



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

CC/pk

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 13 octobre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des procès-verbaux des réunions des 7 et 14 septembre 2010 et du 5 octobre 2010

2. COM (2010) 371
Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive S7/S/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs
SEC(2010) 845: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT
SEC(2010) 846: RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT
- Rapporteur: M. Lucien Thiel

COM (2010) 368
Proposition de DIRECTIVE .../.../UE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relative aux systèmes de garantie des dépôts [refonte]
SEC(2010) 834: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT SEC(2010) 835: RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT
- Rapporteur: M. Lucien Thiel

COM (2010) 433
Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE et 2006/48/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers
SEC (2010) 981: IMPACT ASSESSMENT
SEC (2010) 979: RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT
- Rapporteur: M. Lucien Thiel

N.B. Les dossiers européens relèvent du contrôle du principe de subsidiarité

3. Divers

*

Présents : M. François Bausch, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Eugène Berger en remplacement de M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

Mme Isabelle Goubin, du Ministère des Finances

Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Xavier Bettel, M. Claude Meisch, M. Gilles Roth

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. Adoption des procès-verbaux des réunions des 7 et 14 septembre 2010 et du 5 octobre 2010

Les procès-verbaux des réunions des 7 et 14 septembre 2010 et du 5 octobre 2010 sont approuvés.

**2. COM (2010) 371
Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive S7/S/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs
SEC(2010) 845: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT
SEC(2010) 846: RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

- Examen du document

Dix ans après l'entrée en vigueur de la directive relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs (« DSII ») et au lendemain de la crise, la Commission entend revoir la directive. Ces dernières années, la Commission a reçu de multiples plaintes concernant l'application de la législation et qui portaient principalement sur la couverture offerte par les systèmes d'indemnisation des investisseurs (« SII ») et les délais d'obtention d'une indemnisation. La présente initiative fait partie d'un plus vaste paquet sur les systèmes d'indemnisation et de garantie, qui comprend deux propositions de modification de directives (la directive relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs et la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts), ainsi qu'un livre blanc sur les régimes de garantie des assurances.

Les principaux éléments de la proposition comprennent :

- L'extension du champ d'application de l'indemnisation en cas de défaillance d'un tiers dépositaire : Actuellement, les investisseurs sont exposés au risque de la défaillance d'un tiers dépositaire.
- La gestion des organismes de placement collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) n'est pas un investissement au sens de la directive MiFID. En conséquence la directive ne couvre pas la défaillance des OPCVM. La mesure proposée donnera aux

porteurs de parts d'OPCVM le droit d'être indemnisés par un système d'indemnisation des investisseurs si l'OPCVM concerné ne peut recouvrer les actifs dus en raison de la défaillance d'un dépositaire ou d'un sous-dépositaire.

- La hausse du niveau d'indemnisation à un montant fixe de 50.000 euros par investisseur.
- Un financement à long terme plus stable : Depuis 1997, il est arrivé plusieurs fois que le financement des régimes de garantie ne permette pas, dans certains Etats membres, d'indemniser les investisseurs pour leurs pertes d'actifs. Dans sa proposition, la Commission fixe un niveau cible minimum qui devra être atteint par un préfinancement intégral. Si nécessaire, les systèmes d'indemnisation pourront emprunter un montant limité auprès d'autres systèmes et d'autres mécanismes de financement en dernier ressort («emprunt mutuel»). Les cotisations seront acquittées par les entreprises d'investissement.
- Un remboursement plus rapide de l'investisseur au plus tard neuf mois après l'incapacité d'une entreprise d'investissement de rembourser aux investisseurs les fonds leur étant dus. Ce délai étant dépassé, les Etats membres veillent à ce que le système fournisse, au plus tard trois mois après ce constat ou cette décision, un remboursement provisoire correspondant à une indemnisation partielle d'au moins un tiers de la créance, sur la base de l'estimation initiale de la créance
- L'amélioration de l'information : les investisseurs recevront des informations plus claires et plus détaillées sur l'étendue de la couverture pour leurs actifs. Par exemple, le risque d'investissement (la perte de valeur d'un investissement à la suite de la chute des cours boursiers ou de la faillite d'un émetteur) n'est pas couvert par la directive.

- Contrôle du principe de subsidiarité

Le document précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai des huit semaines expirera le 22 octobre 2010.

La proposition est basée sur l'article 53, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres. Le cadre réglementaire actuellement en vigueur au niveau de l'UE ne prévoit qu'un certain nombre de principes d'harmonisation minimale et laisse aux Etats membres le soin d'aller éventuellement plus loin. Les problèmes rencontrés dans certains Etats membres montrent toutefois qu'un degré supplémentaire d'harmonisation et, surtout, une harmonisation plus étendue à l'échelon européen est nécessaire pour garantir le respect des objectifs de la DSII dans l'ensemble de l'UE.

De fait, les principaux problèmes que pose l'application de la DSII sont liés au large pouvoir d'appréciation que celle-ci laisse aux Etats membres. La présente proposition vise à améliorer le fonctionnement du marché unique des services d'investissement ainsi qu'à renforcer la protection des investisseurs et leur confiance dans l'UE. Plus particulièrement, elle vise à améliorer le fonctionnement concret de la DSII et à en préciser le champ d'application à la lumière de la crise financière et des changements récemment intervenus dans le paysage réglementaire de l'UE, ainsi qu'à combler les lacunes du cadre réglementaire et à réduire les disparités existant entre la protection accordée aux clients des entreprises d'investissement, d'une part, et aux déposants bancaires, d'autre part. Étant

donné les divergences actuelles de fonctionnement entre les systèmes nationaux d'indemnisation des investisseurs, la proposition prévoit l'instauration de règles communes visant à garantir un certain degré d'harmonisation dans leur financement et leurs pratiques quotidiennes; elle prévoit également, sous réserve d'une analyse rigoureuse de l'Autorité européenne des marchés financiers et d'une obligation de remboursement dans un délai maximal de cinq ans, la création d'un mécanisme d'emprunt en dernier ressort entre systèmes nationaux, qui leur permettrait de faire face à des besoins de financement temporaires.

D'autres problèmes, comme le fait qu'aucune indemnisation n'est accordée aux investisseurs qui, en raison de la défaillance d'un déposant ou d'un tiers, ne peuvent recouvrer leurs actifs ou subissent une dépréciation des parts ou des actions qu'ils détiennent dans un OPCVM, doivent également être traités au niveau de l'UE, parce que d'autres solutions pourraient entraîner une fragmentation de la protection offerte aux investisseurs sur les marchés européens. Compte tenu du fait que la prestation de services d'investissement est une activité transfrontalière, il conviendrait que les entreprises d'investissement qui ne restituent pas à leurs clients les actifs que ceux-ci leur avaient confiés soient traitées de la même manière, et que les investisseurs bénéficient du même niveau de protection dans tous les Etats membres. Cette approche systématique est nécessaire pour éviter tout problème d'équité entre les entreprises d'investissement des différents Etats membres et toute distorsion de concurrence entre celles-ci et les banques.

*

Selon M. le rapporteur, la proposition examinée soulève de nombreux problèmes pour le Luxembourg, qui est leader européen en matière de gestion de fonds d'investissement.

Les avis émis par l'ALFI et l'ABBL mettent également en évidence un certain nombre de problèmes liés à l'application du texte.

Parmi les problèmes, on peut citer notamment :

- Les concepts vagues et imprécis sur lesquels se basent les dispositions de la proposition de texte ;
- Le manque de précision quant à la définition des risques à couvrir ;
- Le manque de précision quant à la désignation des adhérents aux systèmes d'indemnisation (fonds ou banques dépositaires ?) ;
- La création de coûts additionnels à charge des opérateurs ;
- Le fait que la proposition de directive vise à étendre la protection offerte aux investisseurs aux risques générés hors UE ;
- Le fait que les dispositions de la proposition risquent de faire double emploi avec le régime de la responsabilité des dépositaires des OPCVM prévu par la directive UCITS V ;

La représentante du Ministère des Finances note que la Commission européenne doit apporter un certain nombre de précisions.

Elle confirme par ailleurs que Bâle III est souvent cité dans le contexte des SGD et SII. En effet, les mesures préventives que Bâle III vise à mettre en place diminuent la probabilité pour les banques de faire faillite. Partant, on peut s'interroger sur la nécessité de renforcer la protection des investisseurs ou des déposants. Par ailleurs les banques doivent déjà supporter un grand nombre de charges. Or les charges doivent rester proportionnelles et acceptables. Enfin les nouvelles obligations génèrent des coûts supplémentaires qui risquent ensuite d'être répercutés sur les clients.

D'où l'idée de faire un *impact assessment* en analysant globalement le paquet de mesures et de définir des niveaux cible afin de préserver le caractère acceptable des mesures.

Les membres de la Commission sont d'avis qu'il n'y a pas lieu de rédiger un avis motivé, dans la mesure où ils estiment que la proposition de texte est conforme au respect du principe de subsidiarité.

En ce qui concerne l'opportunité de rédiger un avis politique, les membres de la Commission décident de reporter cette décision à une réunion ultérieure.

COM (2010) 368

**Proposition de DIRECTIVE .../.../UE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relative aux systèmes de garantie des dépôts [refonte]
SEC(2010) 834: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT SEC(2010) 835: RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT**

- Examen du document

Le présent dossier couvre les questions relatives à la modification de la directive en vigueur relative aux systèmes de garantie de dépôts (« DSGD »), notamment ;

- l'opportunité de prévoir un niveau de garantie fixe de 100.000 euros ;
- l'opportunité ainsi que les modalités de l'offre d'une garantie intégrale pour certains soldes de comptes ayant fait l'objet d'une augmentation temporaire ;
- les avantages et les coûts liés à l'instauration d'un système paneuropéen de garantie des dépôts ;
- l'harmonisation du champ des produits et des déposants couverts, y compris les besoins spécifiques des petites et moyennes entreprises et des autorités locales ;
- le lien existant entre les systèmes de garantie des dépôts (« SGG ») et les autres dispositifs de remboursement des déposants, tels que les mécanismes de remboursement d'urgence.

Les principaux éléments de la proposition sont les suivants:

- Le niveau de garantie fixe est établi à 100.000 euros, ce qui porterait le pourcentage des dépôts entièrement couverts à 95% des dépôts éligibles. Toutes les entreprises (quelle que soit leur taille) et toutes les devises seront couvertes. Sont exclus les dépôts des établissements financiers et des entités publiques, les produits d'investissement structurés et les certificats de dettes.
- Les conditions d'éligibilité des déposants ont été simplifiées et harmonisées. La plupart des exclusions facultatives ont été rendues obligatoires, en particulier en ce qui concerne les autorités et établissements financiers de tout type. Par ailleurs les dépôts libellés dans la monnaie d'un pays tiers relèvent à présent de la directive, de même que les dépôts des entreprises non financières.
- Les formalités administratives ont été simplifiées, surtout en ce qui concerne la coopération transfrontalière ; pour faciliter le processus de remboursement dans les situations transfrontalières, le SGD du pays d'accueil remplit le rôle de point de contact unique pour les déposants de succursales créées par des établissements d'autres Etats membres. Ce rôle inclut non seulement la communication avec les déposants su pays

d'accueil, mais également le remboursement au nom du SGD de l'Etat membre d'origine.

- Des remboursements plus rapides ; les titulaires de comptes en banque seront remboursés dans un délai de sept jours, contre un délai de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, actuellement. Pour que ce délai soit respecté, les autorités de surveillance devront informer les gestionnaires des SGD dès qu'une banque rencontre des difficultés. Les banques devront indiquer dans leurs livres comptables si les dépôts sont protégés ou non.
- Une meilleure information ; les titulaires de comptes en banque seront mieux informés sur la couverture et le fonctionnement de leur SGD, grâce à une nouvelle fiche standard facile à comprendre, et sur leurs relevés de compte

- Contrôle du principe de subsidiarité

Le document précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai des huit semaines a commencé le 19 juillet 2010 et expirera le 18 octobre 2010.

Une directive modifiant la directive en vigueur est l'instrument le plus approprié. Étant donné que la directive 2009/14/CE portant modification de la directive 94/19/CE n'a pas été totalement mise en œuvre, les deux directives devraient être codifiées et modifiées au moyen d'une refonte.

La directive 94/19/CE constitue un élément essentiel pour l'achèvement du marché intérieur du point de vue tant de la liberté d'établissement que de la libre prestation des services financiers dans le domaine des établissements de crédit. En conséquence, sa base juridique est l'article 53, paragraphe 1, du TFUE. En liaison avec l'article 54, premier alinéa, l'article 53 TFUE prévoit l'adoption de directives concernant l'accès à l'activité d'entreprises telles que les établissements de crédit, et son exercice.

Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, mais peuvent l'être davantage au niveau de l'Union. Le contenu de l'action envisagée n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés. Seule une action entreprise au niveau de l'UE peut assurer que les établissements de crédit exerçant une activité dans plusieurs Etats membres soient soumis à des obligations analogues en matière de SGD et, de la sorte, garantir l'égalité des conditions de concurrence, éviter des coûts de conformité injustifiés pour les activités transfrontalières et promouvoir l'intégration du marché de l'UE. L'action de l'UE garantit également un niveau élevé de stabilité financière dans l'Union. En particulier, l'harmonisation des niveaux de garantie et des délais de remboursement ne peut être réalisée de manière suffisante par les Etats membres du fait qu'elle requiert d'harmoniser une multitude de règles différentes dans les systèmes juridiques des divers Etats membres. Cet objectif pourra donc être mieux atteint au niveau de l'Union.

*

M. le rapporteur note que cette proposition ne soulève pas de problème particulier pour le Luxembourg en soulignant que le système de garantie constitué par l'AGDL (Association pour la garantie des dépôts Luxembourg) couvre à la fois les dépôts en argent en faveur des clients des établissements de crédit membres de l'association et des créances résultant d'opérations d'investissement en faveur des investisseurs auprès des établissements de crédit et des entreprises d'investissement membres de l'association.

L'orateur rappelle que le SGD existant depuis 1989 au Luxembourg été mis en œuvre à deux reprises : la 1^{ère} fois en 1992 dans le contexte de la BCCI, et la 2^e fois, plus récemment,

dans le cas de la Kaupthing. Le niveau de garantie, initialement fixé à 15.000 euros, a été augmenté à 20.000 euros par l'effet de la transposition de la Directive 94/19/CE. En 2009, le niveau a été fixé à 100.000 euros en anticipation de la nouvelle directive. En revanche le nouveau délai de 7 jours pourrait s'avérer être problématique. Ce délai nécessite la transition d'un système de financement ex post à un système ex ante (au minimum 75%).

La proposition a d'ores et déjà fait l'objet d'avis motivés de la part de la Suède (Riksdagen), et de l'Allemagne (Bundestag et Bundesrat). Ces deux derniers avis sont basés sur les spécificités du système allemand qui rend difficile la mise en place d'un SGD universel. L'AGDL a émis un avis négatif en reprenant les arguments utilisés par les chambres allemandes. Or la situation au Luxembourg se distingue de celle qui existe en Allemagne.

La représentante du Ministère des Finances confirme que le délai de remboursement est critiqué par de nombreux Etats qui le jugent trop court. Selon l'oratrice il devrait être possible de trouver un compromis sur ce point. Par ailleurs de nombreuses critiques visent le mode de financement qui devrait être ex ante à l'avenir. La position du Luxembourg est positive sur ce point. En revanche les modalités de calcul soulèvent des questions, notamment celle de l'assiette de calcul.

En résumé, au stade actuel, le Luxembourg peut se déclarer avec les grands principes de la proposition.

Les membres de la Commission décident qu'il n'y a pas lieu d'émettre un avis motivé ni un avis politique.

COM (2010) 433

Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE et 2006/48/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers

SEC (2010) 981: IMPACT ASSESSMENT

SEC (2010) 979: RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

- Examen du document

Alors que les directives relatives aux banques et à l'assurance visent à établir des «matelas» de fonds propres afin de protéger les clients et les preneurs d'assurance, la directive conglomérats financiers, elle, régleme la surveillance complémentaire des risques de groupe, qui est nécessaire pour les entités financières ayant des liens mutuels tels qu'ils influent sur le profil de risque de chacune d'elles. Un réexamen de la directive conglomérats financiers, envisagée dès la conclusion de l'accord Bâle est devenue d'autant plus nécessaire suite aux évolutions récentes relatives aux entités juridiques d'un groupe actives dans le même secteur, banque ou assurance.

La Commission prévoit de procéder en deux étapes. La présente proposition vise à remédier aux problèmes techniques les plus urgents ressortant de l'analyse du comité mixte des conglomérats financiers. D'ici à la fin de l'année 2010, un débat plus fondamental aura lieu dans le contexte du G-20 en ce qui concerne la surveillance complémentaire. Il portera probablement sur la portée de la surveillance et les questions de fonds propres, en particulier.

Selon la Commission, l'objectif principal de la présente proposition est de garantir une surveillance complémentaire appropriée en comblant les lacunes involontaires qui sont apparues dans la surveillance complémentaire du fait de définitions figurant dans les

directives sectorielles, en l'occurrence la directive fonds propres et les directives relatives à l'assurance. Étant donné que la surveillance consolidée des directives sectorielles ne s'applique qu'aux sociétés holding financières/d'assurance et que les dispositions sectorielles ne visent pas les compagnies financières holding mixtes, une société holding financière/d'assurance changeant de structure et devenant mixte ne sera soumise qu'à une surveillance complémentaire en vertu de la directive congrégats financiers, la surveillance consolidée au niveau de l'ultime entreprise mère étant perdue. De ce fait, les autorités de surveillance doivent choisir (en prenant ou non la décision d'identifier un groupe en tant que congrégat financier), soit de continuer à classer une société en tant que holding financière/d'assurance afin de conserver la surveillance consolidée, soit de n'appliquer «que» la surveillance complémentaire au titre de la directive congrégats financiers. Par conséquent, continuer à mettre en œuvre la seule surveillance sectorielle pourrait s'avérer insuffisant eu égard aux risques prudentiels qui découlent de la taille et de la complexité accrue des groupes. En outre, le régime actuel pourrait conduire à des différences de traitement prudentiel des congrégats qui seraient fondées sur leur structure et non sur leur profil de risque.

Afin de remédier à un certain nombre de lacunes dans le dispositif actuel, la Commission propose:

- d'inclure les sociétés de gestion de portefeuille et les «actifs sous gestion» ;
- de prévoir la possibilité d'une exception pour les groupes de plus petite taille, ainsi que des lignes directrices quant à l'application de cette exception à de tels groupes ;
- de reformuler les articles afin de distinguer les conditions applicables aux groupes au-dessous et au-dessus du seuil de 6 milliards d'euros et d'insérer d'éventuelles lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'exclusion pour les grands groupes afin d'assurer des conditions de concurrence égales.

- Contrôle du principe de subsidiarité

Le document précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai des huit semaines a commencé le 17 août 2010 et expirera le 26 octobre 2010.

Une directive modifiant les directives est l'instrument le plus approprié car plusieurs directives existantes doivent être modifiées. Elle devrait avoir la même base juridique que les directives qu'elle modifie. La proposition est donc basée sur l'article 53, paragraphe 1, du TFUE, qui est la base juridique appropriée pour l'harmonisation de règles relatives à des établissements et des congrégats financiers. Conformément aux principes de proportionnalité et de subsidiarité consacrés par l'article 5 du TUE, les objectifs de la directive proposée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent être réalisés plus efficacement par l'Union européenne. Seul un acte législatif de l'Union européenne est à même de garantir que des congrégats financiers présents dans plusieurs États membres sont soumis à des exigences et à une surveillance identiques, en clarifiant des dispositions en vigueur et en comblant les lacunes réglementaires créées par inadvertance par de précédentes modifications de directives sectorielles. Les dispositions de la présente proposition ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

*

M. le rapporteur souligne que le Luxembourg n'est pas réellement concerné par cette proposition dans la mesure où il n'y existe pas d'entités financières de congrégats financiers, au sens du texte de la proposition.

Les membres de la Commission décident qu'il n'y a pas lieu d'émettre un avis motivé ni un avis politique.

3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé au cours de cette réunion.

Luxembourg, le 13 octobre 2010

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter