



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 22 septembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal du 18 mai 2015 et des 1^{er}, 2, 3, 10 et 23 juillet 2015 ainsi que du 27 août 2015
2. 6454B Projet de loi portant modification de:
 - 1) la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance
 - 2) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative:
 - aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois
 - aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger
 - Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6456 Projet de loi sur le secteur des assurances
 - Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. 6900 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016
 - Désignation d'un rapporteur
- 6901 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015- 2019
 - Désignation d'un rapporteur
5. Désignation des rapporteurs des projets de loi 6826, 6828, 6845, 6846, 6847, 6858, 6859, 6860, 6862 et 6866
6. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler, M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M.

Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Chambre des Députés (*observateur*)
M. Claude Wirion, Directeur général du Commissariat aux Assurances
Mme Annick Felten, du Commissariat aux Assurances
Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)
M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal du 18 mai 2015 et des 1^{er}, 2, 3, 10 et 23 juillet 2015 ainsi que du 27 août 2015

Les projets de procès-verbal sont adoptés.

- 2. 6454B Projet de loi portant modification de:**
1) la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance
2) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative:
- aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois
- aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger

Le représentant du ministère des Finances rappelle brièvement le contenu des amendements parlementaires soumis au Conseil d'Etat le 24 mars 2015.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que ces amendements n'appellent pas d'observation de sa part.

3. 6456 Projet de loi sur le secteur des assurances

Le Directeur du Commissariat aux Assurances présente le projet de loi tel qu'il est décrit dans l'exposé des motifs du projet de loi (doc. parl. n°6456) et dans celui des amendements gouvernementaux (doc. parl. n°6456⁵).

Il rappelle qu'un certain nombre d'oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat dans son avis portant sur le doc. parl. n°6456 se basent sur l'application de l'article 108*bis* de la Constitution selon lequel les établissements publics ne disposent d'un pouvoir réglementaire que « dans la limite de leur spécialité » et que le propre du pouvoir réglementaire est d'exécuter la loi et non pas d'étendre le champ d'application de celle-ci. Les problèmes ainsi soulevés par le Conseil d'Etat ont pu être résolus par le biais des amendements gouvernementaux. L'avis complémentaire du Conseil d'Etat comporte toujours neuf oppositions formelles.

Il ajoute que la directive Solvabilité 2 a un objectif quantifié selon lequel le Capital de Solvabilité Requis (ou SCR en anglais, *Solvency capital requirement*) d'une entreprise d'assurances ou de réassurances devra correspondre au capital économique dont elle a besoin pour limiter la probabilité de faillite à 0,5% à horizon un an (en moyenne annuelle à long terme, une entreprise sur 200 peut se retrouver en faillite). L'exigence en fonds propres reflétera désormais tous les risques de l'entreprise, à l'actif comme au passif : risques de souscription, d'investissement, de contrepartie et risque opérationnel. Il est à prévoir qu'un grand nombre d'entreprises d'assurances détiendront un capital beaucoup plus élevé que le minimum requis.

Il attire finalement l'attention sur le fait que les quelques 300 articles de la directive Solvabilité 2 sont accompagnés d'actes délégués et d'actes d'exécution et d'implémentation extrêmement volumineux qui représentent un véritable défi aussi bien pour les entreprises d'assurances que pour les autorités de surveillance. Malgré ces difficultés, le Luxembourg dispose d'un avantage compétitif par rapport à un certain nombre d'autres pays en raison de la disponibilité et de la rapidité avec laquelle ses administrations sont aptes à répondre à des questions provenant d'entreprises du secteur.

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

- Il est un fait que la méthode du « risk based capital » a d'abord été instaurée et appliquée par le secteur bancaire. Dans ce secteur, la méthode tient cependant surtout compte du risque de contrepartie et du risque opérationnel, alors que la méthode mise en place par Solvabilité 2 pour le secteur des assurances considère toute une panoplie de risques quantifiables tels que le risque de souscription (primes insuffisantes), le risque d'investissement, le risque de contrepartie (moins élevé que pour les institutions bancaires, car les créances non cotées représentent une partie peu élevée de l'actif du bilan des entreprises d'assurances.) et le risque opérationnel.

Le risque de liquidité n'est pas repris au niveau des exigences quantitatives (mais au niveau des exigences qualitatives) prescrites dans Solvabilité 2, puisque les créances non cotées inscrites au bilan des entreprises d'assurances n'en représentent qu'une partie négligeable (les créances cotées peuvent être considérées liquides). Les demandes imprévues de liquidités de la part d'un client ne font pas partie des pratiques du secteur des assurances.

- Il est fait référence au cas de la société d'assurances et de services financiers AIG, lourdement frappée par la crise des subprimes aux Etats-Unis en 2008. Un député souhaite savoir si la survenue d'une situation similaire est désormais écartée grâce à la mise en place des règles de Solvabilité 2.

Le Directeur du Commissariat aux Assurances indique que, si AIG, dont la filiale irlandaise à l'origine des difficultés ne disposait pas du statut d'assureur, avait été une société d'assurances européenne, une telle situation n'aurait pas pu arriver, même sous les règles de « Solvabilité 1 ». En effet, les filiales de grands groupes d'assurances établies au sein de l'Union européenne étaient à l'époque déjà soumises au contrôle d'un superviseur et les problèmes d'une filiale d'AIG auraient été détectés. Les Etats-Unis se montrant à l'heure actuelle toujours réticents face à la mise en place de contrôles de groupes systématiques, il n'est pas à exclure qu'une situation similaire à celle d'AIG survienne de nouveau aux Etats-Unis. Toutefois, au cas où une telle entreprise disposait de filiales importantes au sein de l'UE, un contrôle du groupe serait effectué par les instances de contrôle européennes.

- Les membres de la Commission constatent que leurs groupes parlementaires respectifs ont tous été contactés par l'association professionnelle des courtiers en assurances du Luxembourg (APCAL).

Le Directeur du Commissariat aux Assurances se déclare étonné de la revendication de l'APCAL selon laquelle les bases de capital minimales imposées aux courtiers en assurances sont trop importantes. Il rappelle que ce sujet a déjà fait l'objet de nombreuses discussions en 2013 dans le cadre des travaux parlementaires portant sur le projet de loi n°6398 où les dispositions initiales avaient été revues à la baisse pour être arrêtées comme suit : « L'agrément comme PSA pour les personnes morales est subordonné à un capital libéré d'au moins 50.000 euros. Ces personnes morales disposent d'un délai de cinq ans à partir de l'agrément pour porter leur capital libéré à 125.000 euros au moins. Les PSA personnes physiques devront disposer d'un patrimoine net minimum de 25.000 euros à l'agrément et de 50.000 euros au moins à l'issue de 5 ans. ». Il signale que la majeure partie des courtiers ont déjà atteint les niveaux de capital exigés.

De plus, une nouvelle directive comportant des exigences encore plus poussées à l'égard des intermédiaires en assurances vient d'être adoptée et devra être prochainement transposée.

- En ce qui concerne la dimension internationale de Solvabilité 2, il est précisé que l'architecture de Solvabilité 2 a été élaborée par l'UE. La Suisse et d'autres pays (p. ex. le Mexique) ont mis en place des régimes similaires (mais pas identiques) à Solvabilité 2. Des travaux ont été entamés par l'IAIS (International Association of Insurance Supervisors) il y a 2 ans environ pour faire converger les différentes règles vers un standard international ou, du moins, pour créer des compatibilités entre les différents systèmes existants.

Les Etats-Unis ne semblent pas prêts à adopter des règles similaires à celles instaurées par Solvabilité 2.

En réponse à une question portant sur le « level playing field » entre entreprises d'assurances de l'UE et les non-UE, il est expliqué qu'une entreprise non-UE souhaitant travailler au sein de l'UE devra se soumettre à des conditions plus contraignantes au cas où elle n'est pas soumise à des règles similaires à celles de Solvabilité 2 dans son pays d'origine.

- Le secteur des assurances luxembourgeois a été préparé à Solvabilité 2 dès l'année 2009 et semble donc prêt à appliquer les nouvelles règles.

L'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat aura lieu au cours de la réunion du 29 septembre 2015.

4. 6900 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016

6901 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015- 2019

M. Henri Kox est nommé rapporteur des projets de loi sous rubrique.

Les débats budgétaires auront lieu les 15, 16 et 17 décembre 2015.

5. Désignation des rapporteurs des projets de loi 6826, 6828, 6845, 6846, 6847, 6858, 6859, 6860, 6862 et 6866

Les rapporteurs suivants sont nommés :

6826 : Mme Joëlle Elvinger
6828 : M. Guy Arendt
6845 : M. Guy Arendt
6846 : M. Guy Arendt
6847 : Mme Joëlle Elvinger
6858 : M. Guy Arendt
6859 : M. Guy Arendt
6860 : M. Guy Arendt
6862 : Mme Joëlle Elvinger
6866 : M. Guy Arendt

6. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 2 octobre 2015

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger