



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CG/pk

P.V. FI 05

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 septembre 2016 et du 13 octobre 2016
2. 7050
Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017
- Echange de vues avec des représentants de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)
3. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Claude Wiseler, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

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

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

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 septembre 2016 et du 13 octobre 2016**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7050

Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017

- Echange de vues avec des représentants de la Commission de Surveillance du Secteur financier

En guise d'introduction, le Directeur général de la CSSF présente **l'évolution de la partie du secteur financier luxembourgeois contrôlée par la CSSF** sur base des chiffres suivants¹:

Entités surveillées par la CSSF :

- 141 banques (léger recul), 9 établissements de paiement, 4 établissements de monnaie électronique ;
- 3.900 fonds d'investissements (chiffre stable) ;
- environ 400 sociétés de gestion de fonds ;
- 109 entreprises d'investissement (gérants de fortune, conseillers en investissement) (chiffre stable) ;
- 202 professionnels du secteur financier (PSF) : PSF spécialisés et PSF de support ;
- 680 émetteurs de titres ;
- 393 réviseurs et sociétés de réviseurs d'entreprises.

Sommes de bilans :

- banques : 770 milliards d'euros (chiffre stable depuis plusieurs années) ;
- sociétés de gestion de fonds d'investissement : 12 milliards d'euros ;
- entreprises d'investissement : 5 milliards d'euros ;
- PSF : 7 milliards d'euros.

Valeur des actifs des fonds d'investissement : 3.461 milliards d'euros (forte croissance, valeur doublée en 10 ans)

Emploi :

Les entités surveillées par la CSSF emploient 45.097 personnes (+782 personnes par rapport à 2015) dont :

Banques : 26.233 (+560 par rapport à 2015) ;

PSF de support : 8.800.

Recettes fiscales (2015) :

- Banques : 700 millions d'euros (nets)

Les chiffres du 1^{er} semestre 2016 sont en recul de 10% ; il serait néanmoins inapproprié d'extrapoler ces chiffres sur l'année entière.

- Fonds d'investissement : 907 millions d'euros au titre de taxe d'abonnement (chiffre en hausse pour 2016)

Le Directeur de la CSSF procède ensuite à une présentation détaillée de l'évolution du **secteur bancaire** luxembourgeois :

- La gestion des risques au niveau du secteur bancaire est tout à fait satisfaisante.
Le risque réputationnel représente le risque le plus important contre lequel le secteur bancaire luxembourgeois doit se protéger.

¹ Une partie de ces chiffres a été arrêtée au 30/09/16, une autre au 30/06/16.

Le risque de crédit est sous contrôle et le risque de marché est limité. Le risque de concentration intra-groupe est désormais affaibli en raison de l'exigence du respect du nouveau coefficient de liquidités (liquidity coverage ratio). Le risque souverain est réparti sur un grand nombre d'Etats membres et semble sous contrôle pour l'instant.

- L'évolution des crédits immobiliers est suivie de près par la CSSF en raison d'éventuelles vulnérabilités du secteur immobilier à moyen ou long terme. Ce sujet a fait l'objet de discussions au niveau de la Banque centrale européenne (BCE) et du Comité européen du risque systémique (CERS). Il s'ensuit une réflexion sur l'introduction éventuelle, au Luxembourg, d'une réglementation « loan to value » (ratio prêt valeur) ou « debt to income service » (coefficient du service de la dette brute). Alors que ces principes ont plutôt été respectés les dernières décennies, cela ne semble plus toujours être le cas aujourd'hui.
- Le secteur bancaire luxembourgeois fait preuve d'une solvabilité excellente. Les taux d'endettement (leverage ratio) et de liquidité (liquidity coverage ratio) sont respectés.
- Le bénéfice net des banques avait baissé de 6% entre 2014 et 2015. Au 1^{er} semestre 2016, il a augmenté de 2%. Les banques souffrent des taux d'intérêt bas (pour rappel, les banques luxembourgeoises détiennent environ 50 milliards de fonds propres dont le placement à taux très bas entraîne un manque à gagner considérable). Certaines d'entre elles détiennent encore des placements à rendement plus élevé ; à échéance, ils sont cependant remplacés par des placements moins rentables. Le secteur bancaire souffre de cette situation au niveau mondial.

En raison de la persistance des taux d'intérêt bas, les banques réduisent leurs coûts de manière continue en recourant, entre autres, à l'outsourcing ou au « digital banking » (perte d'emplois, augmentation du risque informatique).

- Les demandes d'agrément soumises à la CSSF par des banques nouvelles, actives dans le secteur du « digital banking », sont très techniques et concernent souvent des marchés très spécifiques (niches). Des banques chinoises sont intéressées à s'établir au Luxembourg ; leur expérience au niveau international est plutôt limitée.
- Le nombre de banques actives au Luxembourg devrait se maintenir autour de 141. Il y a des banques qui quittent le territoire luxembourgeois, soit en raison de restructurations opérées au niveau des maisons mères, soit du fait du manque de rentabilité de leur « business model ».
- Il n'est pas à exclure que des banques cherchent à s'implanter au Luxembourg suite au Brexit. Il peut s'agir de banques actives dans « l'investment banking », encore peu existant au Luxembourg, ou de banques maintenant leur infrastructure à Londres, cas dans lequel l'aspect « outsourcing » joue un rôle primordial (comportant davantage de risques). Contrairement aux banques « non-européennes », ces banques connaissent bien la réglementation européenne. Des dossiers/demandes concrètes n'ont pas encore été déposés auprès de la CSSF.
- Un certain nombre de banques établies au Luxembourg y modifient leur structure juridique. Elles passent de filiale, société de droit luxembourgeois, à succursale. Cette transformation découle de l'application de la réglementation européenne complexe (fonds propres, solvabilité, liquidité) dont les exigences doivent être remplies à un moindre niveau par les succursales par rapport à la maison-mère (en cas de passeport européen). La réglementation liée au Mécanisme de surveillance unique (MSU) et au Mécanisme de résolution unique (MRU) pour les banques a un impact similaire sur ces décisions.

Le Directeur général de la CSSF présente finalement d'autres aspects importants :

- Quant à la dimension européenne, il est rappelé que dans le cadre de l'Union bancaire et suite à la mise en place du mécanisme de résolution et de toutes les réglementations y relatives, il reste à concrétiser le système européen d'assurance des dépôts (SEAD). Alors que le bienfait des réglementations européennes est incontestable, il est un fait qu'elles représentent un coût non négligeable pour les banques.

Il est salué que la commission européenne ait récemment annoncé un investissement supplémentaire en faveur de l'avancement de l'union des marchés de capitaux. Positive pour les PME européennes, elle pourrait néanmoins avoir un impact sur le secteur bancaire en raison de la mise en place d'éventuels canaux de financement alternatifs.

- L'évolution de la profitabilité des banques est à suivre de près en raison de l'évolution négative des coûts par rapport aux revenus. Au 30 juin 2016, les revenus des banques ont progressé de 3,2% en 2016, alors que les commissions sont en baisse. Comme expliqué plus haut, la progression des revenus est en partie liée à des placements anciens plus rentables et ne peut donc servir pour une extrapolation à moyen terme. Sur les 12 derniers mois, les coûts des banques ont augmenté d'environ 5,1% ; les frais relatifs au personnel ont progressé de 2,1%, les autres frais de 8,3%.
- L'impact de la transparence fiscale mise en place récemment semble limité. Certains gouvernements de l'UE continuent cependant leurs recherches/enquêtes en la matière et certaines administrations fiscales ont déjà forcé des banques luxembourgeoises, filiales de groupes étrangers à payer des montants transactionnels substantiels. Le paiement global de ces amendes aura un impact sur les revenus des banques concernées et donc sur les recettes fiscales du pays.
- En ce qui concerne le risque réputationnel, il est à noter que certaines banques ont orienté leur modèle d'affaires (business model) vers une clientèle plus fortunée et plus lointaine. Cette réorientation exige une vigilance accrue au niveau de la connaissance du client et du respect des règles anti-blanchiment.
- La CSSF s'est adaptée au cadre européen : sa direction comporte trois directions (dont la direction résolution et celle de la protection des déposants et des investisseurs), le nombre de directeurs est passé de trois à cinq, ses effectifs ont beaucoup augmenté et le recrutement de nouveau personnel continue. Le contrôle sur place des banques et sociétés de gestion de fonds d'investissement représente l'une des priorités principales de la CSSF.
- En raison de la multitude de nouveaux régimes de sanctions prévus dans les diverses directives et lois, mais aussi de la nécessité de garantir l'indépendance de l'organe qui prononce les sanctions par rapport à celui qui a conduit les enquêtes, une « loi sanctions » devient indispensable.
- Suite au vote de la loi créant les « fonds d'investissement alternatifs réservés » (FIAR), non soumis à l'agrément et à la surveillance de la CSSF, cette dernière devra accroître sa surveillance des gestionnaires des fonds, pour autant qu'ils soient établis au Grand-Duché.
- Suite à l'annonce du Brexit, de grands instituts bancaires, des gestionnaires de fonds et des établissements de paiement et de monnaie électronique ont établi de premiers contacts avec la CSSF. Il est supposé que les instituts actifs dans le « corporate

banking » et l'« investment banking » choisiront plutôt d'autres destinations que le Luxembourg.

- En ce qui concerne les banques dépositaires (dans le secteur des fonds), la réalisation du passeport européen pourrait avoir des répercussions négatives pour le Luxembourg.

Echange de vues :

- Au jour d'aujourd'hui, 9 banques ont été sommées au paiement d'amendes par des administrations étrangères. Certaines d'entre elles ont payé ces amendes.
- Un membre du groupe parlementaire LSAP souhaite savoir si le maintien du secret bancaire des résidents est souhaitable et quels sont les emplois, recettes et activités qui en dépendent.

Le Président de la Commission précise que le ministère des Finances a déclaré très récemment qu'une levée du secret bancaire n'est pas envisagée.

Un membre du groupe parlementaire CSV se prononce contre une remise en question du secret bancaire, instrument garantissant le respect de la vie privée.

Le Directeur général de la CSSF signale que le secret bancaire existe dans un grand nombre d'Etats membres et ne représente pas de danger en soi. Ce n'est que son abus qui est problématique.

Sur le plan international, il ne constitue pas un problème en raison de l'adoption des « common reporting standards (CRS) » de l'OCDE par le biais desquels le Luxembourg collecte des données (depuis le 1^{er} janvier 2016) qu'il échangera avec d'autres pays à partir de mars 2017. A l'heure actuelle, environ 100 pays ont souscrit aux CRS. Il est regrettable que les Etats-Unis ne fassent pas partie de ces pays. Les échanges d'informations avec eux auront pour base le « Foreign Account Tax Compliance Act » (FATCA). La Russie ne fait pas non plus partie des pays ayant adopté les CRS – les banques concernées doivent prouver à la CSSF qu'elles ont mis en place une vigilance particulière à l'égard des échanges avec ce pays.

Sur le plan national, il devient indispensable de transposer la 4^e directive anti-blanchiment qui ne fait plus de distinction entre le traitement des résidents et des non-résidents. Sur base de cette directive, les banques seront tenues de communiquer leurs soupçons d'évasion fiscale au parquet.

- En réponse à une question concernant la politique de la CSSF quant au stockage de données dans le cloud (en relation avec le développement du secteur des FinTech), il est précisé qu'il y a lieu de distinguer, d'une part, entre le type de données externalisé et, d'autre part, entre le type de cloud utilisé. L'outsourcing vers des clouds privés ne représente pas de problème pour la CSSF. Tout comme les régulateurs d'autres Etats membres, la CSSF est cependant plus réticente à l'égard du recours aux services de clouds publics tels que ceux offerts par Amazon, Microsoft ou Cisco par exemple, surtout pour des services de type back office. Malgré cela, la CSSF a déjà autorisé un dossier recourant à ce type de cloud.

En vue d'une augmentation prévisible du nombre de demandes d'autorisation de ce type, la CSSF a lancé une étude sur ces grands fournisseurs (providers) publics il y a quelques mois. A cet effet, les « providers » concernés ont été tenus de fournir un certain nombre d'informations à la CSSF. La CSSF publiera les conclusions de cette étude sur son site internet vers la fin de l'année.

- Un membre du groupe parlementaire pose la question du risque que peut représenter une présence accrue de clients extrêmement fortunés (UHNW individuals) dans les banques du pays.

Le Directeur général de la CSSF rappelle l'importance de l'application des règles « KYC » (know your customer). Il s'agit ainsi de vérifier, entre autres, si le client est connecté au monde politique, quel est son pays de résidence, si des accords d'échange d'informations existent entre ce pays et le Luxembourg, quelle est la provenance de la fortune, etc.

Il évoque, de plus, les règles de gouvernance prévues par la « CRD IV » (« capital requirements directive » transposée par la loi du 23 juillet 2015) et fait référence à la circulaire 12/552 « sur l'administration centrale, la gouvernance interne et la gestion des risques » par laquelle la CSSF exige de chaque établissement bancaire que son conseil d'administration définisse le profil de risque qu'il peut/souhaite atteindre et les contrôles et « reporting » à mettre en place pour que ce profil soit respecté.

- Le niveau bas des taux d'intérêts n'a pas beaucoup modifié le comportement des épargnants. Les dépôts sont toujours en augmentation.
- Le passage de la forme juridique de filiale à celle de succursale de certains établissements bancaires a pour effet le maintien des affaires au Luxembourg, mais le pouvoir de contrôle de la CSSF y est désormais limité. Pour la plupart, il s'agit cependant d'établissements importants soumis à une surveillance prudentielle directe par la BCE (par le biais du « mécanisme de surveillance unique »).
- En ce qui concerne l'évolution du secteur des professionnels du secteur financier (PSF), il est possible qu'à l'avenir l'activité des domiciliataires diminue. Il est rappelé que peu de domiciliataires sont contrôlés par la CSSF, la plupart d'entre eux exerçant sous la statut d'expert-comptable ou d'avocat. Les PSF de support voient, quant à eux, leur activité croître de manière soutenue.

Le secteur des FinTech pourrait développer des applications dans le secteur du « KYC » (know your customer) sous un statut de PSF.

- Pour déterminer si un établissement de crédit est important, le MSU procède à une évaluation régulière: tous les établissements de crédit autorisés au sein des Etats membres participants sont évalués pour déterminer s'ils remplissent les critères « d'importance ». Un établissement de crédit sera considéré comme important s'il remplit l'une des conditions suivantes:
 - la valeur totale de ses actifs est supérieure à 30 milliards d'euros ou - sauf si la valeur totale de ses actifs est inférieure à 5 milliards d'euros - dépasse 20% du PIB national;
 - il fait partie des trois établissements de crédit les plus importants établis dans un Etat membre;
 - il est bénéficiaire de l'assistance directe du Mécanisme européen de stabilité;
 - la valeur totale de ses actifs est supérieure à 5 milliards d'euros et le ratio entre ses actifs ou passifs dans plus d'un Etat membre participant et le total de ses actifs ou passifs est supérieur à 20%.

Nonobstant la satisfaction de ces critères, le MSU peut déclarer l'établissement important afin d'assurer l'application cohérente de normes de surveillance de haute qualité. (source : www.ecb.europa.eu)

En raison du critère relatif au PIB (appliqué au Luxembourg, ce pourcentage représente 10 milliards d'actifs), environ 75% du volume d'activité des banques établies au Luxembourg doit être considéré comme important au sens du MSU.

- Avant l'entrée en vigueur de la « CRD IV », le respect des critères de compétence et l'honorabilité (fit and proper) lors de l'embauche n'était exigé qu'à l'égard des directeurs de banques, le critère d'honorabilité qu'à l'égard des administrateurs de banques.

Depuis l'entrée en vigueur de la « CRD IV », ces deux critères s'appliquent aux administrateurs de banques qui doivent désormais faire preuve d'expérience dans le domaine bancaire. Il est également tenu compte d'autres critères, tels que le « time commitment » et le conflit d'intérêts (voir le « Fit and proper » questionnaire sur <https://www.bankingsupervision.europa.eu>).

Il est encore précisé qu'il y a lieu de différencier entre compétence professionnelle individuelle (individual fitness) et compétence collective (collective fitness) au sein d'un conseil d'administration. La circulaire 12/552 de la CSSF fournit toutes les précisions à ce sujet.

- A l'heure actuelle, la législation sur les fonds d'investissement exige que les banques dépositaires se situent dans le même pays que les fonds qui y sont liés. Ce principe risque d'être remis en question par le biais de la mise en place du « passeport européen ».
- Un membre du groupe parlementaire LSAP revient à l'entrevue du 19 avril 2016 au cours de laquelle le Directeur général de la CSSF avait annoncé qu'elle avait procédé à un sondage (fact finding) auprès d'établissements du secteur financier afin, d'une part, d'estimer les tendances des dernières et futures années en matière de recours à des structures offshore et, d'autre part, de s'assurer que les banques sont prêtes pour la collecte d'informations selon le CRS. Il souhaite connaître le résultat de ce sondage.

Le Directeur général de la CSSF explique que les résultats obtenus de la part des réviseurs d'entreprises chargés de la collecte d'informations se trouvaient à l'état brut et sont en cours de traitement et d'interprétation. Il espère que ces travaux pourront être finalisés au cours des prochaines semaines.

- En réponse à une question, le Directeur général de la CSSF rappelle que la législation européenne prévoit, pour les établissements bancaires importants, des prescriptions au niveau de l'indépendance des administrateurs. La directive UCITS en fait de même au niveau des fonds d'investissement. La CSSF recommande à toutes les banques de doter leur conseil d'administration aussi d'administrateurs indépendants locaux.
- Le secteur financier représente globalement environ 30% du PIB. Il n'existe pas d'étude récente à ce sujet.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Luxembourg, le 28 novembre 2016

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger