



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 07 février 2022

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 11 novembre 2021 et du 24 janvier 2022
2. 7933 **Projet de loi portant :**
1° modification de :
 - a) la loi modifiée du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et modifiant différentes lois relatives aux services financiers ;
 - b) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 - c) la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ;
 - d) la loi modifiée du 19 mai 2006 portant transposition de la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition ;
 - e) la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales de sociétés cotées;
 - f) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement; et du
 - g) règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 1981 concernant les dépôts fongibles de métaux précieux et modifiant l'article 1er du règlement grand-ducal du 17 février 1971 concernant la circulation des valeurs mobilières ; et2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2021/23 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales et modifiant les règlements (UE) n° 1095/2010, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 806/2014 et (UE) 2015/2365, ainsi que les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2007/36/CE, 2014/59/UE et (UE) 2017/1132.
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. **Présentation des documents européens suivants:**

COM(2021)581 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2009/138/CE en ce qui concerne la proportionnalité, la qualité du contrôle, la communication

d'informations, les mesures relatives aux garanties à longue échéance, les outils macroprudentiels, les risques en matière de durabilité, le contrôle de groupe et le contrôle transfrontière
- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité.
Délai: 4 février 2022

COM(2021)582 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance et modifiant les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE, (UE) 2017/1132 et les règlements (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 648/2012
- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité.
Délai: 4 février 2022

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, Mme Octavie Modert remplaçant M. Claude Wiseler, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

M. Vincent Thurmes, directeur des « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière » (Ministère des Finances)

M. Carlo Zwank, Ministère des Finances

Mme Béatrice Gilson, du Ministère des Finances (pour le point 2)

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP (pour le point 2)

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Kartheiser, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 11 novembre 2021 et du 24 janvier 2022

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

- 2. 7933** **Projet de loi portant :**
1° modification de :
a) la loi modifiée du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et modifiant différentes lois relatives aux services financiers ;
b) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;

- c) la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ;
 - d) la loi modifiée du 19 mai 2006 portant transposition de la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition ;
 - e) la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales de sociétés cotées ;
 - f) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et du
 - g) règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 1981 concernant les dépôts fongibles de métaux précieux et modifiant l'article 1er du règlement grand-ducal du 17 février 1971 concernant la circulation des valeurs mobilières ; et
- 2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2021/23 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales et modifiant les règlements (UE) n° 1095/2010, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 806/2014 et (UE) 2015/2365, ainsi que les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2007/36/CE, 2014/59/UE et (UE) 2017/1132.

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

En résumé, le projet de loi, d'une part, opérationnalise le règlement (UE) 2021/23 qui introduit un cadre de redressement et de résolution spécifique pour les contreparties centrales (dans la continuité du règlement (UE) n°648/2012, dit « EMIR »). La CSSF se voit attribuer de nouvelles compétences en matière de redressement des contreparties centrales, de même que le conseil de résolution de la CSSF se voit attribuer des compétences en matière de résolution des contreparties centrales. D'autre part, le projet de loi modernise et clarifie certaines dispositions de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière, également concernée par l'opérationnalisation du règlement (UE) 2021/23.

Le représentant du ministère des Finances présente en premier lieu le contenu du règlement (UE) 2021/23 qui s'applique à toutes les contreparties centrales (CCP) européennes. Il existe à l'heure actuelle 14 CCP au sein de l'UE dont aucune n'est établie sur le territoire du Luxembourg.

Le règlement prévoit que :

- Chaque Etat membre (EM) désigne une ou plusieurs autorités de résolution habilitées à appliquer les instruments de résolution et à exercer les pouvoirs de résolution énoncés dans le règlement. Les autorités de résolution sont des banques centrales nationales, des ministères compétents, des autorités administratives publiques ou d'autres autorités investies de compétences administratives publiques qui disposent de l'expertise, des ressources et des capacités opérationnelles pour appliquer les mesures de résolution. Des dispositifs structurels adéquats doivent être prévus pour éviter tout conflit d'intérêts entre les fonctions confiées à l'autorité de résolution en vertu du règlement et toutes les autres fonctions dont elle est investie. Les EM dans lesquels aucune CCP n'a été établie peuvent déroger à certaines exigences du règlement.
- L'autorité de résolution de la CCP établit, gère et préside un collège d'autorités de résolution pour exécuter certaines tâches et assurer la coopération et la coordination avec les autorités qui sont membres du collège d'autorités de résolution ainsi que, le cas

échéant, la coopération avec les autorités compétentes et les autorités de résolution de pays tiers. Le règlement confie des responsabilités supplémentaires aux collègues d'autorités de résolution. Parmi les membres d'un collège d'autorités de résolution figurent également les autorités des EM dans lesquels aucune CCP n'est établie, mais dans lesquels se trouvent des membres compensateurs et des clients des membres compensateurs. Ce point est important pour le Luxembourg.

- L'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) crée un comité de résolution afin de préparer les décisions confiées à l'AEMF par le règlement.
- Lors de l'adoption de décisions et de mesures en vertu du règlement, les autorités compétentes, les autorités de résolution et l'AEMF tiennent compte de la proportionnalité de toute décision ou mesure concernant une CCP particulière, de l'efficacité, du respect des délais et de la prise de décision avec l'urgence voulue, ainsi que du maintien des coûts au plus bas niveau possible. Elles doivent également tenir compte des intérêts des EM dans lesquels la CCP fournit des services et dans lesquels sont établis ses membres compensateurs et leurs clients et clients indirects. Un équilibre doit être trouvé entre les intérêts des membres compensateurs concernés et ceux de leurs clients et clients indirects, des créanciers et des autres parties prenantes de la CCP dans les EM concernés.
- Les CCP élaborent et tiennent à jour un plan de redressement (recovery plan) prévoyant les mesures à prendre en cas de défaillance ou d'événements autres qu'une défaillance ou d'une combinaison des deux pour rétablir leur solidité financière, sans aucun soutien financier public exceptionnel, et leur permettant de continuer à assurer des fonctions critiques à la suite d'une détérioration significative de leur situation financière. Les mesures figurant dans le plan de redressement doivent, entre autres, traiter tous les risques identifiés dans différents scénarios et assurer le rétablissement d'un portefeuille apparié et la répartition intégrale des pertes non couvertes entre les membres compensateurs, leurs clients, si ceux-ci sont des créanciers directs de la CCP, et les actionnaires, en tenant compte des intérêts de toutes les parties intéressées (elles ne tablent sur aucune possibilité de soutien financier public exceptionnel ou d'apport de liquidités d'urgence par une banque centrale).
- Les CCP prévoient, dans leurs règles de fonctionnement, des dispositions décrivant les procédures qu'elles doivent suivre (« rule-book » à suivre par tout « clearing member »). Les plans de redressement doivent respecter ces procédures.
- Les autorités de surveillance approuvent les plans de redressement. Elles sont habilitées à intervenir de manière précoce lorsqu'elles le jugent nécessaire.
- A partir du moment où les mesures prévues dans le plan de redressement s'avèrent insuffisantes, une résolution est envisagée. La résolution poursuit les objectifs suivants :
 - assurer la continuité des fonctions critiques de la CCP ;
 - éviter les effets négatifs importants sur le système financier de l'UE ;
 - protéger les fonds publics en prévoyant des mesures ne tablant pas sur un soutien financier public ou sur un apport urgent de liquidités par une banque centrale.
- La procédure de résolution est déclenchée lorsque la défaillance de la CCP est avérée ou prévisible (« failing or likely to fail »), s'il n'existe aucune perspective raisonnable qu'une autre action de nature privée puisse empêcher dans un délai raisonnable la défaillance de la CCP et qu'une mesure de résolution d'intérêt public ne permettrait pas d'atteindre ces objectifs de résolution dans la même mesure.

- La résolution est régie par le principe du « no creditor worse off », selon lequel les actionnaires, membres compensateurs et autres créanciers de la CCP ne devraient pas subir de pertes plus importantes que celles qu'ils auraient subies en cas de liquidation.
- Après consultation de l'autorité compétente et en coordination avec le collège d'autorités de résolution, l'autorité de résolution de la CCP dresse un plan de résolution (resolution plan) (définissant les mesures de résolution) pour la CCP (sur une base annuelle).
- L'autorité de résolution peut intervenir par le biais des instruments de résolution suivants :
 - les instruments de répartition des positions et des pertes (« loss allocation tool »);
 - l'instrument de dépréciation (« write down ») et de conversion;
 - l'instrument de cession des activités (« sale of business tool »);
 - l'instrument de la CCP-relais (« bridge CCP »).

Exceptionnellement, l'autorité de résolution peut également suspendre les obligations de clearing au cas où le clearing de certains produits s'avérerait impossible.

- L'autorité de résolution exige de la CCP qu'elle veille à l'inclusion, dans ses contrats et autres accords avec les membres compensateurs et les détenteurs de titres de propriété et d'instruments de dette situés dans des pays tiers ou régis par le droit de pays tiers, d'une disposition par laquelle ils acceptent d'être liés par toute mesure prise par l'autorité de résolution en relation avec leurs actifs, contrats, droits, obligations et engagements. Le titre VI du règlement est consacré aux relations avec les pays tiers.

Le représentant du ministère des Finances présente ensuite le volet « mise en œuvre du règlement (UE) 2021/23 » du projet de loi n°7933 pour le détail duquel il est prié de se référer à l'exposé des motifs et au commentaire des articles 1^{er} à 8 et 19 à 22 du document parlementaire n°7933. Le projet de loi prévoit que le pouvoir de surveillance des CCP, à l'exception de celles soumises à la surveillance du CAA, relève de la CSSF et que cette dernière est également l'autorité compétente au Luxembourg pour le redressement des CCP et l'autorité de résolution au Luxembourg.

Comme le règlement (UE) 2021/23 permet aux EM dans lesquels aucune CCP n'a été établie de déroger à certaines exigences d'indépendance, excepté en ce qui concerne les dispositifs visant à éviter les conflits d'intérêts, l'article 7 du projet de loi prévoit que ce n'est qu'à partir du moment où une CCP s'établit au Luxembourg, que le conseil de résolution prévoit, au sein du service résolution, une indépendance opérationnelle effective, un personnel propre, des lignes hiérarchiques séparées et un processus décisionnel distinct par rapport aux autres tâches dont le conseil de résolution est investi.

Une représentante du ministère des Finances présente le volet « garanties financières » du projet de loi n°7933 pour le détail duquel il est prié de se référer à l'exposé des motifs et au commentaire des articles 8 à 18 et 23 du document parlementaire n°7933.

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

- En réponse à une question de M. André Bauler, le représentant du ministère des Finances explique qu'en cas de sauvetage d'une CCP par le biais de fonds publics, les règles européennes en matière d'aides d'Etat doivent être respectées. Il rappelle que la procédure de résolution est mise en place pour éviter le plus possible le recours à des financements publics, sans cependant l'exclure tout à fait.
- M. Laurent Mosar revient aux nouvelles compétences attribuées à la CSSF par le biais du présent projet de loi et souhaite savoir quels recours sont possibles à l'encontre des

sanctions que la CSSF pourrait être amenée à prononcer dans le cadre d'une résolution d'une CCP. En raison de la prédominance des termes anglais dans le secteur financier, il soulève encore la question de l'utilité de prévoir que les recours et les décisions puissent être libellés en langue anglaise.

Un représentant du ministère des Finances précise que lorsque la CSSF prononce des sanctions dans un scénario de redressement d'une CCP ou suite à la mise en place de mesures préventives, un recours en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif (conformément à la loi modifiée du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et modifiant différentes lois relatives aux services financiers) à l'encontre de ces décisions/sanctions. Quant aux décisions prises dans le cadre d'une résolution par le conseil de résolution, l'article 4-3 du nouveau chapitre 1 *bis*, inséré dans la loi modifiée du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré (...) par le biais de l'article 4 du projet de loi, prévoit un recours en annulation (sous conditions) devant le tribunal administratif à leur encontre.

Un autre représentant du ministère des Finances déclare qu'il n'appartient pas au ministère des Finances de prendre position quant au choix de la langue dans laquelle des décisions de justice sont ou devraient être libellées. Il confirme cependant que l'anglais est la langue courante dans la présente matière et indique que le ministère des Finances ne s'opposerait pas à une rédaction en anglais.

M. Mosar est d'avis que le recours à la langue anglaise est indispensable au maintien de l'attractivité et de la compétitivité de la place financière luxembourgeoise. Il regrette que les différents ministères concernés approuvent l'idée, mais ne prennent pas d'initiative dans ce sens.

- M. Mosar craint un risque de confusion entre la future législation luxembourgeoise relative au droit des faillites et le contenu du présent projet de loi (et du règlement (UE) 2021/23 qu'il met en œuvre).

Un représentant du ministère des Finances signale que le règlement (UE) 2021/23 modifie un certain nombre de directives transposées en droit national, d'où la nécessité de modifier les lois correspondantes par le biais du présent projet de loi. Ces modifications assurent la synchronisation entre la législation nationale et européenne. Un autre représentant du ministère des Finances ajoute que le règlement mis en œuvre par le présent projet de loi met en place le deuxième cadre de résolution au sein de l'UE (le premier portant sur les banques) et qu'il a donc été élaboré en tenant compte de l'expérience recueillie dans le passé aux fins de garantir la cohérence entre le régime des faillites et celui de résolution.

3. **Présentation des documents européens suivants:**

COM(2021)581 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2009/138/CE en ce qui concerne la proportionnalité, la qualité du contrôle, la communication d'informations, les mesures relatives aux garanties à longue échéance, les outils macroprudentiels, les risques en matière de durabilité, le contrôle de groupe et le contrôle transfrontière

COM(2021)582 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance et modifiant les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE,

(UE) 2017/1132 et les règlements (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 648/2012

Un représentant du ministère des Finances présente le contenu des deux propositions de directive sous rubrique qui forment un paquet de mesures portant sur le secteur des assurances.

La **proposition de directive COM(2021)581** a pour objet de modifier la directive solvabilité II (directive 2009/138/CE) qui établit des règles prudentielles pour le secteur de l'assurance depuis le 1^{er} janvier 2016. La Commission européenne (CE) a le mandat légal de procéder à un réexamen complet des éléments essentiels de la directive solvabilité II, en particulier des exigences de capital fondées sur le risque et des règles relatives à la valorisation des passifs à long terme, et de tirer des conclusions des 5 premières années d'expérience avec ce cadre (review clause). Il est profité de l'occasion de ce réexamen pour renforcer le rôle des assurances dans l'achèvement de l'union des marchés des capitaux (UMC) et dans la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe.

Dans le contexte de l'union des marchés des capitaux, la CE a prévu, entre autres :

- d'améliorer les exigences de capital des entreprises d'assurance pour garantir la sensibilité au risque et un traitement approprié des investissements à long terme ; les modifications y relatives seront effectuées au niveau 2 de la législation européenne ;
- de modifier la « correction pour volatilité » et l'« ajustement égalisateur » pour favoriser les investissements à long terme.

Afin de prendre en compte les objectifs du pacte vert, les entreprises d'assurance devront identifier toute exposition importante à des risques liés au changement climatique et, s'il y a lieu, évaluer l'impact de scénarios de changement climatique à long terme sur leurs activités (analyse de scénarios climatiques). Les assureurs classés comme entreprises à profil de risque faible sont exemptés des analyses de scénarios.

L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) est chargée d'étudier, d'ici à 2023, s'il conviendrait de réserver un traitement prudentiel spécifique aux expositions associées aux actifs ou activités étroitement liés à des objectifs environnementaux et/ou sociaux et de réexaminer régulièrement le champ d'application et le calibrage des paramètres de la formule standard relative au risque de catastrophe naturelle.

La proposition de directive prévoit également des mesures permettant d'améliorer la prise en compte du contexte de faibles taux d'intérêt. L'introduction progressive des modifications relatives aux taux d'intérêt (représentant des frais supplémentaires) devrait aboutir à un allègement significatif des exigences de capital des assureurs (baisse des coûts).

La proposition de directive comprend, de plus, une série de modifications techniques plus ou moins mineures.

L'expérience a montré que la proportionnalité de solvabilité II pourrait être améliorée. La présente proposition vise donc à modifier certaines dispositions de la directive solvabilité II, notamment celles qui portent sur les exigences de capital, la valorisation des engagements d'assurance envers les preneurs et le contrôle transfrontière. Elle apporte également des clarifications et modifications nécessaires aux dispositions mettant en œuvre le principe de proportionnalité. Elle prévoit ainsi l'application automatique de règles plus proportionnées aux « entreprises à profil de risque faible » et, après approbation des autorités de contrôle, à d'autres assureurs. Une nouvelle notion d'entreprise à profil de risque faible est introduite.

Or, les nouveaux critères mis en place s'avèrent problématiques pour les assureurs luxembourgeois dans la mesure où l'un d'eux prévoit un pourcentage limite (5%) de primes provenant d'activités transfrontières, alors qu'en raison de la taille restreinte du marché luxembourgeois, ce pourcentage est facilement dépassé par les assureurs luxembourgeois

Au nom de la proportionnalité, les seuils de taille déterminant les exclusions du champ d'application de la directive solvabilité II sont relevés, ce qui permet d'en exclure davantage de petites entreprises. Les obligations déclaratives applicables aux entreprises à profil de risque faible sont allégées. Il est permis aux entreprises à profil de risque faible de confier à une personne plusieurs fonctions clés.

Un certain nombre de mesures apportées par la proposition de directive concernent la déclaration d'informations (reporting). Elle confère également à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes délégués afin de modifier les délais applicables à la communication d'informations, pour autant que cette modification soit nécessaire en raison d'urgences sanitaires, de catastrophes naturelles ou d'autres événements extrêmes.

La structure du rapport sur la solvabilité et la situation financière des entreprises et des groupes est modifiée en divisant son contenu en une partie destinée aux preneurs et une partie destinée aux autres parties intéressées. Les entreprises captives d'assurance ou de réassurance sont exemptées d'un certain nombre d'obligations de publication d'informations, point favorable pour les nombreux assureurs luxembourgeois actifs dans le secteur des captives.

En matière de qualité du contrôle, la proposition de directive prévoit la création d'une base de données consultable par les autorités de contrôle et reprenant tout refus d'agrément, y compris sa raison. Elle renforce également le contrôle du respect des exigences de compétence et d'honorabilité en ce qui concerne les membres de l'organe d'administration, de gestion ou de contrôle ou les personnes exerçant d'autres fonctions clés au sein de l'entreprise d'assurance ou de réassurance et elle habilite les autorités de contrôle à demander la révocation d'un membre de l'organe d'administration, de gestion ou de contrôle ou d'une personne exerçant une fonction clé. La coopération entre autorités de contrôle est également renforcée par le biais de la mise en place d'exigences minimales concernant l'échange d'informations entre les autorités de contrôle des Etats membres d'origine et d'accueil concernant les assureurs et leurs activités dans l'Etat membre d'accueil.

Les négociations portant sur le seuil à partir duquel un tel échange doit avoir lieu sont encore en cours (seuil actuellement prévu trop bas pour les assureurs luxembourgeois très actifs dans d'autres Etats membres) .

La proposition de directive prévoit d'intégrer des considérations et analyses macroéconomiques dans l'évaluation interne des risques et de la solvabilité par les assureurs. Les assureurs seront tenus d'évaluer l'incidence d'évolutions macroéconomiques et d'évolutions des marchés financiers plausibles, y compris de scénarios économiques défavorables, sur leur profil de risque particulier, leurs décisions commerciales et leurs besoins de solvabilité, et, réciproquement, la manière dont leurs activités pourraient influencer sur les facteurs déterminants du marché. Les autorités de contrôle seront tenues de fournir des informations à certaines entreprises, notamment en ce qui concerne les risques et préoccupations macroprudentiels ressortant de leur analyse.

La proposition de directive introduit des exigences en matière de gestion et de planification de la liquidité afin de garantir la capacité d'honorer les engagements financiers envers les preneurs. Les assureurs devront notamment élaborer des indicateurs du risque de liquidité pour surveiller ce risque. Il sera permis aux autorités de contrôle d'intervenir lorsque les vulnérabilités en matière de liquidité ne sont pas dûment traitées par un assureur. En outre, elles auront la possibilité, dans des situations exceptionnelles et en dernier ressort,

d'imposer à certaines entreprises ou à l'ensemble du marché un gel temporaire des options de remboursement des polices d'assurance vie. En fonction de critères fondés sur les risques et sous réserve de mesures de sauvegarde spécifiques, les distributions aux actionnaires et aux autres prêteurs subordonnés d'une entreprise donnée pourront être suspendues ou restreintes avant qu'il n'y ait réellement violation du capital de solvabilité requis.

La **proposition de directive COM(2021)582** porte sur la gestion des crises (pouvoirs préventifs, planification préventive du redressement et résolution) applicable à toutes les entreprises de (ré)assurance établies dans l'UE qui sont soumises au cadre solvabilité II. Elle a pour but de doter les autorités d'un ensemble crédible d'instruments de résolution permettant d'intervenir suffisamment tôt et rapidement en cas de défaillance avérée ou prévisible d'assureurs afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les preneurs, tout en limitant le plus possible les incidences sur l'économie et le système financier et tout recours à l'argent des contribuables.

La proposition est cohérente avec les politiques correspondantes dans le domaine du redressement et de la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, ainsi que des contreparties centrales.

Les autorités de contrôle identifient les assureurs qui sont tenus d'élaborer des plans préventifs de redressement. Dans l'ensemble, au moins 80 % du marché d'un Etat membre devraient être soumis à de telles exigences, et les entreprises à profil de risque faible seraient exclues à titre individuel. Par ailleurs, 70 % des entreprises d'un Etat membre devraient faire l'objet de plans de résolution et les entreprises à profil de risque faible seraient exclues au cas par cas.

Afin de respecter le principe de proportionnalité et d'éviter des contraintes administratives excessives, les autorités devront appliquer des critères différents ou réduits de planification préventive du redressement et de la résolution et d'information en fonction de l'entreprise ainsi que des mises à jour moins fréquentes, compte tenu d'un certain nombre de facteurs liés à l'entreprise (obligations simplifiées).

La présente proposition impose aux Etats membres d'instituer des autorités de résolution dans le secteur de l'assurance dotées d'un ensemble minimal harmonisé de pouvoirs pour engager toutes les mesures préparatoires et de résolution pertinentes.

Les objectifs de la résolution sont les suivants :

- protéger les preneurs d'assurance, les bénéficiaires et les ayants droit;
- maintenir la stabilité financière;
- assurer la continuité des fonctions critiques¹ ;
- protéger les ressources de l'Etat par une réduction maximale du recours à un soutien financier public exceptionnel.

¹Les activités exercées, les services fournis ou les opérations effectuées par des entreprises d'assurance ou de réassurance qui ne peuvent pas être remplacés facilement dans un délai ou à un coût raisonnables pour les preneurs, les bénéficiaires ou les victimes doivent être considérés comme des fonctions critiques dont la continuité doit être assurée. Ces activités, services ou opérations peuvent être essentiels au niveau de l'Union européenne comme aux niveaux national ou régional.

La proposition de directive fixe un paramètre commun de déclenchement de la procédure de résolution. Une entreprise d'assurance ou de réassurance devrait être soumise à une procédure de résolution lorsque sa défaillance est avérée ou prévisible et qu'il n'existe

aucune perspective qu'une autre action de nature privée ou prudentielle empêche la défaillance. C'est le cas lorsque l'entreprise d'assurance ne respecte pas ou risque de ne pas respecter le minimum de capital requis, ou qu'elle ne remplit plus les conditions d'agrément ou manque gravement aux obligations qui lui incombent, ou bien qu'elle n'est pas en mesure de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements, ou bien qu'un soutien financier public exceptionnel est requis.

La résolution est régie par le principe du « no creditor worse off » (principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation).

Les autorités de résolution qui exercent un pouvoir de résolution ont le pouvoir de mettre en place des mécanismes de continuité (continuité des contrats, substitution de l'entité réceptrice à l'entreprise soumise à une procédure de résolution) nécessaires pour garantir l'efficacité de la mesure de résolution et, le cas échéant, pour garantir que l'entité réceptrice puisse exercer les activités qui lui ont été transférées. Les Etats membres doivent veiller à ce que les mécanismes de financement structuré ou autres portefeuilles cantonnés fassent l'objet d'une protection appropriée.

Les instruments de résolution sont les suivants :

- a) l'instrument de gestion extinctive en situation de solvabilité ;
- b) l'instrument de cession des activités ;
- c) l'instrument de l'entreprise-relais (transfert de tout ou partie des activités d'une entreprise à une entité publique) ;
- d) l'instrument de séparation des actifs et des passifs ;
- e) l'instrument de dépréciation ou de conversion.

Les régimes de garantie des assurances devraient contribuer au financement de la procédure de résolution en absorbant les pertes jusqu'à hauteur des pertes nettes que ces régimes auraient eu à subir après avoir protégé les preneurs dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité. Dans ces cas, l'application de l'instrument de dépréciation ou de conversion garantirait que les preneurs éligibles sont protégés à hauteur au moins du niveau de la garantie, ce qui est la principale raison d'être de ces régimes de garantie des assurances dans le droit national. En principe, les créances des actionnaires devraient être épuisées avant celles des créanciers subordonnés. (pas de création d'un fonds de résolution et pas d'intervention de fonds publics)

Afin de tenir compte de la nature transfrontière de certains groupes d'assurance et de créer un cadre exhaustif et intégré pour les mesures de redressement et de résolution dans l'UE, des collèges d'autorités de résolution seront mis en place sous la direction de l'autorité de résolution de groupe et avec la participation de l'AEAPP. Le but de ces collèges est de coordonner les mesures préparatoires et les mesures de résolution des autorités nationales afin d'obtenir des solutions optimales au niveau de l'UE.

Etant donné que les assureurs de l'UE sont présents dans des pays tiers et vice versa, un cadre pour la résolution efficace doit prévoir la coopération avec les autorités des pays tiers. La proposition de directive confère aux autorités de l'UE les pouvoirs nécessaires pour soutenir les mesures prises à l'étranger en cas de défaillance d'un assureur étranger, en donnant effet au transfert des actifs et passifs de cet assureur qui se trouvent sur leur territoire ou relèvent de leur compétence, sous certaines conditions. Les autorités de résolution de l'UE devraient pouvoir appliquer des mesures de résolution aux succursales nationales des entreprises de pays tiers lorsqu'une action séparée est requise par des impératifs d'intérêt public ou de protection des preneurs locaux. La proposition prévoit la possibilité de conclure des accords de coopération avec des autorités de résolution étrangères afin de faciliter le soutien aux mesures de résolution étrangères.

Echange de vues :

- En relation avec la proposition de directive COM(2021)581, M. Mosar constate que les entreprises d'assurance seront soumises à davantage de contraintes. Il craint, dans ce contexte, qu'une partie des compétences des autorités de contrôle nationales ne soit transférée à l'autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) (EIOPA en anglais).

Un représentant du ministère des Finances signale que le ministère des Finances suit ce point de très près et intervient toujours en faveur d'un maintien maximal des compétences au niveau national. La présente proposition de directive ne prévoit qu'un transfert minimal de tâches du niveau national vers le niveau européen. Elle confère surtout à l'AEAPP les pouvoirs nécessaires pour soutenir les mesures prises à l'étranger en cas de défaillance d'un assureur étranger et pour coordonner les actions des autorités de contrôle nationales au sein des « cross-border cooperation platforms ». Il appartiendra également à l'AEAPP d'élaborer les standards techniques que les autorités de contrôle nationales devront respecter.

- En réponse à une question de M. Mosar, le représentant du ministère des Finances rappelle que solvabilité II constitue un système basé sur les risques. Vu qu'il est pour l'instant plutôt incertain si les investissements durables comportent moins de risques que les investissements dans d'autres secteurs, l'AEAPP a été chargée de mener une étude sur une éventuelle promotion des investissements durables dans le cadre de solvabilité II.
- M. Mosar fait référence à la taxonomie européenne dans laquelle viennent d'être incluses l'énergie nucléaire et le gaz (sur la liste des activités économiques pouvant bénéficier des avantages de la « finance verte »). Il souhaite savoir quand cette nouvelle taxonomie entrera en vigueur dans les Etats membres.

Un représentant du ministère des Finances rappelle que la taxonomie européenne est entrée en vigueur par la voie d'un règlement européen il y a quelques mois déjà. S'y ajoute à présent un acte délégué complémentaire qui couvre certaines activités des secteurs du gaz et du nucléaire au regard de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation au changement climatique. Cet acte délégué sera transmis aux colégislateurs pour examen. Le Conseil européen pourra faire objection par un vote à la majorité qualifiée renforcée, ce qui signifie qu'il faudrait au moins 72 % des Etats membres (soit au minimum 20 Etats membres), représentant au moins 65 % de la population de l'UE, pour s'opposer à l'acte délégué. Pour sa part, le Parlement européen pourra faire objection par un vote négatif de la majorité de ses membres (soit au moins 353 députés) réunis en session plénière. Une fois la période d'examen terminée et si aucun des colégislateurs n'a exprimé d'objection, l'acte délégué complémentaire entrera en vigueur et s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2023.

La taxonomie en soi ne contraint aucun acteur à agir d'une manière spécifique ; il s'agit plutôt d'un mode d'emploi précisant quelles activités sont considérées durables et définissant les critères minima à remplir afin de pouvoir par exemple apposer un « label vert » sur certains produits ou activités. Rien n'empêche un Etat membre de développer des standards ou labels en matière de durabilité encore plus ambitieux que ceux prévus dans la taxonomie.

D'ailleurs, des labels plus exigeants existent déjà, par exemple dans le secteur des fonds au Luxembourg, et pourront évidemment être maintenus tels quels.

Au cours des dernières semaines, le public et un certain nombre d'associations actives dans le secteur financier ont manifesté leur désaccord avec l'inclusion du nucléaire et du

gaz parmi les activités à soutenir par le biais de la taxonomie. Ce mécontentement de certains investisseurs peut représenter une opportunité à se spécialiser dans des domaines excluant le nucléaire et le gaz.

M. Mosar revient à la possibilité pour les OPC luxembourgeois de bénéficier d'un taux réduit de la taxe d'abonnement en cas d'investissements dans des activités durables, introduite par la loi budgétaire pour l'année 2021, moyennant une référence à l'article 3 du règlement UE 2020/852 sur la taxonomie européenne. En réponse à sa question, il est confirmé que les OPC concernées bénéficieront du taux réduit même si elles investissent dans le gaz et le nucléaire, pour autant que la taxonomie est respectée et que le régime en question n'a pas été modifié.

4. Divers

Le Président de la Commission informe les membres de la publication de la réponse à la question parlementaire n°5461 de Mme Octavie Modert concernant l'ouverture de comptes en banque sur le courrier électronique de ce jour même. Un échange de vues avec des représentants de l'ABBL à ce sujet est prévu le 7 mars 2022 à 10:30 heures.

Luxembourg, le 11 mars 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact