



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 13 janvier 2023

(*visio*)

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions suivantes : 4 juillet 2022 (hearing), 21 et 28 octobre 2022, 10 novembre 2022 (jointe avec "TESS"), 21 novembre 2022 (jointe avec "COMEXBU"), 25 novembre 2022, 9 décembre 2022 (matin et après-midi), 9 janvier 2023
2. 8054 Projet de loi portant modification de l'article 80 de la loi du 8 juin 1999
  - a) sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat ;
  - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
  - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics- Rapporteur : Monsieur André Bauler  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Échange de vues au sujet des discussions menées au niveau européen sur des futures dispositions concernant les exigences de fonds propres des banques

\*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Max Hahn, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Octavie Modert, observatrice

M. Christophe Hansen, membre du Parlement européen (pour le point 3)

M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor (pour le point 2)

M. Vincent Thurmes, Directeur de la Direction « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière » du ministère des Finances (pour le point 3)

M. Alex Majerus, M. Pierrot Rasqué, du ministère des Finances (pour le point 3)

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

Excusés : M. Max Hahn, M. Michel Wolter

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions suivantes : 4 juillet 2022 (hearing), 21 et 28 octobre 2022, 10 novembre 2022 (jointe avec "TESS"), 21 novembre 2022 (jointe avec "COMEXBU"), 25 novembre 2022, 9 décembre 2022 (matin et après-midi), 9 janvier 2023**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **8054** **Projet de loi portant modification de l'article 80 de la loi du 8 juin 1999**
  - a) **sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat ;**
  - b) **portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;**
  - c) **portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics**

Le rapporteur du projet de loi sous rubrique présente brièvement le contenu de son projet de rapport. Il rappelle que le projet de loi a pour objet d'inclure le terme « mobilière » dans la loi générale à laquelle est fait référence à l'article 99 de la Constitution afin que les propriétés mobilières du patrimoine de l'État soient donc également soumises au contrôle du pouvoir législatif. Cette modification s'effectue dans le cadre de la révision constitutionnelle entamée en 2009.

Un représentant du ministère des Finances précise que la présente modification ne touche pas les opérations de trésorerie de l'État, car l'article 99 de la Constitution ne porte pas non plus sur ce type d'opérations, mais sur les engagements budgétaires. Les opérations de trésorerie et les engagements budgétaires font d'ailleurs l'objet d'articles différents dans la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat (...). L'article 80 de cette loi (modifié par le présent projet de loi) porte sur les engagements budgétaires, alors que l'article 93 de la même loi vise spécifiquement les opérations de trésorerie. La première phrase de ce dernier article prévoit que « La section « gestion financière » place les fonds disponibles de la Trésorerie de l'Etat dans des titres ou instruments financiers de première qualité. ». En raison des faibles taux d'intérêts, de telles opérations de placement n'ont pas été effectuées ces dernières années, mais la remontée des taux pourrait inverser la tendance et amener la Trésorerie à investir dans des obligations ou titres à court terme (au lieu de laisser les liquidités sur un compte à terme). Il s'agit d'opérations sans risque et à capital garanti qui n'impactent pas le budget de l'État.

Les membres de la Commission partagent l'interprétation avancée par le représentant du ministère des Finances.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

### **3. Échange de vues au sujet des discussions menées au niveau européen sur des futures dispositions concernant les exigences de fonds propres des banques**

Le Président de la Commission explique avoir proposé le présent échange de vues suite aux communiqués de presse publiés au cours des derniers mois au sujet de l'évolution de la mise en œuvre des réformes de Bâle 3 et du renforcement du cadre législatif des banques au niveau européen.

Le représentant du ministère des Finances indique tout d'abord que le sujet est important pour la place financière luxembourgeoise. Il y a un an, la Commission des Finances et du Budget avait déjà pris connaissance du « paquet bancaire 2021 », s'inscrivant dans la continuité des propositions existantes (« Capital Requirements Directive V » (CRD), « Bank Recovery and Resolution Directive II » (BRRD) et « Capital Requirements Regulation II » (CRR)), qui venait d'être adopté par la Commission européenne pour être ensuite discuté au sein du Conseil de l'UE. Les négociations entre États membres (EM) se sont terminées fin 2022. Dans le cadre de la procédure de codécision, les textes en question ont également été soumis au Parlement européen (PE) au sein duquel les travaux, en raison de la multitude d'amendements proposés par les députés européens, ne sont pas encore terminés. Il semblerait qu'un accord pourrait être trouvé au cours des prochaines semaines. Débutera ensuite le « trilogue », réunion interinstitutionnelle informelle entre le Conseil, le Parlement et la Commission européenne afin de parvenir à un accord sur le texte final.

Le « paquet bancaire 2021 » vise principalement à mettre en œuvre des éléments de l'accord international « Bâle III » (le cadre prudentiel applicable aux banques) dans la législation de l'UE. Cet accord aurait initialement dû entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023. La Commission européenne prévoit plutôt une entrée en vigueur début 2025, cette échéance semblant également être visée par les États-Unis.

Les principaux objectifs des réformes de Bâle III visent à renforcer la résilience des banques en renforçant la réglementation, la supervision et la gestion des risques des banques, sans augmenter significativement les exigences de fonds propres. Ainsi, conformément à l'approche du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS), le paquet vise à remédier aux déficiences des modèles internes des banques, notamment via l'introduction d'une exigence de fonds propres minimum pour les modèles internes, appelée « plancher de fonds propres » (« output floor ») et à renforcer le cadre réglementaire utilisé pour déterminer les besoins en fonds propres des banques.

Il est précisé que les « fonds propres » ne se limitent pas qu'aux « capitaux propres », ces derniers en constituant néanmoins un élément important.

Le niveau d'application de ce « plancher de fonds propres » est de la plus haute importance pour le Luxembourg, puisque sa place bancaire comporte un grand nombre de filiales de groupes bancaires dont la maison-mère est établie à l'étranger. Il s'agit donc de savoir si le calcul des exigences minimales pour les modèles internes (« output floor ») devra être réalisé au niveau consolidé, donc au niveau du groupe, suivi d'une redistribution de ces exigences au niveau des entités légales, ou, au contraire pour toute entité légale prise individuellement.

La version initiale de la proposition de la Commission européenne prévoyait l'application directe de l'obligation de « plancher de fonds propres » uniquement au niveau du groupe (et indirectement – par un mécanisme de redistribution – au niveau des filiales). Cette façon de

procéder affaiblirait clairement la capitalisation des filiales bancaires établies au Luxembourg au détriment des maisons-mères établies à l'étranger. Or, le texte (compromis) retenu par le Conseil de l'UE en novembre 2022 prévoit finalement le principe de l'application directe du plancher de fonds propres à tous les niveaux d'un groupe bancaire (c'est-à-dire à la fois au niveau individuel et consolidé), tel que fixé par les règles déjà en vigueur à l'heure actuelle. Les États membres auront néanmoins la possibilité, s'ils le souhaitent, d'appliquer le plancher de fonds propres uniquement au plus haut niveau de consolidation pour les entités de leur pays et d'en exempter les filiales établies sur leur territoire (discrétion nationale). Cette possibilité intéresse surtout les pays dans lesquels les groupes bancaires comportent une multitude de filiales régionales (banques coopératives et mutualistes). La solution retenue entre États membres a été élaborée avec le concours direct du Luxembourg.

Les travaux au sein du PE portent actuellement sur les nombreux amendements déposés par les députés européens. Une partie de ces amendements concernent le plancher de fonds propres et vont d'un extrême à l'autre : certains vont même plus loin que le compromis (ou texte) actuel (donc vers une plus grande capitalisation à tous les niveaux d'une banque sans possibilité d'y déroger sur une base nationale) ou bien, au contraire, vers un renforcement des fonds propres uniquement au niveau des maisons-mères des banques (sans aucun mécanisme de redistribution). Il semblerait malheureusement que le PE tende à l'heure actuelle davantage vers cette dernière proposition et s'éloigne donc du texte retenu par le Conseil de l'UE.

