



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 29 juin 2020, des 3, 14, 20 et 22 (réunion jointe) juillet 2020 et du 4 septembre 2020
2. Echange de vues avec des représentants de la CSSF au sujet de l'impact de la crise sanitaire sur le secteur financier
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten remplaçant M. Dan Biancalana, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Georges Engel, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler
M. David Wagner, observateur délégué

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

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Dan Biancalana, M. Georges Engel, M. Roy Reding, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 29 juin 2020, des 3, 14, 20 et 22 (réunion jointe) juillet 2020 et du 4 septembre 2020**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **Echange de vues avec des représentants de la CSSF au sujet de l'impact de la crise sanitaire sur le secteur financier**

Suite à une brève introduction par Monsieur le Président, M. Claude Marx, Directeur général de la CSSF, informe les membres de la Commission des Finances et du Budget des évolutions suivantes :

- Sur recommandation de la CSSF, le confinement des employés du secteur financier a débuté le 16 mars 2020 et a permis d'éviter la formation de clusters d'infection dans ce secteur. Le recours complet au télétravail a persisté jusque fin mai 2020. Au jour d'aujourd'hui, la moitié des employés du secteur bancaire est toujours en télétravail. Cette situation varie cependant fortement d'une banque à l'autre : dans certaines d'entre elles, 90% du personnel est en télétravail, dans d'autres ce chiffre atteint uniquement 25%.
- Les périodes de crise correspondant en général à des périodes d'activité intense de cyberattaques, la CSSF a accru sa vigilance dans ce domaine au cours des derniers mois. Les deux types d'attaques les plus fréquentes se dirigent soit contre les clients soit contre les institutions du secteur financier. La CSSF a pu constater que le nombre d'attaques a été plutôt limité. Ce constat permet d'en déduire un bon niveau de sécurité des systèmes informatiques du secteur.
- Le mois de mars 2020 s'est caractérisé par une extrême volatilité sur les marchés obligataires et boursiers et une forte chute de ces derniers (environ -35% sur les bourses européennes). Cependant, dès le mois d'avril 2020 les marchés boursiers se sont progressivement remis de ce choc et le niveau d'avant-crise pourrait bientôt être de nouveau atteint. Cette évolution étonnante et rapide semble être liée à une certaine déconnexion entre l'économie réelle et les marchés financiers.
- Fin mars 2020, certains fonds d'investissement ont dû faire face à des problèmes de liquidités. Ces problèmes ont pu être résolus grâce à l'activation de certains instruments. La situation s'est améliorée depuis, mais reste fragile et dépendante de l'évolution de la pandémie de la COVID-19 et des mesures prises à son égard.

Les valeurs nettes d'inventaires des fonds d'investissement ont chuté d'environ 10% au début de la crise, mais depuis ces valeurs ont quasiment récupéré leur niveau initial. Malgré la crise, les versements de capital dans les fonds d'investissement ont continué.

- L'impact de la pandémie de la COVID-19 sur les opérations de crédit reste encore limité à ce jour. Les grandes banques luxembourgeoises desservant la clientèle de détail ont passé la crise sans encombre pour l'instant grâce à leur taux de capitalisation et leurs réserves en liquidités élevés. Les instituts bancaires au Luxembourg sont surveillés de près par la Banque centrale européenne et la CSSF et régulièrement soumis à des tests de résistance bancaire (stress tests). Les résultats des derniers tests montrent que les instituts bancaires luxembourgeois font preuve d'une bonne résistance dans un scénario moyen.
- Les bilans et comptes de pertes et profits des instituts bancaires du premier semestre 2020 présentent des résultats satisfaisants, même si la hausse des frais généraux se poursuit. Il y a toutefois lieu de noter que certains instituts bancaires (1 à 2 instituts sur 7) sont confrontés à des problèmes de rentabilité. Alors que, pour l'instant, le secteur bancaire compte 126 institutions au Luxembourg, des fusions entre institutions sont prévisibles. Pour rappel, le secteur comptait 220 banques il y a 15 ans.
- Dès le 2 mars, la CSSF a enjoint ses employés frontaliers et d'autres personnes à risques à poursuivre leurs activités en télétravail. Ainsi, 56% du personnel de la CSSF était déjà en télétravail avant le début du confinement ; 99% l'était à partir du confinement. La CSSF a réussi à poursuivre toutes ses activités en mode télétravail. Actuellement, un tiers de

l'effectif de la CSSF travaille de nouveau au bureau et il est prévu que ce taux passe progressivement à 50%.

- La CSSF a pris des mesures en faveur du secteur financier en relâchant passagèrement certaines modalités de reporting et de contrôles sur place non essentiels en situation de crise. A l'image de ce qu'a fait la BCE, la CSSF a instauré une limitation de la distribution de dividendes.
- Dès le début de la crise, les établissements de crédit ont concédé des crédits avec ou sans garantie de l'Etat et ils ont surtout accordé des moratoires sur des crédits existants. Les moratoires accordés portent actuellement sur un montant d'1,8 milliard d'euros (après avoir atteint un montant de 3 milliards d'euros) et viendront à échéance fin septembre 2020. Les banques ont augmenté leurs provisions afin de pouvoir faire face à d'éventuels non-remboursements de crédits. Au jour d'aujourd'hui, l'existence de ces moratoires et le report de la déclaration de faillites au 24 décembre 2020 ne permettent pas de disposer d'une image de la situation économique et financière d'un grand nombre de sociétés du pays.
- La survenue de la pandémie de la COVID-19 a précipité le recours au télétravail. Le cadre légal réglant le télétravail n'a cependant pas été conçu pour être appliqué en temps de crise et n'y est donc pas tout à fait adapté. La CSSF prépare actuellement une circulaire portant sur le télétravail dans le secteur financier. Il s'agit, entre autres, d'assurer que les entreprises du secteur financier maintiennent leur substance dans le pays.
- La CSSF suit de près la problématique des « fallen angels » en relation avec la COVID-19. Il s'agit d'entreprises cotées à l'origine dans la catégorie « investment grade » et qui ont été dégradées dans la catégorie « high yield » uniquement suite à des problèmes liés à la COVID-19.
- La CSSF observe également le développement de la guerre commerciale entre les Etats-Unis et la Chine afin de détecter à temps d'éventuels impacts sur le secteur financier. Il en va de même pour l'évolution du Brexit et l'impact d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord. Certains effets négatifs sur le secteur financier pourront être en partie amortis par le biais d'équivalences bilatérales.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. Gast Gibéryen, le Directeur général de la CSSF rappelle qu'il y a lieu de faire la distinction entre un télétravail d'un à deux jours par semaine et un télétravail à temps plein. La CSSF prépare actuellement une circulaire traçant les règles à suivre en matière de télétravail dans le secteur financier. Il y est par exemple prévu que les « fonctions clés » doivent à tout moment être disponibles sur place. L'instauration du télétravail à temps plein dans le secteur financier est effectivement difficilement concevable pour diverses raisons : manque de disponibilité des employés par rapport au client et par rapport à la CSSF, problèmes de sécurité, risque de diminuer la substance au sein des entreprises du secteur, risque de voir apparaître des problèmes d'ordre fiscal, impact sur la sécurité sociale, etc. De plus, le télétravail peut perturber l'organisation du travail qui n'a pas été conçue pour ce mode de travail. Il rend très difficile l'intégration de nouveau personnel, ainsi que la gestion de projets. Le cadre préparé par la CSSF proposera un mode de télétravail tenant compte de ces aléas.

Le Directeur général évoque encore la nécessité d'instaurer des contrôles des employés en télétravail par l'employeur.

M. Laurent Mosar partage entièrement l'analyse de la CSSF en matière de télétravail. Il déplore un manque de solidarité de la part des banques de la place (en maintenant 50% de leurs effectifs en télétravail) par rapport aux entreprises du secteur Horesca, également clientes de ces banques. Il évoque encore le coût du télétravail avancé dans le récent avis du Conseil économique et social (CES).

Le Directeur général de la CSSF comprend l'impact du maintien du télétravail dans le secteur financier sur le secteur Horesca, mais rappelle qu'il y va de la santé et de la sécurité des employés de ce secteur. Le retour de ces derniers dans leurs bureaux exige la mise en place de mesures sanitaires appropriées.

- Suite à une question de M. Gibéryen, le Directeur général de la CSSF signale que le secteur bancaire au Luxembourg emploie environ 27.000 personnes. Au cours du premier semestre 2020, le nombre d'employés a baissé de 113 personnes (-0,4%). Il peut être déduit de ce chiffre assez bas que la crise n'a pas affecté l'emploi dans le secteur bancaire. Il est rappelé dans ce contexte que certains instituts bancaires rencontrent des problèmes de rentabilité qui mèneront inévitablement à une consolidation des entreprises du secteur à l'avenir. Cette consolidation aura nécessairement un impact sur l'emploi du secteur bancaire et ce au niveau mondial. La pandémie de la COVID-19 pourrait être un accélérateur de la restructuration du secteur et de l'effectif y employé.
- M. Gibéryen souhaite savoir si les recettes de l'Etat provenant du secteur financier seront impactées par la crise. Le Directeur général de la CSSF explique qu'il semblerait que les recettes issues de la taxe d'abonnement (calculée sur la valeur nette d'inventaire) ne subissent qu'une perte d'environ 1% (10-20 millions d'euros) au premier semestre 2020. Les recettes du premier semestre de l'impôt sur les revenus et salaires et de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) ne devraient pas non plus être fortement atteintes par la crise. Les chiffres du deuxième semestre ne sont évidemment pas encore connus et dépendent du recours par les banques à la possibilité de constituer des provisions pour crédits en défaut de paiement. La constitution de telles provisions pourrait contribuer à l'amointrissement des recettes de l'IRC.
- Un certain nombre d'entreprises du secteur financier ont recours à des prestataires du Royaume-Uni dont elles « dépendent ». Afin de pouvoir poursuivre l'échange de services actuel en cas de départ du Royaume-Uni de l'UE sans accord, le Luxembourg pourrait constituer une équivalence nationale avec le Royaume-Uni. Cela consisterait à déclarer la législation anglaise comme étant similaire à la luxembourgeoise et à conclure un accord bilatéral avec les autorités du Royaume-Uni. Le Luxembourg a déjà conclu de telles équivalences avec 6 autres pays. Comme la loi MIFID (loi du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers) prévoit déjà la possibilité de prendre des décisions d'équivalence, il ne sera pas nécessaire de légiférer pour instaurer l'équivalence nationale avec le Royaume-Uni. Une telle équivalence ne pourra évidemment uniquement être reconnue si le Royaume-Uni ne modifie pas (trop) sa législation actuelle (qui est identique à la luxembourgeoise pour l'instant) et s'il existe un accord de coopération entre la CSSF, la FCA (financial conduct authority) et la PRA (prudential regulation authority). Un tel accord existe déjà.

Suite à une question de M. Wiseler, le Directeur général précise que les équivalences nationales se font par secteur et à l'intérieur d'un secteur. Pour le Luxembourg, il est important de disposer d'une équivalence dans le secteur MiFID (services de portfolio management). En général, les directives concernées prévoient que la Commission européenne décide des équivalences pour l'ensemble des Etats membres, mais qu'en l'absence d'une telle décision les Etats membres peuvent eux-mêmes prendre une décision dans ce sens.

- En réponse à une question de M. Mosar sur la compétitivité de la place financière et le poids du secret bancaire, le Directeur général de la CSSF rappelle que l'article 41 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier s'est avéré tellement restrictif qu'il empêchait le recours à des sociétés externes (outsourcing) par les sociétés du secteur financier luxembourgeois. Afin de remédier à cette situation, la législation a été modifiée, affaiblissant le secret bancaire par ce biais. Quant au secret bancaire appliqué aux comptes des résidents, le Directeur général signale que l'abolition du secret bancaire pour les non-résidents a, contrairement aux attentes initiales, eu un impact plutôt limité sur le secteur. Il est un fait que les informations concernant les avoirs de résidents luxembourgeois à l'étranger sont communiquées aux autorités ou administrations concernées. La CSSF n'a pas d'opinion quant à une éventuelle suppression du secret bancaire.
- Suite à une intervention de M. Mosar, le Directeur général de la CSSF rappelle que la loi du 4 décembre 2019 (...) en vue d'instaurer des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels, a pour objet d'habiliter la CSSF à prendre des mesures macroprudentielles (borrower based measures) au regard de développements dans le secteur immobilier résidentiel au Luxembourg qui seraient susceptibles de présenter un risque pour la stabilité financière du système financier national. Tous les six mois, la CSSF procède à des sondages auprès des banques prêteuses principales afin de connaître leurs pratiques en matière de crédits immobiliers. Elle observe l'existence de pratiques rares, mais risquées (p. ex. concession de crédits sans apport personnel et pour le remboursement desquels l'emprunteur doit consacrer plus de la moitié de ses revenus nets). La CSSF a pour objectif de protéger les emprunteurs et les établissements de crédits en érigeant progressivement des règles plus restrictives en matière de concession de crédits immobiliers. Elle ne peut agir dans ce sens qu'à partir du moment où le Comité du risque systémique l'en charge.
- M. Mosar évoque les « FinCEN files », documents ayant fuité du Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) et ayant fait l'objet d'une enquête du Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ). Cette enquête a été rendue publique le 20 septembre 2020. Il se demande comment les banques ont pu transférer des montants d'argent aussi importants (jusqu'en 2017) sans que des enquêtes n'aient été menées.

Le Directeur général de la CSSF déclare ne pas disposer davantage d'informations que celles publiées dans les médias à ce sujet. Il attire l'attention sur la particularité de ce dossier qui consiste dans le fait que les dossiers ayant fuité proviennent de la cellule de renseignement financier américaine (FinCEN) à laquelle les banques adressent leurs soupçons de transactions financières suspectes. Il s'interroge sur l'utilité de cette publication dans la lutte contre le blanchiment d'argent. En tous cas, la CSSF examinera les transactions menées à travers des banques basées au Luxembourg. Le Directeur général insiste sur l'intolérance totale de la CSSF face au blanchiment d'argent.

- M. François Benoy fait référence à des analyses selon lesquelles les fonds d'investissement durables sont plus résistants que les fonds classiques en temps de crise. Le Directeur général de la CSSF déclare qu'en l'absence d'une taxonomie précise et reconnue permettant de distinguer les véritables fonds d'investissement durables, il ne dispose pas de données l'habilitant à confirmer ce constat.
- M. Benoy souhaite savoir si la CSSF analyse l'impact des risques climatiques sur la place financière luxembourgeoise. Le Directeur général de la CSSF répond que la CSSF prévoit effectivement d'entamer de telles analyses en mars 2021, puisqu'à partir de ce moment-là les fonds d'investissement seront contraints de déclarer de tels impacts (disclosures). Cette contrainte sera encore plus poussée pour les fonds d'investissement durables. La CSSF soutient les agissements durables à tous les niveaux.

- Mme Josée Lorsché s'enquiert, d'une part, sur le manque de rentabilité de certains établissements bancaires en raison de leur retard en matière de digitalisation et, d'autre part, sur l'impact de la digitalisation sur l'économie et le PIB luxembourgeois à moyen et long terme. Le Directeur général de la CSSF confirme les problèmes de rentabilité de certaines banques, et ce, pour certaines d'entre elles, en raison de leurs investissements dans la digitalisation. La consolidation des banques sera inévitable et aura des répercussions sur l'emploi dans le secteur bancaire. L'automatisation d'une partie des tâches effectuées dans les établissements bancaires va bon train. Même si l'emploi pâtira de ces évolutions, il est à noter que les établissements bancaires s'efforcent de réduire leurs effectifs en passant par des départs naturels à la retraite, des préretraites, etc. En parallèle, la CSSF observe que les transformations du secteur bancaire, telles que l'introduction de la robotisation ou l'apparition de néobanques, amorcées il y a quelques années, n'ont finalement pas l'impact escompté sur le secteur bancaire. Ainsi, les néobanques ont du mal à se différencier des banques traditionnelles et ne les remplacent finalement pas. Il apparaît que les banques traditionnelles jouissent toujours d'une plus grande confiance de la part des consommateurs. Pour ne pas rater le train en marche de la digitalisation, elles s'associent de plus en plus souvent à des start-up ou à des sociétés de fintech.
- M. David Wagner fait référence à un article de reporter.lu, auquel il se rallie et selon lequel le champ d'intervention de la CSSF devrait être élargi à la surveillance des transactions immobilières spéculatives et commerciales. Le Directeur général de la CSSF indique qu'il est erroné d'associer la terminologie des FIS aux problèmes de l'immobilier au Luxembourg et qu'il serait plus correct de parler d'immeubles détenus par des résidents dans des fonds leur permettant d'éviter le paiement de certains impôts. La CSSF participe aux travaux visant la fin de certaines pratiques jugées abusives dans ce domaine.

Le Directeur général ajoute qu'il est essentiel que la CSSF puisse bien collaborer avec les administrations fiscales. Il en appelle à la Chambre des Députés de contribuer à la mise en place des passerelles nécessaires à cet effet.

Finalement, le Directeur général ne pense pas que la cherté des biens immobiliers résulte de l'activité de fonds immobiliers. De tels fonds, peu nombreux par ailleurs, permettent uniquement à quelques personnes d'éviter certains impôts ; il ne semblerait pas qu'il s'agisse de fonds spéculatifs, ni de fonds donnant lieu à des transactions nombreuses. L'instrument des fonds d'investissement est utile et à promouvoir ; à l'origine, leur régime fiscal a été conçu pour éviter une double imposition.

- M. Claude Wiseler souhaite disposer de davantage d'informations concernant les « stress tests » auxquels sont régulièrement soumis les établissements bancaires du pays. Le Directeur général de la CSSF explique que la BCE examine trois scénarios macro-économiques différents : un scénario optimiste (« baseline »), un scénario médian (« central ») et un scénario plus pessimiste (« severe »). Selon le scénario optimiste, la croissance au Luxembourg devrait atteindre +1,1% à la fin de l'année, +1,4% en 2021 et 1,4% en 2022. Selon le scénario médian, cette croissance devrait se situer autour de -8,7% en 2020, +5,2 en 2021 et +3,3% en 2022. Selon le scénario plus pessimiste, la croissance serait de -12,6% en 2020, +3,3% en 2021 et +3,8% en 2022. L'économie s'étant pour l'instant contractée d'environ 7 à 8% en 2020, la CSSF table plutôt sur la survenue du scénario médian tout en soulignant que différentes inconnues, telle que la durée de la crise, peuvent encore influencer les chiffres actuels.
- En réponse à une question de M. Wiseler portant sur la baisse des montants des moratoires accordés par les banques aux entreprises (passage de 3 milliards d'euros à

1,8 milliard d'euros), le Directeur général de la CSSF déclare que les banques disposent à l'heure actuelle de très peu d'informations concernant la résistance des entreprises à la crise et donc leur capacité à assurer le remboursement de leurs emprunts. Les entreprises n'ont que peu recouru aux emprunts avec la garantie de l'Etat, ce qui n'est pas si étonnant puisqu'il s'agit en général d'emprunts supplémentaires qui forceraient les entreprises à devoir rembourser deux ou plus d'emprunts en parallèle sur base d'un chiffre d'affaires égal ou même inférieur à celui d'avant la crise. Il est très probable qu'un certain nombre de faillites seront déclarées après le 24 décembre 2020, mais le secteur financier semble assez robuste pour faire face à un scénario médian.

Les membres de la Commission décideront ultérieurement si une réunion supplémentaire avec le représentant de la CSSF devra avoir lieu dans 2 mois.

3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 5 octobre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

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