



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Finances

# Rapport d'activité du Ministère des Finances

---

*Exercice 2014*



## Introduction

Le présent rapport d'activité a pour objectif de présenter l'ensemble des activités du Ministère des Finances et des administrations qui lui sont rattachées pour l'année 2014. Il s'adresse en premier lieu, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, à la Chambre des Députés. Mais il a également pour objet d'informer le public sur les orientations du Luxembourg notamment en matière de fiscalité, de finances publiques, de services financiers et de la politique menée par l'Etat au niveau des domaines. Dans ce contexte, le Ministère des Finances fournit au travers du présent rapport une vue d'ensemble sur les principales actions entreprises au courant de l'année 2014 et qui s'inscrivent, outre les obligations européennes et internationales, dans la mise en œuvre du programme gouvernemental pour la législature 2013-2018.

Le Ministère des Finances s'est doté d'une nouvelle structure fonctionnelle et organisationnelle et repose, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014, sur les services suivants :

- le Secrétariat général ;
- la Direction « Budget et Place financière » ;
- la Direction « Fiscalité » ;
- la Direction « Affaires multilatérales, Développement et *Compliance* » ; et
- la Direction « Administration et Domaines ».

Pour assister le Ministre des Finances dans ses fonctions, le secrétaire général et les directeurs se réunissent sur base hebdomadaire avec le Ministre en vue de définir les stratégies, les orientations et les concertations nécessaires entre les différents services et autres départements ministériels pour les dossiers relevant des compétences du Ministère des Finances.

Le Ministère a également renforcé ses moyens en matière de communication. Le site internet ([www.mf.public.lu](http://www.mf.public.lu)) a été mis à jour et le compte Twitter relancé. Ce dernier est aujourd'hui suivi par plus de 1000 personnes, qui s'informent ainsi en direct sur l'actualité du Ministère. Pour la présentation du Budget de l'Etat 2015 et du « *Zukunftspak* » (paquet d'avenir), un site dédié a été mis en ligne ([www.budget.public.lu](http://www.budget.public.lu)). Offrant un degré de transparence inédit, il s'est démarqué par des fonctionnalités innovantes, telles que la visualisation des différents postes budgétaires. L'ensemble de ces informations, ainsi que des fiches synthétiques, ont également été mises à disposition sur des clés USB, qui ont connu un vif succès auprès du public. Enfin, l'affaire « Luxleaks » a requis des efforts de communication hors pair et une multiplication des interventions du Ministre des Finances dans les médias nationaux et internationaux.

L'année 2014 a été particulièrement marquée par la mise en place des programmes « Budget d'une Nouvelle Génération » et du *Zukunftspak*, pilotés par le Ministère des Finances. Le Gouvernement s'est en effet fixé pour objectif à la fois la réalisation de gains substantiels à l'horizon 2018 pour l'ensemble des dépenses publiques – l'Etat, les communes et la Sécurité sociale – et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des politiques publiques. A cette fin, il a engagé un vaste processus de réformes structurelles proposées par des groupes de travail thématiques qui visent non seulement à rétablir les principaux équilibres budgétaires, mais également à accroître l'efficience des dépenses publiques.

Conformément à la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le Ministère des Finances a également élaboré un projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018. La programmation pluriannuelle des finances publiques permet de situer le budget annuel dans un cadre plus large en traçant les grandes lignes de l'orientation à moyen terme des finances publiques. Elle a pour finalité de définir les orientations financières pluriannuelles des trois secteurs de l'administration publique.

Durant l'année 2014, le Ministère des Finances a entrepris de nombreuses démarches en vue de souscrire aux normes européennes et internationales les plus avancées en ce qui concerne l'échange de renseignements en matière fiscale. Par une loi du 25 novembre 2014, l'échange automatique des informations prévues par la directive « épargne » est prévu à partir du 1er janvier 2015 entre Etats membres. Le Luxembourg s'est en outre engagé à mettre en œuvre la nouvelle norme OCDE relative à l'échange automatique à partir de l'année 2017.

La législation sur le secret bancaire a été modifiée afin d'augmenter la sécurité juridique pour les établissements concernés et leurs prestataires de services ainsi que pour préparer les changements qui s'annoncent dans le contexte international. Le premier Sukuk souverain émis en euros en-dehors d'un pays musulman a été lancé au Luxembourg en octobre 2014. Ce lancement d'un instrument de finance islamique s'inscrit en complément du développement du Luxembourg comme hub européen pour l'internationalisation du RMB et l'installation des six principales banques chinoises au Luxembourg. Le Ministère des Finances poursuit le travail de diversification et de promotion de la place financière comme centre d'excellence mondial.

L'année 2014 marque encore la mise en place de l'Union bancaire au niveau européen. Elle est un élément central de la stratégie de gestion de crise de l'Union européenne et repose sur un *mécanisme de surveillance unique* (transfert vers le niveau européen de missions clés spécifiques en matière de surveillance des banques établies dans les Etats membres ayant adopté l'euro) et un *mécanisme de résolution unique* (restructuration de banques en crise au niveau européen appuyée d'un fonds de résolution européen).

Le Ministère des Finances a accompagné au niveau européen l'évolution des travaux de près d'une vingtaine de dossiers législatifs en matière de services financiers, lesquels nécessitent également des mesures nationales de mise en conformité. Dans ce contexte, les projets de loi et les projets de règlements grand-ducaux nécessaires ont été rédigés en concertation avec les acteurs de la place financière et mis sur les voies législatives.

Enfin, le Ministère des Finances coordonne la participation financière du Luxembourg au sein des instances financières internationales, telles le FMI, le groupe Banque Mondiale et autres instruments d'aide au développement.

|                                                                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. POLITIQUE FISCALE</b>                                                                                                                        | <b>7</b>  |
| <b>A. FISCALITE DIRECTE</b>                                                                                                                        | <b>7</b>  |
| 1. FISCALITÉ NATIONALE                                                                                                                             | 7         |
| 2. FISCALITÉ EUROPÉENNE                                                                                                                            | 7         |
| 3. FISCALITÉ INTERNATIONALE                                                                                                                        | 10        |
| <b>B. FISCALITE INDIRECTE</b>                                                                                                                      | <b>12</b> |
| 1. FISCALITÉ NATIONALE                                                                                                                             | 12        |
| 2. FISCALITÉ EUROPÉENNE                                                                                                                            | 12        |
| <b>II. PLACE FINANCIÈRE ET COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EUROPÉENNES</b>                                                                 | <b>15</b> |
| <b>A. PLACE FINANCIERE</b>                                                                                                                         | <b>15</b> |
| <b>B. GOUVERNANCE ECONOMIQUE</b>                                                                                                                   | <b>16</b> |
| 1. LE SOUTIEN A LA REPRISE ECONOMIQUE DE LA ZONE EURO ET LA SURVEILLANCE ET LA COORDINATION SOUS LES NOUVELLES REGLES DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE | 16        |
| 2. LE SEMESTRE EUROPEEN                                                                                                                            | 18        |
| <b>C. L'UNION BANCAIRE ET LES SERVICES FINANCIERS</b>                                                                                              | <b>19</b> |
| 1. L'UNION BANCAIRE                                                                                                                                | 19        |
| 2. LES SERVICES FINANCIERS                                                                                                                         | 30        |
| <b>III. RELATIONS MULTILATÉRALES ET AIDE AU DÉVELOPPEMENT</b>                                                                                      | <b>51</b> |
| <b>A. LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL</b>                                                                                                         | <b>51</b> |
| <b>B. LE GROUPE « BANQUE MONDIALE »</b>                                                                                                            | <b>53</b> |
| 1. ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT (AID)                                                                                               | 53        |
| 2. LES FONDS GÉRÉS ADMINISTRATIVEMENT OU CO-SPONSORISÉ PAR LA BANQUE MONDIALE                                                                      | 53        |
| 3. SOCIÉTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE (SFI-IFC)                                                                                                     | 56        |
| 4. LA BANQUE EUROPÉENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT (BERD-EBRD)                                                                     | 57        |
| <b>C. BEI ET FEMIP</b>                                                                                                                             | <b>60</b> |
| <b>D. LA BANQUE DE DEVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE (CEB)</b>                                                                                  | <b>60</b> |
| <b>E. LA BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT</b>                                                                                                     | <b>60</b> |
| <b>IV. DOMAINES DE L'ETAT</b>                                                                                                                      | <b>63</b> |
| <b>A. COMMISSION DES LOYERS</b>                                                                                                                    | <b>63</b> |
| <b>B. COMITE D'ACQUISITION DU MINISTERE DES FINANCES</b>                                                                                           | <b>65</b> |
| <b>V. ADMINISTRATIONS</b>                                                                                                                          | <b>67</b> |
| <b>A. TRÉSORERIE</b>                                                                                                                               |           |
| <b>B. DIRECTION DU CONTRÔLE FINANCIER</b>                                                                                                          |           |
| <b>C. ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES</b>                                                                                                |           |
| <b>D. ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES</b>                                                                                       |           |
| <b>E. ADMINISTRATION DES DOUANES ET ACCISES</b>                                                                                                    |           |
| <b>F. ADMINISTRATION DU CADASTRE ET DE LA TOPOGRAPHIE</b>                                                                                          |           |
| <b>G. INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES</b>                                                                                                         |           |



# I. Politique fiscale

## A. FISCALITE DIRECTE

### 1. Fiscalité nationale

Sur le plan national, il convient entre autres de relever deux lois du 19 décembre 2014 ayant un impact en matière de fiscalité, à savoir d'une part celle relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, d'autre part la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015.

Pour ce qui est d'abord de la loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, il s'agit de noter les principales modifications ci-après :

- Modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 («*Abgabenordnung*») visant à mieux encadrer les décisions anticipées en matière fiscale, avec l'objectif de rendre la procédure plus lisible et transparente ;
- Modification de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu en y introduisant un nouvel article 56 consacré entièrement au principe de pleine concurrence, ceci afin de renforcer la visibilité de la législation luxembourgeoise dans le domaine des prix de transfert.