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

- En réponse à une question de M. André Bauler concernant le « plancher de fonds propres », le représentant du ministère des Finances explique qu'à l'heure actuelle les banques peuvent calculer leurs fonds propres de différentes façons, soit en pondérant les différents risques, soit en se basant sur des modèles statistiques qu'elles ont développés en interne (étant plus près des risques, de tels modèles mènent en général à des exigences en fonds propres inférieures à celles résultant d'une simple pondération des risques). L'application du « plancher de fonds propres » ne concernera que les banques se basant sur de tels modèles internes.
- Il est précisé que la filiale d'une banque étrangère établie au Luxembourg est une entité juridique luxembourgeoise disposant d'une personnalité juridique distincte de sa maison-mère, alors que la succursale d'une banque étrangère établie au Luxembourg appartient d'un point de vue juridique à cette banque et n'est donc pas une entité de droit luxembourgeois. La réglementation s'applique différemment selon qu'il s'agit d'une filiale ou d'une succursale. Une succursale est soumise, en majeure partie et par le biais du passeport, à la législation de sa maison-mère.
- M. Laurent Mosar constate que les modifications envisagées (et qui seront reprises dans les futures CRD VI et CRR 3) portent également sur d'autres aspects importants. Il enchaîne sur la prise en compte, entre autres, des risques systémiques pour le calcul des exigences de fonds propres. Selon lui, les crédits immobiliers pourraient représenter un risque disproportionné pour les banques au Luxembourg et donc impacter leurs exigences de fonds propres. Il craint qu'à l'avenir les preneurs de ce type de crédit ne pâtissent de cette prise en compte : d'une part, en payant plus cher (répercussion des coûts) et, d'autre part, en ne se voyant plus accorder de prêts par les banques qui y verront un trop grand risque.

Le représentant du ministère des Finances explique que les règles de Bâle sont le résultat de négociations au niveau international entre un grand nombre de participants dont les marchés présentent parfois des caractéristiques différentes de celles des marchés européens. La Commission européenne essaie en général de tenir compte des spécificités

européennes dans ses propositions de textes, mais cela n'est que partiellement le cas pour le volet immobilier dans le cas présent. Ainsi, la garantie financière d'achèvement existant au Luxembourg n'a pas été prise en compte de façon adéquate dans le texte proposé par la Commission européenne. Le texte retenu par le Conseil européen a cependant été adapté dans ce sens. Ainsi, les nouvelles règles ne devraient pas avoir d'impact majeur sur les exigences en fonds propres liées à l'immobilier et les répercussions au niveau des clients du secteur bancaire seraient, a priori, donc également limitées. Il est rappelé que la capitalisation des banques établies au Luxembourg dépasse celle requise au niveau européen.

- M. Mosar évoque ensuite les critères ESG (environnementaux, sociaux, gouvernance) qui gagnent en importance dans la pondération des risques. Il donne pour exemple une demande de crédit destiné au financement d'une centrale électrique de charbon ; selon lui, un tel crédit engendrera une hausse des besoins en fonds propres du prêteur, justement en raison de l'application de ces critères.

Le représentant du ministère des Finances confirme l'influence croissante des critères ESG dans l'ensemble des réglementations et également dans les décisions prises par les établissements bancaires dans leurs opérations journalières. Les présents textes comportent effectivement également une partie d'obligations allant dans ce sens, mais ces obligations n'auront cependant pas d'impact direct sur les exigences de fonds propres des banques au sens strict. Elles concernent pour l'instant surtout la gouvernance interne des banques, leur gestion des risques et leur publication. Les exigences de fonds propres au titre du pilier 2 intègrent quant à elles les critères ESG.

- M. Christophe Hansen, député européen, indique en premier lieu avoir déposé une série d'amendements aux textes soumis au PE, ces amendements allant dans le sens de la position représentée par le Luxembourg au sein du Conseil européen. Il signale toutefois que dans la version actuelle des textes retenue par le PE, qui sera soumise au vote de la Commission économique et monétaire le 24 janvier 2023, les points concernant le lieu de détention des fonds propres au sein d'un groupe bancaire vont dans le sens contraire de celui jugé utile par le Luxembourg. Il ajoute qu'il reste la possibilité de déposer des amendements en séance plénière du PE lors du vote des textes aux mois de mars-avril 2023. Selon lui, il est primordial que les députés se mobilisent en faveur du point de vue d'une capitalisation à tous les niveaux d'une banque (filiales incluses), peu importe leur couleur politique.

Le représentant du ministère des Finances salue les propos du député européen et le remercie de son action.

- En réponse à une question de M. Yves Cruchten, le représentant du ministère des Finances explique qu'à l'heure actuelle les banques luxembourgeoises (filiales incluses) disposent volontairement d'un niveau de fonds propres supérieur au niveau exigé. Une baisse du niveau de capitalisation des filiales pose problème dans le sens que les agences de notation, le FMI et l'OCDE tiennent compte de la capitalisation du secteur bancaire luxembourgeois dans leurs évaluations respectives du pays. Les têtes de groupe bancaire sont favorables à une baisse de la capitalisation de leurs filiales (réduction des coûts, car capital centralisé et géré au niveau de la tête de groupe), alors que ces dernières n'y sont pas favorables. Il est ainsi prévisible qu'une modification de la réglementation actuelle dans le sens des têtes de groupe engendrera une baisse de la capitalisation des filiales au Luxembourg.

Au cours de la crise de la COVID-19, la Banque centrale européenne (BCE) avait donné pour instruction aux banques de ne pas verser de dividendes (afin de concentrer les liquidités dans les banques et pouvoir ainsi subvenir aux besoins de l'économie réelle).

Cette instruction s'adressait uniquement aux banques au niveau consolidé (têtes de groupe) et non à leurs filiales. Or, il a pu être observé à ce moment-là que certaines têtes de groupes européens ont profité de l'occasion pour rapatrier des capitaux des filiales situées dans d'autres pays vers leur pays de siège. Cette façon de procéder a contribué à l'affaiblissement de la capacité de contribution des filiales aux besoins de financement locaux.

- M. Cruchten fait référence à un article intitulé « Strong rules, strong banks, let's stick to our commitments », publié le 4 novembre 2022 sur le site de la BCE, dans lequel les auteurs<sup>1</sup> critiquent les textes proposés par la Commission européenne et signalent que l'Autorité bancaire européenne a calculé que l'application des règles y prévues contribuerait à une baisse de 3,2% de l'augmentation des exigences en fonds propres attendue selon « Bâle III », baisse qui serait contraire aux objectifs du paquet bancaire et affecterait la réputation et la compétitivité du secteur bancaire européen.

Le représentant du ministère des Finances indique que l'article en question n'est pas représentatif de l'avis des institutions dont sont issus ses auteurs. Il rappelle que l'accord de Bâle constitue un compromis auquel ont contribué des États du monde entier et qui ne tient donc pas nécessairement compte des spécificités d'une grande partie des États auxquels il s'applique. Certains groupes de personnes, tels les auteurs de l'article, jugent que l'accord de Bâle doit être transposé à la lettre, alors que d'autres, tels la Commission européenne et les États membres, le voient comme point de départ de règles qui doivent être adaptées aux spécificités nationales.

M. Cruchten craint que 15 ans après la crise bancaire les règles du secteur bancaire ne soient allégées.

Le représentant du ministère des Finances répond cependant que la réglementation du secteur bancaire a été tellement renforcée suite à la crise en question qu'elle est absolument incomparable à celle de la période d'avant-crise. Le secteur bancaire a d'ailleurs prouvé sa stabilité lors de la dernière crise sanitaire. Le paquet bancaire proposé par la Commission européenne ne représente pas un relâchement des règles actuellement en vigueur, mais, au contraire, un renforcement du secteur bancaire, ce renforcement engendrant de nouveaux coûts pour le secteur.

M. Mosar ne partage pas la crainte de M. Cruchten, puisque l'UE impose les règles en matière d'exigences de fonds propres et de conformité réglementaire de loin les plus strictes au niveau mondial. Il évoque la mise en place de contrôles exagérément nombreux touchant les banques.

- M. Mosar attire l'attention sur le fait que l'UE doit pouvoir s'appuyer sur les banques pour assurer le financement de la très coûteuse transition énergétique et insiste ensuite sur l'importance du respect du principe du « level playing field » au niveau des banques au niveau mondial. Ayant entendu que les États-Unis faisaient des efforts en vue d'une mise en conformité de leurs banques par rapport à l'accord de Bâle II, il s'enquiert de la position des banques asiatiques.

Le représentant du ministère des Finances précise qu'aux États-Unis les règles de Bâle ne s'appliquent qu'aux grands groupes bancaires, alors que les règlements et directives européens touchent l'ensemble du secteur bancaire européen. C'est pour cette raison que les textes européens prévoient l'application du principe de la proportionnalité à l'égard de certaines dispositions et pour les banques de taille plus restreinte. Il assure que l'UE

---

<sup>1</sup> Manuel Campa, Chairperson of the European Banking Authority, Luis de Guindos, Vice-President of the ECB and Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board of the ECB

observe l'évolution du secteur bancaire au niveau mondial pour éviter que le secteur bancaire européen ne souffre d'un manque de compétitivité en lien avec la réglementation européenne.

L'accord de Bâle sert de base aux réglementations des banques d'Asie, leur application dépendant évidemment des législations des différents pays.

Luxembourg, le 8 février 2023

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**