l'AEAPP, étant donné qu'elle se voit confier, dans plusieurs domaines, un nombre de tâches supplémentaires beaucoup plus important que les deux autres AES. Les membres à temps plein seront désignés dans le cadre d'un appel ouvert à candidatures, qui sera organisé par la Commission européenne. La Commission européenne établira une liste restreinte de candidats et la soumettra à l'approbation du Parlement européen. Une fois cette liste approuvée, le Conseil désignera les membres à temps plein par voie de décision. La procédure de révocation est analogue à celle de désignation et laisse la décision finale au Conseil. Il est prévu que l'un des membres permanents assumera les tâches du directeur exécutif actuel, dont la fonction spécifique sera supprimée.

Le conseil exécutif conservera le rôle du conseil d'administration en ce qui concerne la préparation du programme de travail et du budget des AES.

Il sera investi de pouvoirs de décision dans un certain nombre de domaines clés. Par exemple, vis-à-vis de chaque autorité compétente, en ce qui concerne certaines questions de nature non réglementaire telles que le règlement des litiges, les questions touchant aux violations du droit de l'Union et les examens indépendants. Le conseil exécutif sera également chargé de fixer les priorités des autorités compétentes en matière de surveillance dans le nouveau « plan stratégique en matière de surveillance » susmentionné. Il contrôlera la cohérence des programmes de travail des autorités compétentes avec les priorités de l'UE et examinera leur mise en œuvre. Le conseil exécutif sera également chargé de surveiller les accords de délégation, d'externalisation et de transfert de risques conclus avec des pays tiers. Il décidera des tests de résistance ainsi que des stratégies de communication des résultats de ces tests. Enfin, le conseil exécutif sera également responsable des décisions relatives aux demandes d'informations. Ses membres disposeront chacun d'une voix et le président aura une voix prépondérante.

Par ailleurs, les références au conseil d'administration sont remplacées par des références au conseil exécutif.

Ce réagencement de la gouvernance des AES présente des inconvénients majeurs. Il écarte les autorités compétentes nationales de la prise de décision dans des domaines clés. Or l'expertise combinée de ces autorités nationales est un des atouts du système actuel. Le nouveau modèle de gouvernance a dès lors été fortement critiqué par les délégations au cours des premières réunions de négociation, y compris par le Luxembourg. Les délégations souhaitent maintenir une gouvernance qui mise sur la collaboration entre autorités nationales et non pas sur une méfiance généralisée vis-à-vis des autorités nationales.

Nouveaux domaines d'activité et nouvelles priorités

Les pouvoirs généraux des AES sont renforcés par la présente proposition et de nouveaux pouvoirs de surveillance directe leurs sont confiés.

Il est proposé de modifier les règlements instituant l'AEAPP et l'AEMF afin d'y inclure la tâche d'élaborer et de tenir à jour un manuel de surveillance de l'Union relatif à la surveillance des établissements financiers dans l'ensemble de l'Union. Cette modification permet d'harmoniser les deux règlements avec le règlement instituant l'ABE. De plus, en ce qui concerne l'ABE, il est proposé de lui confier la tâche d'élaborer et de tenir à jour un manuel de résolution de l'Union relatif à la résolution des défaillances des établissements financiers dans l'ensemble de l'Union.

Les modifications des règlements instituant les AES précisent que celles-ci devraient contribuer à favoriser la protection des consommateurs. Les trois AES auront également l'obligation de tenir compte de l'innovation technologique ainsi que des facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance dans l'exercice de leurs tâches. Enfin, il a été ajouté que les AES devraient aussi avoir pour tâches d'entreprendre des examens thématiques approfondis du comportement sur le marché, de construire une compréhension commune des pratiques des marchés, de détecter les problèmes éventuels et d'analyser leur incidence, ainsi que d'élaborer des indicateurs de risque pour la clientèle de détail afin de détecter rapidement les causes potentielles de préjudice pour les consommateurs.

Convergence et coordination en matière de surveillance

La présente proposition modifie également l'article 30 des règlements instituant les AES, relatif à l'examen par les pairs. Il ne s'agira plus d'examens « par les pairs », mais d'examens « indépendants » placés sous la responsabilité du nouveau conseil exécutif, selon la Commission ceci vise à renforcer l'impartialité des AES. Les AES devront produire un rapport qui expose les résultats de l'examen, tandis que les autorités compétentes nationales devront mettre tout en œuvre pour se conformer aux éventuelles orientations et recommandations que les AES pourraient prendre pour y donner suite.

Ces modifications sont fortement contestées alors que l'implication des autorités compétentes nationales dans les examens par les pairs est à la fois bénéfique aux autorités évaluées et aux autorités qui évaluent. De surcroît, il n'y a pas d'indices permettant de conclure que le système actuellement en place serait déficient.

Rôle de coordination de l'AEMF en ce qui concerne les enquêtes sur les abus de marché

Le rôle de coordination de l'AEMF en matière d'enquêtes abus de marché est renforcé : elle pourra recommander aux autorités compétentes d'ouvrir des enquêtes et facilitera l'échange des informations pertinentes pour ces enquêtes lorsqu'elle aura des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'activités ayant des effets transfrontières significatifs qui menacent le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers ou la stabilité financière dans l'Union. À cette fin, l'AEMF disposera d'une installation de stockage de données pour recueillir toutes les informations pertinentes auprès des autorités compétentes et les diffuser parmi elles.

Équivalence des régimes de pays tiers

Les modifications apportées à l'article 33 des règlements instituant les AES confirment que ces dernières doivent aider la Commission européenne à élaborer la décision d'équivalence quand celle-ci le demande. Une fois que cette décision a été prise, il importe de l'adapter pour tenir compte des nouveaux éléments. Par conséquent, les AES se voient confier la responsabilité de suivre en permanence les évolutions relatives à la réglementation et à la surveillance ainsi que les pratiques en matière d'exécution dans les pays tiers pour lesquels la Commission européenne a pris des décisions d'équivalence, et de présenter chaque année à la Commission un rapport confidentiel sur leurs conclusions dans ce domaine.

Collecte d'informations

Habituellement, ce sont les autorités de surveillance nationales, les plus proches des marchés et des établissements financiers, qui fournissent ces informations, mais les AES pourront, en dernier ressort, adresser leurs demandes d'informations directement à un établissement financier ou à un acteur du marché. Par exemple, lorsqu'une autorité compétente nationale ne fournit pas, ou ne peut pas fournir, ces informations en temps utile. La présente proposition crée un mécanisme qui renforce la mise en œuvre effective du droit à la collecte d'informations des AES. Les AES se voient confier le pouvoir d'infliger, sous le contrôle de la Cour de justice, des amendes et astreintes de nature administrative, sous réserve du droit de l'entité concernée à être entendue, lorsqu'un établissement financier et/ou un acteur des marchés financiers ne fournit pas les informations appropriées.

Dispositions financières

Le système de financement actuel des AES est révisé. Dans le système envisagé, le financement public actuellement fourni par l'UE est maintenu et combiné avec des contributions versées par le secteur national et d'autres acteurs des marchés, en remplacement des contributions actuelles des autorités nationales compétentes.

La répartition fixe actuelle entre contributions provenant du budget général de l'UE et contributions des autorités nationales compétentes (40 %/60 %) serait supprimée. Selon les modifications envisagées, les AES tireraient leurs recettes de trois sources principales:

- l'article 62 modifié définit une contribution d'équilibrage de l'Union. La contribution annuelle maximale de l'UE, fixée à l'avance dans le cadre financier pluriannuel, couvrirait jusqu'à 40 % du budget annuel des AES, dans le respect des contraintes imposées par le budget de l'UE.
- une nouvelle source de recettes a été ajoutée: des contributions annuelles du secteur privé. Cette source de recettes remplacera les contributions obligatoires des autorités nationales compétentes au budget des AES. Les contributions annuelles seront versées par les établissements financiers qui sont soumis à la surveillance indirecte des AES. Il est prévu qu'un acte délégué établisse les modalités de répartition du montant total des contributions annuelles entre les différentes catégories d'établissements financiers, en fonction de l'activité requise par chacune d'elles.
- les dispositions actuelles qui autorisent les AES à percevoir des redevances auprès des entités soumises à leur surveillance directe sont maintenues dans les trois règlements. En l'état actuel des choses, ces dispositions sont particulièrement importantes pour l'AEMF.

Le représentant du ministère des Finances attire l'attention sur le fait que ce nouveau modèle de financement fera en sorte que les banques seront soumises à 3 taxes différentes : celle de

l'autorité de surveillance nationale à laquelle elles sont soumises, celle du SSM et celle de l'ABE. Les autres acteurs du secteur financier seraient soumis à au moins deux taxes différentes, celle de l'autorité nationale et celle de l'AES en charge. Le modèle de financement ainsi conçu risque de représenter des coûts non négligeables pour les entités surveillées. Aussi, la présente proposition de règlement ne comporte pas de détails quant au calcul des différentes contributions et risque de rendre le marché unique peu compétitif vis-à-vis de places financières concurrentes dans des pays tiers.

Modifications apportées au règlement (UE) 2017/1129 – Prospectus

La présente proposition modifie le règlement (UE) 2017/1129 afin que la surveillance de certains types de prospectus soit transférée à l'AEMF.

La principale modification confère à l'AEMF le rôle d'« autorité compétente de l'État membre d'origine » pour quatre catégories de prospectus. Pour ces prospectus, les tâches d'examen et d'approbation, ainsi que de traitement des notifications de passeport, sont confiées à l'AEMF. La proposition transfère également à l'AEMF le pouvoir de surveiller les communications à caractère promotionnel relatives aux prospectus soumis à son approbation, pouvoir qui est détenu actuellement par les autorités compétentes de l'État membre d'accueil.

Le représentant du ministère des Finances précise que le présent point touche particulièrement le Luxembourg, puisque le Luxembourg est un des principaux États membres d'origine choisis par les émetteurs de pays tiers. Dans son étude d'impact, la Commission européenne justifie ce transfert de pouvoirs vers l'AEMF en prétextant une surcharge éventuelle de l'autorité de surveillance luxembourgeoise.

En réponse à une question d'un membre de la Commission, le représentant du ministère des Finances précise qu'il y a lieu de faire la différence entre la surveillance des prospectus provenant d'émetteurs de titres (actions, obligations, parts de fonds cotés en bourse) et la surveillance des fonds d'investissement. En matière de prospectus, il s'agira d'assurer l'approbation du prospectus avant sa publication ; ce contrôle passera à l'AEMF pour certains prospectus (émetteurs de pays tiers). En matière de fonds d'investissement il s'agit de la surveillance en continu de certains types de fonds et de leur sociétés de gestion (cf. infra).

L'AEMF ne dispose, à l'heure actuelle, pas des effectifs nécessaires à l'accomplissement de cette nouvelle tâche de surveillance. De plus, les experts du secteur s'accordent sur le point que l'estimation des ressources établie par la Commission européenne en vue des futures missions de l'AEMF semble largement sous-estimée. Il en résulte que les coûts y relatifs semblent également loin de toute réalité.

Il apparaît encore que les nouvelles procédures envisagées n'ont pas été pensées jusque dans les détails, puisqu'il n'y est pas tenu compte des liens existant entre la directive prospectus et la directive transparence et des obligations qui en découlent.

Modification des règlement (UE) n° 345/2013 (EuVECA), le règlement (UE) n° 346/2013 (EuSEF) et le règlement (UE) 2015/760 (ELTIF) :

Le règlement (UE) n° 345/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds de capital-risque européens (EuVECA) et le règlement (UE) n° 346/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens (EuSEF) ont mis en place des structures de fonds spécialisés destinées à aider les acteurs des marchés à lever des capitaux et à les investir dans de petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et des entreprises sociales dans toute l'Europe. Des exigences et conditions uniformes ont été définies pour les gestionnaires d'organismes de placement collectif qui souhaitent utiliser les dénominations « EuVECA » ou « EuSEF » dans le cadre de

la commercialisation de fonds de capital-risque ou d'entrepreneuriat social éligibles. Le règlement (UE) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme (ELTIF) a mis en place un autre véhicule de financement, qui cible les investissements dans l'économie réelle, tels que les projets d'infrastructures, en mettant davantage l'accent sur l'investissement à long terme. Le règlement (UE) 2015/760 établit des exigences uniformes que les fonds à long terme doivent respecter pour pouvoir être agréés en tant que « ELTIF ».

La présente proposition vise à centraliser la surveillance, quel que soit le lieu où ces 3 types de fonds sont établis ou commercialisés.

L'AEMF se voit confier les fonctions d'agrément/d'enregistrement et de surveillance de ces fonds européens et de leurs gestionnaires. Les gestionnaires de ces fonds seront tenus de demander leur agrément/enregistrement à une autorité compétente unique – l'AEMF – qui sera également chargée de veiller à ce que les règles prévues par ces règlements soient appliquées de manière cohérente. Par conséquent, des modifications ciblées sont introduites pour transférer les pouvoirs des autorités nationales compétentes à l'AEMF.

Ces fonds de l'UE sont régis par des règlements directement applicables qui comprennent déjà un ensemble de règles que l'AEMF sera chargée de faire appliquer.

Le représentant du ministère des Finances précise que les modifications envisagées apportent un degré de complexité supplémentaire, puisque l'AEMF sera en charge des fonctions d'agrément/d'enregistrement des fonds d'investissements concernés, mais le manager de ces fonds risque de tomber sous une double surveillance (de l'autorité de surveillance nationale et de l'AEMF) au cas où il gère également d'autres types de fonds d'investissement. S'y ajoute que les formes juridiques que peuvent revêtir les véhicules des fonds en question varient d'un Etat membre à l'autre et sont donc nombreuses. Il est difficile d'imaginer l'AEMF assurer la surveillance de cette multitude de véhicules nationaux différents. Se pose, de plus, un défi d'ordre linguistique.

Modifications apportées au règlement (UE) n° 600/2014 (MiFIR) – Prestataires de services de communication de données

Les modifications suivantes sont apportées:

- l'agrément et la surveillance des **prestataires de services de communication de données** sont inclus dans le champ d'application du règlement (UE) n° 600/2014, de même que les compétences de collecte directe des données à des fins de déclaration et de transparence;
- les trois différents types de prestataires de services de communication de données sont ajoutés à la liste des définitions du règlement MiFIR;
- l'AEMF est habilitée à demander les informations dont elle a besoin pour accomplir sa mission de surveillance;
- l'AEMF est désignée comme autorité de surveillance des prestataires de services de communication de données;
- les pouvoirs et compétences dont l'AEMF devrait disposer dans l'exercice de sa fonction d'autorité compétente sont définis;
- obligation est faite à la Commission de présenter des rapports sur le fonctionnement du système consolidé de publication;
- le transfert de compétences des autorités nationales compétentes à l'AEMF est précisé ;
- le champ d'application des articles 40 et 42 (pouvoirs d'intervention de l'AEMF) est étendu aux fonds d'investissement.

Plus précisément, l'article 40 de MiFIR accorde déjà à l'AEMF des pouvoirs d'intervention temporaire lui permettant, si certaines conditions sont remplies, de temporairement interdire ou restreindre, dans l'Union, la commercialisation, la distribution ou la vente de certains instruments financiers ou d'instruments financiers présentant certaines caractéristiques précises, ou un type d'activité ou de pratique financière. Ces pouvoirs d'intervention sur les produits s'appliquent aux entreprises d'investissement et aux établissements de crédit qui interviennent dans la commercialisation, la distribution ou la vente d'instruments financiers, y compris de parts d'organismes de placement collectif. Puisque les parts d'organismes de placement collectif peuvent également être directement commercialisées, distribuées ou vendues par des sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et des sociétés d'investissement agréées conformément à la directive 2009/65/CE ou des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (FIA) agréés conformément à la directive 2011/61/UE, la Commission a jugé nécessaire de préciser explicitement que les pouvoirs d'intervention sur les produits au titre du règlement MiFIR qui sont mentionnés plus haut s'appliquent également aux sociétés de gestion d'OPCVM et aux sociétés d'investissement OPCVM, ainsi qu'aux gestionnaires de FIA dans certains cas.

Une proposition de directive modifiant la directive 2014/65/UE (**MiFID II**) vise à retirer les prestataires de services de communication de données du champ d'application de la directive (cf. infra).

Modifications apportées au règlement (UE) 2016/1011 – Indices de référence

La présente proposition modifie le règlement (UE) 2016/1011 (BMR). Un paragraphe désigne l'AEMF comme autorité compétente des administrateurs d'indices de référence d'importance critique et de tous les indices de référence qui sont utilisés dans l'Union, mais sont administrés à l'extérieur. Il est prévu que la Commission qualifie d'indice de référence d'importance critique les indices qui sont utilisés comme référence pour des volumes de plus de 500 milliards d'euros. Un paragraphe définit les pouvoirs et compétences dont l'AEMF devrait disposer dans l'exercice de sa fonction d'autorité compétente.

Un paragraphe désigne l'AEMF comme autorité compétente pour l'agrément des administrateurs d'indices de référence d'importance critique, un autre supprime les collèges d'autorités de surveillance pour les indices de référence d'importance critique, puisqu'en tant que nouvelle autorité de surveillance de ces indices, l'AEMF pourra évaluer les risques sous un angle européen, etc.

COM(2017)537

En vertu de la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID II)¹, un nouveau type de services est sujet à agrément et surveillance : il s'agit des services de communication de données (SCD) fournis par des prestataires de services de communication de données (PSCD).

Étant donné que des incohérences dans la qualité, le formatage, la fiabilité et le coût des données ont un effet négatif sur leur transparence, la protection des investisseurs et l'efficacité des marchés, la directive MiFID II vise à améliorer la qualité et l'accessibilité des données de négociation en définissant un format standard pour que ces données soient faciles à consolider, aisément compréhensibles et disponibles à un coût raisonnable, en imposant des exigences organisationnelles formelles aux prestataires de services de communication de données (PSCD) et en exigeant qu'ils soient agréés par leur autorité nationale.

La Commission européenne considère qu'il est judicieux de transférer l'agrément et la surveillance des prestataires de services de communication de données des autorités nationales à l'AEMF.

La présente proposition se limite donc à transférer les compétences relatives à l'agrément et à la surveillance de ces entités des autorités nationales compétentes à l'AEMF, en insérant ces compétences dans le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers (MiFIR) (cf. supra), sans apporter de nouveaux changements aux règles de fond applicables aux PSCD, y compris les conditions d'agrément et les exigences organisationnelles établies initialement par la directive MiFID II. En conséquence, les dispositions correspondantes de la directive MiFID II concernant les PSCD sont supprimées.

La présente proposition concerne par ailleurs le rôle de l'AEAPP dans les processus d'approbation des modèles internes dans le secteur des assurances.

Il est proposé d'ajouter un nouvel article concernant les modèles internes, au règlement instituant l'AEAPP en vue de renforcer le rôle que joue cette dernière pour assurer la convergence en matière de surveillance. L'AEAPP pourra obtenir, sur demande, toutes les informations pertinentes en temps utile et adresser des avis aux autorités compétentes concernées. De plus, en cas de désaccord entre autorités compétentes concernant les modèles internes de groupe, l'AEAPP pourra, de sa propre initiative ou à la demande de l'une ou de plusieurs des autorités compétentes ou, dans certaines circonstances, du groupe concerné, aider les autorités à parvenir à un accord.

Selon le représentant du ministère des Finances, les acteurs du secteur des assurances se montrent plutôt dubitatifs quant à la capacité de l'AEAPP à assurer cette nouvelle tâche en raison de la complexité et de la technicité de la matière.

COM(2017)538

Le Comité européen du risque systémique (CERS), établi en décembre 2010, est le pilier macroprudentiel du système européen de surveillance financière (SESF). Il est responsable de la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne. Le CERS compte un large éventail de membres, dont les banques centrales nationales, les autorités de surveillance et les institutions européennes.

Les récents changements institutionnels liés à l'union bancaire et aux efforts visant à créer une union des marchés des capitaux font que le contexte dans lequel le CERS a été créé diffère de celui dans lequel il opère aujourd'hui. Cela a des conséquences essentiellement pour la composition du CERS et la manière dont il est organisé.

Présidence

Dans la configuration actuelle, le CERS est présidé par le président de la BCE. Cette formule confère autorité et crédibilité au CERS et garantit qu'il puisse effectivement s'appuyer et se fonder sur l'expertise de la BCE en matière de stabilité financière. Il est donc proposé que le président de la BCE assure la présidence du CERS sur une base permanente.

Secrétariat du CERS

Le conseil général du CERS ne possédant aucun membre à temps plein, président et vice-présidents inclus, aucun d'entre eux n'est en mesure de consacrer tout son temps aux questions et obligations relevant du comité. En outre, les tâches officielles du chef du secrétariat du CERS sont restreintes, ce qui peut limiter la visibilité des travaux du comité, en

dépit de la participation régulière de son président aux auditions du Parlement européen. Confier un rôle plus important au chef de son secrétariat vise à renforcer l'impact et l'efficacité des alertes et des recommandations du CERS.

Il est proposé d'instaurer une procédure de concertation au cours de laquelle le conseil général évalue les candidats proposés par la BCE pour le poste de chef du secrétariat du CERS et vérifie en particulier s'ils possèdent les qualités et l'expérience nécessaires pour diriger le secrétariat. Le Parlement et le Conseil seraient tenus informés de la procédure. Le lien avec la BCE serait ainsi maintenu, de même que la responsabilité du chef du secrétariat devant le conseil général. Cela permettrait également de rendre le processus plus transparent, tout en renforçant la visibilité du chef du secrétariat. Il est proposé de préciser davantage les tâches attribuées au chef du secrétariat, y compris la possibilité pour le président de lui donner mission de le représenter auprès des tiers.

Composition du CERS

La proposition vise à actualiser le règlement sur le CERS afin de tenir compte de la création de l'Union bancaire et d'ajouter le mécanisme de surveillance unique et le mécanisme de résolution unique parmi les membres votants du conseil général du CERS. Les adaptations correspondantes devraient aussi être apportées au comité technique consultatif et au comité directeur.

Destinataires des alertes et des recommandations du CERS

Il est par ailleurs proposé d'inclure la BCE en tant que destinataire possible des alertes et des recommandations du CERS relatives aux tâches qui sont conférées à la BCE par le règlement instituant le mécanisme de surveillance unique (règlement (UE) n° 1024/2013), c'est-à-dire aux tâches de surveillance qui ne sont pas liées à la conduite de la politique monétaire. Cela permettrait de remédier à l'asymétrie actuelle qui fait que les autorités nationales peuvent recevoir ces alertes et recommandations en tant que membres du conseil général, mais que celles-ci ne sont pas envoyées à la BCE en tant qu'autorité compétente ou autorité désignée au niveau de l'union bancaire.

Amélioration de la réglementation

Conformément aux principes de l'accord « Mieux légiférer », et le cas échéant, les comités consultatifs du CERS devraient consulter les parties intéressées, telles que les acteurs du marché, les associations de consommateurs et les experts, au sujet de ses avis, recommandations et décisions.

Echange de vues :

- La poursuite des travaux portant sur le contenu des documents examinés se fera au sein du groupe de travail « services financiers » du Conseil, regroupant les représentants des ministères des Finances des Etats membres. Ce groupe de travail, au sein duquel ont lieu les négociations, s'est réuni à deux reprises pour l'instant (des représentants du ministère des Finances, de la CSSF et du CAA y représentent le Luxembourg). Les prochaines réunions sont prévues à la mi- et à la fin janvier.

Les textes en question ont suscité un certain nombre de critiques au cours d'une réunion du Conseil ECOFIN de novembre 2017. Il peut en être déduit que leur contenu est encore susceptible d'évoluer au cours des mois à venir. Pour rappel, il appartiendra également au Parlement européen de se prononcer au sujet du contenu des textes.

- La représentante du ministère des Finances signale qu'au vu de l'important transfert de souveraineté que représentent les modifications envisagées, le Luxembourg a demandé un avis du service juridique du Conseil concernant la base légale de ces modifications. De plus, a été soulevée la question de la conformité des textes avec l'arrêt Meroni (de 1958), ainsi que celle de la base légale pour les nouvelles contributions financières qu'il est envisagé de demander aux acteurs du secteur financier pour la surveillance indirecte. Pour l'instant, le service juridique n'a pas pu signaler dans quels délais il compte finaliser son avis.
- En réponse à plusieurs questions portant sur les accords de délégation et d'externalisation (delegation and outsourcing arrangements) pour lesquels le pouvoir de contrôle et d'autorisation est transféré des autorités de surveillance nationales vers les AES, il est précisé que la rédaction de l'article y relatif dans le document COM(2017)536 rend sa compréhension très difficile. Selon la Commission européenne, l'objectif (qu'aucun Etat membre ne conteste d'ailleurs) de cette modification est d'éviter qu'à la suite du Brexit des « coquilles vides » ne soient installées au sein de l'UE permettant ainsi l'accès au marché unique pour les acteurs britanniques. Or, le texte proposé pose certains problèmes : il confère un pouvoir général très large pour la coordination des actions de surveillance aux AES en matière d'accords de délégation et d'externalisation ; d'autre part, le texte prévoit que toute demande d'agrément d'une nouvelle entité souhaitant recourir aux accords de délégation de manière matérielle doit être signalée par les autorités de surveillance nationales à l'AES concernée qui décide ensuite si elle souhaite élaborer un avis « de conformité » à cet égard ou non. Comme les AES disposeront d'un délai de 2 mois pour la rédaction de cet avis, la procédure d'agrément en sera fortement prolongée (baisse de l'attractivité et de la compétitivité des marchés de l'UE). Finalement, une situation d'insécurité juridique est créée du fait qu'il est prévu que les AES disposeront à tout moment du pouvoir d'émettre une recommandation concernant un acteur recourant à l'externalisation (outsourcing). L'autorité de surveillance nationale aura le choix de ne pas suivre cette recommandation, mais les AES publieront dans leur rapport annuel quelles autorités n'ont pas suivi leur(s) recommandation(s).
- Le dossier COM(2017)536 relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines prend fin le 11 janvier 2018. Pour le dossier COM(2017)537, le délai expire le 5 janvier 2018. A l'heure actuelle, aucun Etat membre n'a soumis d'avis motivé ou politique portant sur ces dossiers.
- Les membres de la Commission discutent de l'opportunité de l'élaboration d'un avis motivé ou politique. Ils constatent une tendance à la surréglementation européenne.

Un membre du groupe parlementaire CSV insiste sur le fait que le transfert de souveraineté opéré par les présentes propositions de règlements va très loin. Selon lui, ces propositions représentent un danger réel pour la compétitivité du secteur financier européen. Un membre du groupe parlementaire LSAP se montre sceptique quant à l'impact que pourrait avoir un avis motivé ou politique de la Chambre des Députés.

Les membres de la Commission décident finalement de suivre l'évolution des autres parlements nationaux à l'égard des dossiers concernés. Alors que la Commission des Finances et du Budget se charge de ce suivi en coopération avec son correspondant à Bruxelles, les membres de la Commission s'engagent à sonder leurs contacts politiques à ce sujet.

3. 7194 Projet de loi portant mise en oeuvre du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la

réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, et portant modification :

- 1. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- 2. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ; et**
- 3. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Faute de temps, la présentation du projet de loi est reportée à une prochaine réunion.

- 4. 7199 Projet de loi portant mise en oeuvre du règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance, et portant modification :**
 - 1. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ; et**
 - 2. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Faute de temps, la présentation du projet de loi est reportée à une prochaine réunion.

5. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 18 avril 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

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