À relever aussi dans ce contexte la mise en place d'une commission centralisée des décisions anticipées au niveau de l'Administration des contributions directes (règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 relatif à la procédure applicable aux décisions anticipées rendues en matière d'impôts directs et instituant la Commission des décisions anticipées).

Pour ce qui est ensuite de la loi concernant le budget de l'année 2015, il convient de mentionner qu'elle a introduit un impôt d'équilibrage budgétaire temporaire d'un taux de 0,5 %, qui est à charge des personnes physiques. Il est perçu au profit de l'Etat par le Centre commun de la sécurité sociale et par l'Administration des contributions directes.

### 2. Fiscalité européenne

#### *Lutte contre la fiscalité dommageable*

Le groupe « Code de conduite » a continué ses travaux d'analyse des mesures fiscales potentiellement dommageables au sein de l'UE et de leur éventuel démantèlement.

Par ailleurs, la Commission a été encouragée à poursuivre les discussions avec la Suisse et le Liechtenstein relatives à l'application des principes et critères du Code de Conduite. Pour ce qui est de la Suisse, il y a eu dans le contexte de ce dialogue signature d'une déclaration commune le 14 octobre 2014.

Le groupe a également poursuivi l'examen du projet d'orientations sur les asymétries des entités hybrides et des établissements stables hybrides.

À rappeler en outre que le groupe avait été invité par le Conseil ECOFIN du 10 décembre 2013 d'analyser pour la fin du mois de juin 2014 le troisième critère du Code de conduite tel qu'énoncé dans le mandat du Code. Celui-ci a également invité le groupe à évaluer tous les régimes fiscaux favorables aux brevets ("patent boxes"), y compris ceux qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation ou d'un examen, et ce pour la fin de 2014, en cohérence avec le principe de l'égalité de traitement et

dans le contexte des développements internationaux, y compris ceux en rapport avec l'initiative BEPS de l'OCDE.

Ainsi, ces travaux se sont poursuivis au cours de l'année 2014. Vers la fin du deuxième semestre de l'année 2014 a été trouvé un accord sur l'interprétation du troisième critère du Code de Conduite, ce dont le Conseil ECOFIN a pris note le 9 décembre 2014. Le Conseil a également mis en exergue lors de cette réunion qu'il sera nécessaire d'entamer déjà en 2015 le processus législatif afin de modifier les différents régimes fiscaux favorables à la propriété intellectuelle (« patent boxes ») et a demandé au groupe de surveiller ce processus.

### ***Directives en matière de fiscalité de l'épargne et de coopération administrative***

Par une loi du 25 novembre 2014, l'échange automatique obligatoire des informations prévues par la directive 2003/48/CE (« directive épargne ») est introduit à partir du 1er janvier 2015.

En novembre 2008, la Commission européenne a proposé notamment d'étendre le champ d'application de la directive épargne aux revenus équivalents à des intérêts et provenant d'investissements effectués dans divers produits financiers innovants ainsi que dans certains produits d'assurance-vie, afin de combler certaines des lacunes constatées.

En mai 2013, elle a reçu mandat de renégocier les accords avec les pays tiers (Suisse, Andorre, Monaco, Saint-Marin et Liechtenstein), sur base du texte du projet de directive révisé, et en ligne avec les développements au niveau européen et international.

Le 21 mars 2014, le Conseil Européen a adopté les conclusions suivantes, après présentation par la Commission d'un rapport sur l'état des négociations avec les pays tiers :

*« Le Conseil européen accueille avec satisfaction le rapport de la Commission concernant l'état d'avancement des négociations sur la fiscalité de l'épargne menées avec des pays tiers européens (Suisse, Liechtenstein, Monaco, Andorre et Saint-Marin) et demande à ces pays de s'engager pleinement à mettre en œuvre la nouvelle norme mondiale unique relative à l'échange automatique de renseignements, mise au point par l'OCDE et approuvée par le G20, et à souscrire à l'initiative prévoyant l'adoption rapide de cette nouvelle norme.*

*Le Conseil européen demande à la Commission de faire avancer rapidement les négociations menées avec ces pays, de manière à ce qu'elles puissent être achevées avant la fin de l'année, et l'invite à lui présenter, lors de sa réunion de décembre, un rapport sur l'état d'avancement des travaux. En l'absence de progrès suffisants, la Commission devrait examiner dans son rapport les options envisageables pour assurer le respect de la nouvelle norme mondiale.*

*À la lumière de ce qui précède, le Conseil adoptera la directive en matière de fiscalité des revenus de l'épargne lors de sa prochaine session de mars 2014.*

*Le Conseil européen invite le Conseil à faire en sorte que, avec l'adoption de la directive relative à la coopération administrative d'ici la fin de 2014, la législation de l'UE soit pleinement alignée sur la nouvelle norme mondiale ».*

Ainsi, la directive 2014/48/CE portant révision de la directive 2003/48/CE a été adoptée le 24 mars 2014. Elle prévoit que ses dispositions sont à transposer par les États membres d'ici le 1er janvier 2016.

En date du 9 décembre 2014, le Conseil a adopté la directive 2014/107/UE modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

Avec cette directive, la législation de l'UE sur l'échange automatique d'informations est pleinement alignée sur la nouvelle norme mondiale unique (CRS), mise au point par l'OCDE et approuvée par le G20.

27 États membres, y compris le Luxembourg mettront en œuvre l'échange automatique d'informations à partir de 2017 pour les informations relatives à l'année d'imposition 2016. L'Autriche ne le mettra en œuvre qu'à partir de 2018.

Lors de l'adoption de la directive coopération administrative révisée le 9 décembre 2014, le Conseil a retenu que :

*« Compte tenu de ses conclusions du 22 mai 2013 et afin de garantir une transition sans heurts vers la nouvelle norme mondiale unique, le Conseil invite la Commission à présenter une proposition visant à abroger la directive sur la fiscalité de l'épargne (directive 2003/48/CE du 3 juin 2003), telle que modifiée, et à coordonner cette abrogation avec la date d'application de la directive révisée relative à la coopération administrative, en tenant dûment compte de la dérogation qui y est prévue pour l'Autriche. À cet égard, il convient de veiller à ce que la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 continue de s'appliquer à cet État membre pendant la période de dérogation ».*

En même temps, le Conseil a réaffirmé *« qu'il importe de réviser les accords existants en matière de fiscalité de l'épargne conclus entre l'UE et l'Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse, afin de les mettre en conformité avec la norme mondiale sur l'échange automatique de renseignements ».*

### ***Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)***

Au cours de la présidence chypriote en 2012, les discussions techniques ont été centrées sur divers éléments de la proposition qui n'avaient pas encore été examinés sous les présidences antérieures, tels que la consolidation, la répartition selon une formule et les procédures administratives, etc. Le premier examen technique de la proposition a ainsi pu être clôturé.

Un rapport a été adressé par le Conseil ECOFIN au Conseil européen de décembre 2012 dont ressort qu'un certain nombre d'États membres estimaient qu'il était nécessaire de formuler des orientations pour la poursuite des travaux au niveau technique sur le dossier ACCIS.

Après avoir organisé des réunions bilatérales avec l'ensemble des États membres sur la meilleure façon de faire avancer les travaux, la présidence irlandaise a élaboré un rapport de synthèse sur le résultat de ces réunions.

Le Groupe à haut niveau lors de sa réunion du 13 mars 2013 a exprimé un soutien massif en faveur de ce rapport de synthèse et a convenu de ce qui suit :

- les travaux sur la proposition devraient privilégier une approche par étapes;
- la première étape devrait principalement porter sur les questions relatives à l'assiette imposable;
- la question de la consolidation devrait être examinée dans un deuxième temps, une fois que les travaux sur l'assiette auront suffisamment progressé;
- la proposition n'est pas encore prête pour un débat politique;
- la présidence a été invitée à entamer la rédaction d'un texte de compromis sur cette base.

Le 2 mai 2013, la présidence a diffusé un projet de texte de compromis concernant les chapitres II à VII et l'article 80 de la proposition, sur base duquel les discussions techniques ont été poursuivies.

Des propositions de modifications supplémentaires (concernant notamment la définition de la base imposable, la clause « switch-over » ou la clause « CFC », ...) pour tenir compte notamment des travaux en matière de BEPS menés à l'OCDE, ont été présentées au cours des travaux sous les présidences suivantes.

La délégation luxembourgeoise a participé de manière active et constructive à toutes ces discussions techniques. Elle a également exprimé, et, réitéré concernant certains aspects, certaines réserves de fond quant aux dispositions proposées.

### ***Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales***

Dans le cadre du plan d'action du décembre 2012 pour renforcer la lutte contre l'évasion fiscale en Europe, la Commission européenne a proposé le 25 novembre 2013 des modifications à apporter à la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents (ci-après « DMF »). Cette proposition contient deux volets : d'un côté, il s'agit d'instaurer une mesure anti-abus obligatoire, d'un autre côté, la Commission entend renforcer la DMF de manière à écarter des prêts hybrides du bénéfice de ses dispositions.

Le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 a exprimé son souhait d'avancer rapidement sur la voie d'un accord concernant la modification de la DMF.

Le 20 juin 2014, le Conseil ECOFIN a marqué son accord sur le premier des deux volets de la proposition, à savoir la modification des dispositions de la DMF avec comme objectif de prévenir la double non-imposition découlant de dispositifs de prêts hybrides. Ainsi, pour éviter de telles situations de double non-imposition, il est prévu que l'État membre de la société mère et celui de son établissement stable n'octroient pas à ces entreprises l'exonération fiscale applicable aux bénéfices distribués qu'elles ont reçus, dans la mesure où ceux-ci sont déductibles par la filiale de la société mère.

En approuvant ce texte, le Conseil a ainsi décidé de le scinder de la proposition plus large afin que la nouvelle règle sur les prêts hybrides soit prochainement adoptée, tout en poursuivant les travaux sur l'autre volet, à savoir l'introduction d'une disposition anti-abus. Ainsi les travaux sur la disposition anti-abus ont été poursuivis au cours du deuxième semestre de l'année 2014 sur base d'un standard anti-abus minimum commun à tous les États membres.

Un accord politique sur l'introduction d'une clause anti-abus générale *de minimis* contraignante suivant le libellé de compromis élaboré lors de la présidence italienne a été trouvé lors du Conseil ECOFIN du 9 décembre 2014.

Les États membres auront jusqu'au 31 décembre 2015 pour transposer ces deux textes portant modification de la DMF.

## **3. Fiscalité internationale**

Pour ce qui est du plan international, il échet de mettre en exergue d'abord que c'est avec l'appui du G20 que l'OCDE a élaboré une norme mondiale unique (*common reporting standard*/CRS) qui prévoit l'échange automatique de renseignements relatifs à des comptes financiers et qui est largement inspirée de la loi américaine dite « FATCA ». Les travaux ont été achevés et la norme mondiale a été approuvée par le Conseil de l'OCDE le 15 juillet 2014 et endossée par les Ministres des Finances lors du sommet du G20 les 20 et 21 septembre 2014 à Cairns.

Les 28 et 29 octobre 2014, le Luxembourg a signé à Berlin un accord multilatéral entre autorités compétentes sur la mise en œuvre de la nouvelle norme mondiale et s'est engagé à mettre en œuvre l'échange automatique à partir de l'année 2017.

En matière d'échange de renseignements sur demande, le Luxembourg s'était vu attribué la notation « non conforme » suite à l'évaluation par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (« Forum mondial »). En 2014, le Luxembourg a pris un certain nombre de mesures législatives pour remédier aux déficiences constatées par le Forum mondial. Il convient de relever notamment la loi relative à l'immobilisation des actions et parts au porteur, adoptée en juillet 2014 et la loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale, adoptée en novembre 2014. Le Luxembourg a aussi ratifié fin mai 2014 la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe.

En juillet 2014, le Luxembourg a soumis un rapport de suivi écrit au Forum mondial. Suite à ce rapport, le Groupe d'examen du Forum mondial (« *Peer review group* ») a invité le Luxembourg à soumettre une demande de rapport d'évaluation supplémentaire. Le Luxembourg a déposé sa demande le 14 novembre 2014. La procédure d'évaluation supplémentaire sera lancée en 2015.

Pour contrer les lacunes législatives existantes qui permettent à certaines entreprises multinationales d'alléger considérablement leur charge fiscale, l'OCDE a élaboré en juillet 2013 un plan d'action sur la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (le Plan d'action « BEPS ») dont l'objectif principal est de mettre en ligne l'intégration économique internationale et les droits d'imposition nationaux. Le Plan d'action identifie 15 actions nationales et/ou internationales concrètes pour éviter les situations de double non-imposition et s'assurer que les bénéfices sont imposés là où l'activité économique et/ou la création de valeur ont lieu.

Le Luxembourg participe activement à toutes les discussions sur le projet BEPS, soutient pleinement le travail de l'OCDE et est également représenté dans les différents groupes de travail sur ce sujet. En même temps le Luxembourg a commencé à réfléchir sur la mise en œuvre des recommandations BEPS au niveau national.

Néanmoins, les défis principaux, qui sont en même temps des opportunités pour le pays, seront donc la conception d'une politique fiscale conforme aux recommandations BEPS qui garantira également un cadre fiscal attractif et compétitif pour les investisseurs. Les sept rapports publiés par l'OCDE en Septembre 2014 sont :

- relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique ;
- neutraliser les effets des montages hybrides ;
- lutter contre les pratiques fiscales dommageables ;
- empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales ;
- faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur, grâce à des mesures visant à résoudre les problèmes de prix de transfert dans le domaine fondamental des actifs incorporels ;
- réexaminer la documentation des prix de transfert et
- élaborer un instrument multilatéral.

Ces sujets ne constituent que les premiers résultats du plan d'action BEPS et certains d'entre eux nécessitent de nouvelles discussions, analyses et des orientations, également en ce qui concerne leur mise en œuvre.

## **B. FISCALITE INDIRECTE**

### **1. Fiscalité nationale**

Sur le plan national, le projet le plus important en ce qui concerne la fiscalité indirecte était la préparation au changement au 1er janvier 2015 du principe de la taxation en matière de la TVA à percevoir sur les prestations de services électroniques « business-to-consumer » (B2C) du lieu où est établi le prestataire vers le lieu où est domicilié le client. Cette modification est accompagnée de la mise en place du Mini Guichet Unique, c'est-à-dire d'un outil informatique qui permet aux opérateurs actifs dans ce secteur d'activités de s'immatriculer dans un seul État membre de l'UE pour déclarer et payer la TVA dont ils sont redevables dans tous les États membres.

