



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 15 mars 2019

Ordre du jour :

1. 7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019
2. 7451 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
3. Echange de vues avec les représentants de la CSSF

*

Présents : Mme Diane Adehm, remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, remplaçant M. Henri Kox, Mme Djuna Bernard, remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, remplaçant M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Claude Wampach, Directeur en charge de la surveillance bancaire de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)

M. Marco Zwick, Directeur en charge du métier OPC de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Henri Kox, Mme Josée Lorsché, M. Roy Reding, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019**

2. 7451 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

- Rapporteur : Monsieur André Bauler

3. Echange de vues avec les représentants de la CSSF

A. Présentation du volet relatif au secteur bancaire

Monsieur Claude Wampach explique que les recettes fiscales provenant de la place financière sont étroitement liées à l'activité et aux bénéfices de celle-ci. A l'heure actuelle, le secteur financier est robuste et en bonne santé économique. Le secteur bancaire a passé les crises de 2008 et de 2011 sans connaître d'incidents systémiques majeurs. Ceci s'explique en particulier par le modèle d'affaires des établissements de crédit au Luxembourg. Leur activité économique ne se focalise ni sur le *trading*, ni sur l'*investment banking*, mais dans le domaine du *private banking* et de la prestation de services pour fonds d'investissement.

Depuis 2013, en dépit d'une activité robuste, les banques et établissements financiers au Luxembourg font face à une pression sur leurs marges de bénéfices. Ils peinent à s'adapter à un environnement réglementaire en pleine évolution, qui prévoit de nouvelles obligations réglementaires auxquelles ils doivent se conformer rapidement. Parmi les 135 banques établies au Luxembourg, environ 20 d'entre elles peinent à rentabiliser leur activité face aux obligations réglementaires et aux charges administratives y liées, de sorte qu'une phase de consolidation est en cours et que certaines entités financières de petite taille seront absorbées par des entités plus grandes. L'expérience des années précédentes a démontré que si un établissement de crédit cesse son activité au Luxembourg, l'activité est souvent reprise et demeure ainsi au Luxembourg.

Quant aux perspectives futures, il convient de relever qu'il existe des incertitudes. Aux incertitudes d'ordre économique, s'ajoutent des incertitudes d'ordre politique et géopolitique ayant pour conséquence une gestion plus difficile des risques liés à l'activité du secteur. Ces incertitudes peuvent avoir pour conséquence positive directe un transfert d'activité vers le Luxembourg ainsi que la création de nouveaux emplois sur le territoire national, par exemple dans le contexte du Brexit.

Parmi les défis auxquels le secteur financier fait face, on peut d'abord relever la digitalisation des activités et processus et ensuite la mise en place d'un modèle de finance durable. Il y a lieu de relever que des opportunités économiques dans ces domaines existent. Cependant, cela nécessite une transformation de l'activité existante et des changements au niveau du fonctionnement des établissements financiers. Il convient de prendre en considération que la digitalisation et les nouvelles possibilités offertes par celle-ci peuvent se heurter à des limitations existantes dans le monde réel. A titre d'exemple, l'orateur renvoie aux demandes d'agrément déposées auprès de la CSSF de la part de différents établissements bancaires, qui souhaitent fonctionner en ligne et recueillir de larges volumes de dépôts de détail de clients dans le monde entier. La loi sur la garantie des dépôts garantit au client une couverture des dépôts jusqu'à un montant maximum de 100.000 euros par personne et par banque. Ainsi, ces banques en ligne constitueraient, en cas de faillite, un risque majeur pour le budget de l'Etat, comme les moyens financiers du Fonds de garantie des dépôts sont limités.

Quant à la mise en place d'un modèle de finance durable, il y a lieu de signaler qu'un changement des mentalités est en cours de s'installer et on peut s'attendre à ce que des critères de durabilité (au sens écologique et social) deviennent de plus en plus importants dans le futur proche. A noter

que la digitalisation et la focalisation sur des critères de durabilité et d'écologie ne s'excluent pas mutuellement, mais peuvent être complémentaires.

En troisième lieu, la réalisation de projets d'infrastructure pour faire face à un accroissement de la population (exemples : accès au logement, extension des réseaux de transports en commun, etc.) constitue un défi non seulement pour la croissance du secteur financier, mais également pour la société dans son ensemble.

Dans le cadre de la surveillance prudentielle, dans le but de contribuer à la solidité et à la stabilité du secteur financier, mission incombant à la CSSF, il y a lieu de signaler qu'une partie de cette activité est exercée directement par la Banque centrale européenne (ci-après « BCE »). Selon l'orateur, un tel partage des compétences n'est pas forcément négatif, comme il conduit à la mise en place d'une plus grande harmonisation des standards d'évaluation au niveau des différents régulateurs européens. A noter également que la Fonds monétaire international se livre également à une évaluation des systèmes financiers des différents Etats membres de cet organisme international, et il a souligné récemment la robustesse du secteur financier luxembourgeois.

Parmi les événements à venir qui revêtent une importance particulière pour les acteurs du secteur financier, il faut renvoyer à l'évaluation du Groupe d'action financière (ci-après « GAFI »). Ainsi, il est crucial pour le Luxembourg, d'obtenir une note satisfaisante lors de cette évaluation.

B. Présentation du volet relatif aux fonds d'investissement

Monsieur Marco Zwick présente les perspectives des fonds d'investissement établis au Luxembourg. En 2018, 4.100 milliards d'euros d'actifs étaient sous gestion dans des fonds d'investissement au Luxembourg.

Les fonds de type *UCITS* restent très populaires, même si on peut observer une progression significative parmi les fonds de type alternatif. A noter que la CSSF n'exerce son activité de surveillance que sur les fonds régulés.

Le système luxembourgeois présente la particularité qu'une taxe d'abonnement est payable par les fonds d'investissement établis au Luxembourg, contrairement à d'autres Etats qui optent pour un modèle de taxation différent.

A la fin de l'année 2018, 314 gestionnaires de fonds sont actifs au Luxembourg. La CSSF a obtenu 70 demandes d'informations relatives au Brexit. 45 dossiers pour la (re-)localisation d'activités ou l'extension de licences au Luxembourg ont été soumis par la suite à la CSSF et 29 autorisations ont été octroyées à ce jour.

A noter que le Luxembourg a été en 2018 le premier Etat membre de l'Union européenne qui a présenté des dossiers au Supervisory Coordination Committee de l'Autorité européenne des marchés financiers (ci-après « ESMA ») et qui ont tous été acceptés par cette autorité européenne. Cette pratique a permis de mettre en place certains standards communs entre les différents régulateurs européens et nationaux. En outre, les dispositions applicables régissant les critères de substance que doivent respecter les sociétés de gestion et les entreprises d'investissement ont été réadaptées au cours de l'année 2018.

Quant à l'activité réalisée au Luxembourg, il convient de noter que les acteurs exercent une grande partie de leurs activités « *d'administration* » sur le territoire national, alors que les activités de « *gestion d'actifs* » et de « *distribution* » sont exercées primordialement à l'étranger. Quant au volet « *distribution* », un des défis considérables dans les prochaines années constituera la fixation de standards équivalents entre les Etats membres de l'Union européenne et des Etats tiers sur les exigences applicables aux entreprises exerçant leur activité dans plusieurs pays.

La digitalisation des activités sera de plus en plus perceptible pour les gestionnaires de fonds et les exigences en matière de substance pourront s'accroître.

Echange de vues

- ❖ Monsieur André-Bauler se demande quel rôle des technologies nouvelles, telle que la Blockchain, peuvent jouer dans le cadre de la digitalisation du secteur financier. L'orateur renvoie à des articles de presse ayant révélé que le Liechtenstein entend créer un cadre légal pour la Blockchain.

Quant au prochain cycle d'évaluation du GAFI, l'orateur souhaite avoir des informations supplémentaires sur les critères d'évaluations qui seront pris en compte par ce dernier.

En outre, l'orateur se demande si le Brexit ne conduira pas à créer davantage de concurrence entre les gestionnaires de fonds luxembourgeois et leurs collègues britanniques.

Monsieur Marco Zwick explique que les nouvelles technologies interviennent notamment dans le domaine du processus d'automatisation des obligations *KYC*, incombant aux professionnels du secteur financier. A l'heure actuelle, des projets sont élaborés pour mettre en place une base de données commune pour les processus de vérifications d'identités des personnes qui souhaitent nouer une relation d'affaires avec un établissement financier établi au Luxembourg. Il est proposé que l'ensemble des professionnels du secteur financier puissent recourir à ladite base de données. Ce type de projet pourrait se heurter aux exigences de la législation applicable à la protection des données. Par ailleurs, la technologie de la Blockchain présuppose une conservation des données, afin de pouvoir garantir l'authenticité d'une opération ordonnée. Or, la législation applicable à la protection des données prévoit dans certains cas de figure le droit de demander la suppression des données collectées. La CSSF estime qu'il appartient au secteur privé de développer les outils informatiques relatifs à la digitalisation du secteur financier. Cependant, la CSSF est d'accord pour accompagner ce processus et pour rendre les développeurs attentifs à d'éventuelles obligations réglementaires ou légales à respecter par les outils informatiques à développer.

Enfin, il convient de noter que la CSSF a publié¹ un livre blanc sur les défis de l'intelligence artificielle et les risques et opportunités que représente cette innovation technologique.

Quant à l'ère *post Brexit*, il convient de relever que la France et l'Italie comptent également de nombreux *asset managers*. L'orateur ne s'attend pas à une disparition soudaine de l'activité des *asset managers* du Royaume-Uni, mais il est possible qu'une partie de l'activité soit transférée vers l'Union européenne.

Quant aux critères d'évaluations du GAFI, l'orateur signale que cet organisme international évalue les actions mises en place par les professionnels du secteur financier, de même que les efforts entamés par les autorités publiques chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. A noter que le prochain cycle d'évaluation du GAFI prend non seulement en compte la transposition fidèle des recommandations de celui-ci dans l'ordonnancement juridique national, mais également l'application *in concreto* de celles-ci par l'industrie et les acteurs chargés de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

- ❖ Monsieur Laurent Mosar loue expressément le travail quotidien presté par la CSSF. L'orateur renvoie aux scandales financiers qui ont fait l'objet d'une couverture médiatique large, tels que l'affaire du fonds souverain malaisien « *1MDB* », et qui n'ont pas encore donné lieu à des décisions

¹http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Publications/Rapports_ponctuels/CSSF_White_Paper_Artificial_Intelligence_201218.pdf

de justice coulées en force de choses jugées au Luxembourg, alors que certaines juridictions étrangères ont déjà prononcé des condamnations pénales lourdes contre des personnes accusées d'avoir commis des infractions graves dans le cadre de cette affaire. L'orateur craint que l'absence de décisions de justices coulées en force de choses jugées y relative, risque de se répercuter négativement sur l'évaluation du GAFI.

Quant aux obligations de *compliance* incombant aux entreprises financières et aux établissements bancaires, il y a lieu de relever que ces derniers font actuellement face à un manque de personnel qualifié en matière de *compliance* et subissent des coûts élevés pour respecter l'ensemble des obligations y relatives.

L'orateur signale également que certains Etats tiers semblent assouplir leur législation nationale ce qui pose la question du *level playing field*.

Par ailleurs, l'orateur renvoie aux critiques récurrentes formulées à l'encontre des modalités de la taxe d'abonnement. L'orateur souhaite connaître l'avis de la CSSF sur le bien-fondé de cette taxe.

En outre, l'orateur souhaite avoir davantage d'informations sur l'accord trouvé sur les compétences entre le Ministre des Finances et l'ESMA, en matière de surveillance prudentielle des fonds d'investissements.

Enfin, l'orateur renvoie à l'avis du Conseil d'Etat portant sur le projet de loi 7401² et souhaite savoir si la CSSF a été consulté en amont de l'élaboration de celui-ci.

Monsieur Claude Wampach explique que la CSSF intervient uniquement dans les domaines pour lesquels la loi prévoit des missions à accomplir par celle-ci. Si elle constate des dysfonctionnements ou des infractions commises par une des entités soumises à sa surveillance, alors elle peut sanctionner l'entité concernée. La CSSF a dans le passé transmis des informations à la Cellule de renseignement financier et aux magistrats du Parquet, lorsque des infractions pénales ont pu être constatées. La CSSF coopère étroitement avec les autorités judiciaires. Or, elle ne peut se prononcer ni sur l'état d'avancement des enquêtes menées par les autorités judiciaires, ni sur l'opportunité des poursuites.

Quant aux coûts subis par les établissements bancaires et financiers pour respecter les différentes obligations réglementaires découlant de la *compliance*, il convient de noter que les petites structures peinent davantage à s'adapter à un environnement réglementaire plus lourd que les grandes structures. En pratique, il manque l'application d'un principe de proportionnalité en la matière. Au niveau international, il y a lieu de souligner que les derniers accords au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ont reçu l'aval des pays tiers en question et que le Comité s'est doté d'un mécanisme de revue par les pairs pour assurer le *level playing field*.

L'orateur confirme que les professionnels connaissent des difficultés de recrutement d'agents spécialisés en matière de *compliance*. Cette situation est exacerbée par les relocalisations d'activités en raison du Brexit.

Au sujet de la taxe d'abonnement, Monsieur Marco Zwick confirme que peu d'Etats ont opté pour le modèle d'une telle taxe. Or, il y a lieu de garder à l'esprit que des Etats étrangers ont opté pour un modèle de taxation différent, prévoyant notamment l'imposition des bénéfices et dividendes.

² 7401 - Projet de loi relative à des mesures à prendre en relation avec le secteur financier en cas de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et modifiant :

1° la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;

2° la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;

3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;

4° la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;

5° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; et

6° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement

L'orateur signale que selon son opinion personnelle, la prise en compte de critères de l'économie durable pourrait être un axe de réflexion en matière de réduction de la taxe d'abonnement, si souhaité par les responsables politiques.

Quant à la répartition des compétences entre l'ESMA et la CSSF, l'orateur estime qu'il s'agit d'un sujet qui reste d'actualité. Après les prochaines élections européennes, il est possible que le dossier évolue et que des détails nouveaux seraient publiés.

Quant au projet de loi 7401 prémentionné, les représentants de la CSSF expliquent que les mesures y proposées pourraient être comparées aux « *temporary permissions* », adoptées par le législateur britannique et visant à assurer une certaine prévisibilité pour les entreprises du secteur financier britannique.

- ❖ Monsieur Franz Fayot renvoie à une étude³ scientifique qui a été publiée récemment et qui expose qu'une grande partie des terrains constructibles à Luxembourg-Ville sont détenus par un groupe restreint de propriétaires fonciers. L'orateur souhaite savoir si le marché immobilier luxembourgeois peut être qualifié de bulle spéculative et souhaite avoir des informations supplémentaires sur les risques éventuellement encourus par les établissements de crédit.

En outre, l'orateur renvoie aux chiffres présentés récemment par le STATEC au sujet des évolutions statistiques constatées au niveau du secteur financier et notamment le fait que l'activité des Sociétés de Participations Financières (« *SOPARFI* ») devient de plus en plus importante au sein de ce marché.

Monsieur Gast Gybérien souhaite avoir plus d'informations sur le nombre de prêts immobiliers accordés par des établissements de crédit à des ménages.

Monsieur Claude Wampach explique que garantir la robustesse des établissements de crédit a été une préoccupation majeure du législateur au fil de la dernière décennie. De plus, la CSSF a émis des circulaires y relatives visant à assurer un juste équilibre en ce qui concerne la répartition des risques entre établissements bancaires et promoteurs immobiliers.

L'orateur estime que les établissements de crédit sont, à l'heure actuelle, adéquatement capitalisés pour faire face aux risques existants. Le risque est jugé plus significatif pour les ménages au Luxembourg qui, en raison de la hausse soutenue des prix de l'immobilier, sont de plus en plus endettés en raison de l'acquisition de biens immobiliers. Si la CSSF imposait des critères stricts aux banques pour accorder des prêts immobiliers à des particuliers, alors de nombreux ménages seraient exclus de l'accès à la propriété immobilière. L'orateur estime qu'il n'existe pas de réponse définitive sur la question de savoir si le marché immobilier au Luxembourg constitue un marché spéculatif ou non.

Monsieur Franz Fayot est d'avis que de nombreux ménages sont déjà exclus *de facto* de l'accès la propriété immobilière, en raison des prix immobiliers au Luxembourg.

Monsieur Claude Wampach est d'avis qu'il y a lieu de prendre en compte, à côté des aspects financiers, également des considérations de l'économie réelle et le développement démographique de la population. L'orateur est d'avis que l'accès au logement constitue un problème sociétal qui ne peut être considéré uniquement d'un point de vue financier.

³https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2019/02/190228_conference_de_presse_obs/Synthese-des-4-rapports.pdf

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

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