Ensuite, Monsieur le Premier Ministre a annoncé lors de sa déclaration sur l'État de la Nation qu'au 1er janvier 2015 il y aurait une hausse de la TVA de deux pourcent relative aux taux réduits, taux intermédiaire et taux normal, ainsi qu'un changement en ce qui concerne l'application du taux super-réduit en matière de logement et la future application du taux normal aux boissons alcoolisées dans la restauration. Ces mesures ont été adoptées dans la loi budgétaire du 19 décembre 2014.

### **2. Fiscalité européenne**

Sur le plan européen, les discussions sur une déclaration TVA uniformisée ainsi que sur un traitement harmonisé des biens en matière de TVA se sont poursuivies sans résultat probant.

En ce qui concerne les discussions relatives à une nouvelle directive sur les règles de taxation des produits énergétiques et de l'électricité entamées en 2011 se sont terminées avec le retrait de la proposition par la Commission européenne.

#### ***Taxe sur les transactions financières***

Le 6 mai 2014 le Conseil ECOFIN a examiné l'évolution du dossier concernant l'instauration d'une taxe sur les transactions financières (« TTF ») dans onze États membres dans le cadre d'une procédure de coopération renforcée. La présidence grecque a communiqué des informations sur le travail accompli jusqu'ici.

La présidence a pris note d'une déclaration commune des ministres de dix pays participants et a confirmé que toutes les questions pertinentes continueraient d'être examinées par les experts nationaux. Il a noté l'intention des pays participants de travailler à une mise en œuvre progressive de la TTF, en s'intéressant principalement dans un premier temps à la taxation des actions et de certains produits dérivés. Les premières mesures seraient mises en œuvre le 1er janvier 2016 au plus tard.

En janvier 2013, le Conseil a décidé d'autoriser une coopération renforcée sur la TTF puisque la proposition visant à créer une TTF pour l'ensemble de l'UE n'ayant pas recueilli un soutien unanime. Le Royaume-Uni avait saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande d'annulation de la décision autorisant une coopération renforcée. Cette demande a été rejetée par la Cour le 30 avril 2014.

Lors du Conseil ECOFIN du 7 novembre 2014, la Présidence italienne a fait rapport sur les travaux réalisés à ce jour et le Conseil a examiné les questions en suspens. Il est noté que les États membres participants conviennent que les transactions sur les actions de sociétés cotées en bourse devraient être soumises à la TTF. Cependant, des travaux supplémentaires sont nécessaires sur les produits dérivés devant être soumis à la TTF.

### ***Déclaration de TVA normalisée***

En novembre 2013, la Commission européenne a présenté sa proposition de directive relative à une déclaration de TVA normalisée. Cette proposition aborde les questions du contenu, des modalités de dépôt ainsi que des corrections de la déclaration de TVA normalisée. Elle encourage également le dépôt électronique.

Le 20 juin 2014 la Présidence grecque a présenté un rapport sur l'avancement des travaux dont le Conseil ECOFIN a pris note.

Lors du Conseil ECOFIN du 7 novembre 2014 la Présidence italienne a rendu compte des travaux en cours relatifs à une proposition visant à introduire une déclaration de TVA normalisée en vue de réduire les charges pesant sur les entreprises, en particulier les PME. Le Conseil a eu une brève discussion et la présidence est convenue de réfléchir à la meilleure voie à suivre pour permettre de parvenir à un accord.

### ***Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité***

Lors du Conseil ECOFIN du 20 juin 2014, les ministres ont pris note d'un rapport sur l'état d'avancement du projet de directive relative à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, et a approuvé les conclusions qui figurent à la fin du rapport. La proposition vise à restructurer la directive 2003/96/CE sur la taxation de l'énergie afin de la mettre en concordance plus étroite avec les objectifs de l'UE concernant l'énergie et le climat.

Lors du Conseil ECOFIN du 14 octobre 2014, les ministres ont débattu de la proposition visant à restructurer le cadre de taxation des produits énergétiques et de l'électricité conformément aux objectifs des politiques de l'UE dans les domaines de l'énergie et du changement climatique. Compte tenu des positions divergentes des États membres concernant les questions essentielles sur lesquelles portent la proposition de compromis, la Commission européenne a indiqué qu'elle va réfléchir sur les suites à donner à ce dossier.



## II. Place financière et coordination des politiques économiques européennes

### A. PLACE FINANCIERE

Le programme gouvernemental prévoit de pérenniser et développer les activités actuelles du secteur financier et de diversifier la place tant en termes d'activités qu'en termes de marchés géographiques.

Sur le premier volet, le ministère des Finances a soumis à la Chambre des Députés un nombre de projets de lois visant à renforcer le cadre juridique (« *toolbox* ») des activités qui constituent déjà aujourd'hui les piliers du secteur financier. En particulier, il a adapté la législation sur le secret bancaire afin d'augmenter la sécurité juridique pour les établissements concernés et leurs prestataires de services ainsi que pour préparer les changements qui s'annoncent dans le contexte international. Il a en outre pris les dispositions nécessaires pour la transposition des textes européens relatifs à l'Union bancaire.

Conformément au programme gouvernemental, le gouvernement a renforcé les moyens de la CSSF dans le double but d'une surveillance optimale et d'un traitement rapide, pragmatique et personnalisé des dossiers d'agrément de nouveaux acteurs et véhicules.

Sur le deuxième volet, le ministère maintient un échange continu avec les acteurs de la place financière, notamment à travers le Haut Comité de la Place Financière, renforcé par un secrétariat permanent pour en faire un acteur d'innovation et de veille législative à disposition du Gouvernement. Quinze groupes de travail couvrent toutes les activités et métiers de la place. Parmi eux, on compte notamment des groupes Ucits, AIF (fonds alternatifs, ndlr), banque privée, réassurance, prévoyance professionnelle et personnelle, fiscalité ou encore fintech.

Au niveau de la promotion de la place financière à l'étranger, celle-ci s'est faite en étroite collaboration avec les associations professionnelles du secteur, ainsi qu'avec Luxembourg for Finance (Lff). Au cours de l'année 2014, le ministre des Finances a mené des missions dans les pays suivants : Allemagne, Brésil, Chine, Emirats Arabes Unis, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Suisse. Ces déplacements s'inscrivent dans la politique de diversification géographique de la place financière et sont le corollaire de la politique de diversification au niveau des activités et produits. Ainsi, le développement du Luxembourg comme hub européen pour l'internationalisation du RMB et l'installation des 6 principales banques chinoises au Luxembourg sont l'illustration des excellentes relations avec la Chine.

Quant à la finance islamique, l'expertise du Luxembourg s'illustre au travers du lancement, en 2014, du premier Sukuk souverain émis en EUR. Un « *memorandum of understanding* » conclu avec le gouvernement des Emirats arabes unis en octobre 2014 devrait permettre de dynamiser encore les échanges bilatéraux en la matière. Conformément au programme gouvernemental, le but poursuivi est la promotion du Luxembourg comme première place financière de la finance islamique en dehors des pays musulmans.

## B. GOUVERNANCE ECONOMIQUE

### 1. Le soutien à la reprise économique de la zone Euro et la surveillance et la coordination sous les nouvelles règles de la gouvernance économique

L'année 2014 a été caractérisée par la mise en place d'une stratégie de soutien à la reprise économique dans la zone euro se basant sur les priorités politiques suivantes : assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, promouvoir la croissance et la compétitivité, lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise, tout en modernisant les administrations publiques.

En outre, l'année 2014 s'est déroulée entièrement sous les nouvelles règles de la gouvernance économique européenne qui étaient entrées en vigueur au cours de l'année 2013. Dans ce contexte, l'année 2014 a également été marquée par un certain nombre de mesures prises au niveau national pour transposer tous les éléments de cette nouvelle gouvernance qui nécessitaient une telle transposition, dans le cadre budgétaire national.

C'est également au cours de cette période que s'est déroulée la quatrième édition du processus préventif de coordination des politiques budgétaires des Etats membres (dénommé « semestre européen »), qui a débouché sur l'adoption de cinq recommandations spécifiques que le Luxembourg a été invité à mettre en œuvre au cours de la période 2014-2015 et, pour la première fois, sur un examen approfondi du Luxembourg dans le cadre préventif de la procédure sur la prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques.

- **2014 : première année entière sous les nouvelles règles de la gouvernance économique européenne :**

Suite à la crise économique et financière, la gouvernance économique a été renforcée par les éléments suivants : i) l'introduction du semestre européen en 2010-2011, ii) l'adoption de six mesures législatives qui constituent le « *six-pack* » et dont l'objectif est de compléter les règles du Pacte de stabilité et de croissance en 2011<sup>1</sup> ; iii) le renforcement de la surveillance budgétaire avec la proposition de deux règlements constituant le « *two-pack* » en 2011 et entrés en vigueur le 30 mai 2013, iv) le Traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire entré en vigueur le 1er janvier 2013.

En particulier, le premier règlement du *two-pack* permet d'accroître l'encadrement du processus d'élaboration des budgets nationaux. Aux termes de ce règlement, les Etats membres sont tenus de transmettre à la Commission européenne, pour le 15 octobre, le projet de budget pour l'année suivante. La Commission procédera à ce moment à une évaluation des plans budgétaires afin de pouvoir vérifier si les Etats membres respectent les engagements qu'ils ont pris au cours du premier semestre. Si les recommandations de la Commission ne sont pas contraignantes, il n'en reste pas moins que les Etats membres qui n'en tiendraient pas compte s'exposent à des risques quant à leur réputation de la part des institutions communautaires dans la mesure où la situation d'un Etat membre concerné pourra être discutée à l'Eurogroupe et dans les commissions compétentes du Parlement européen.

---

<sup>1</sup> Et qui sont entrées en vigueur de manière différée.

En vertu de ce règlement, le Luxembourg avait soumis pour le 15 octobre 2013 un projet de plan budgétaire qui se basait sur une actualisation technique à politique inchangée du budget 2013 pour 2014. Conformément aux travaux budgétaires du nouveau gouvernement pour 2014, un nouveau projet de plan budgétaire a été soumis à la Commission européenne en date du 14 mars 2014 dès dépôt d'un nouveau projet de budget à politique changée pour 2014.

Finalement, le Luxembourg a également soumis un projet de plan budgétaire pour le 15 octobre 2014 se basant sur le projet de budget 2015 déposé à la Chambre des députés en octobre 2014.

- **Les mesures prises par le Luxembourg au cours de 2014 pour transposer les règles de la nouvelle gouvernance économique européenne au niveau national :**

L'année 2014 a été caractérisée par un certain nombre de mesures prises au niveau national pour rendre le cadre budgétaire national conforme aux exigences découlant de la nouvelle gouvernance économique européenne. En particulier, les trois éléments suivants ont nécessité des actions de transposition au niveau national :

- i) la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres faisant partie du paquet « six-pack »,
- ii) le règlement concernant le renforcement du suivi et de l'évaluation des projets de plans budgétaires des Etats membres de la zone euro et, plus particulièrement, de ceux faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs,
- iii) le Traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire.

La loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques modifiant a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection général des finances transpose ainsi les exigences principales dans le système budgétaire national. Sans prétention à l'exhaustivité, les principales mesures prises sont les suivantes :

- la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme avec une budgétisation pluriannuelle;
- l'introduction de règles budgétaires couvrant l'administration publique : deux règles en particulier sont introduites, une première sur les dépenses de l'administration centrale, et une seconde sur le solde budgétaire exprimés en termes structurels ;
- l'introduction d'un mécanisme de correction automatique en cas de déviation par rapport à la règle sur le solde budgétaire en termes structurels,
- la création d'un Conseil national des finances publiques dont les missions consistent à surveiller l'application des règles budgétaires et du mécanisme de correction automatique et à faire des évaluations régulières des prévisions macroéconomiques et budgétaires utilisées dans le cadre de planification budgétaire.

Par conséquent, les travaux préparatoires pour le projet de budget de l'exercice 2015 ont connu une innovation dans la mesure où ils ont été accompagnés par un projet de loi nouveau sur la programmation financière pluriannuelle portant sur la période 2015-2018. Cette loi de programmation financière pluriannuelle, qui représente le cadre budgétaire à moyen terme, a été élaborée de manière à respecter les règles budgétaires découlant de la gouvernance économique européenne.

## 2. Le Semestre européen

Le semestre européen vise à une meilleure coordination des politiques économiques et budgétaires ; en 2014, cette procédure a connu l'issue de son quatrième exercice. Lors de ce quatrième exercice, pour la première fois, la Commission européenne a décidé lors de la publication en date du 13 novembre 2013 de son Rapport sur le mécanisme d'alerte dans le cadre du volet préventif de la procédure sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, de procéder à une analyse approfondie pour le Luxembourg. Une telle analyse approfondie doit permettre à identifier si un Etat membre pose des problèmes de risques de déséquilibres macroéconomiques. Le 5 mars 2014, la Commission européenne a publié son analyse approfondie où elle constate qu'il n'existe pas de risques de déséquilibres macroéconomiques au Luxembourg.

Le Conseil européen de printemps (mars) a réaffirmé les cinq priorités pour le semestre européen qu'il avait déjà arrêtées en décembre 2013 : assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, promouvoir la croissance et la compétitivité, lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise, tout en modernisant les administrations publiques .

Ces priorités ont été prises en compte dans les programmes nationaux de réforme des États membres, ainsi que dans leurs programmes de stabilité (pour les pays de la zone euro) ou de convergence (pour les États non membres de la zone euro) qui sont présentés chaque année au mois d'avril.

Le 2 juin 2014, la Commission européenne a présenté un ensemble de recommandations adressées aux vingt-sept pays de l'UE dans le cadre du semestre européen. Ces recommandations ont été discutées au Conseil avant leur approbation par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de juin. Elles sont basées sur l'analyse détaillée dans un document de travail de la Commission des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité et de croissance publié simultanément à ses propositions de recommandation. A partir de cette analyse, les recommandations suivantes, telles qu'approuvées par le Conseil européen, ont été adressées au Luxembourg :

### *Finances publiques*

La Commission européenne recommande au Luxembourg de préserver une situation budgétaire saine en 2014; de renforcer de manière significative la stratégie budgétaire en 2015 de sorte à atteindre l'objectif à moyen terme et à rester ensuite au niveau de celui-ci afin de protéger la soutenabilité à long terme des finances publiques, compte tenu en particulier des passifs implicites liés au vieillissement; de renforcer la gouvernance budgétaire en accélérant l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme englobant l'ensemble des administrations publiques et comportant des plafonds de dépenses pluriannuels, et en instituant un contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires; de élargir encore davantage l'assiette fiscale, en particulier sur la consommation.

### *Pensions*

La Commission européenne recommande au Luxembourg, dans l'optique de la viabilité budgétaire, de réduire les dépenses liées au vieillissement en améliorant la rentabilité des services de soins de longue durée, de poursuivre la réforme des retraites de manière à relever l'âge effectif de départ à la retraite, notamment en limitant les départs en retraite anticipée et en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de retraite sur l'évolution de l'espérance de vie; de redoubler d'efforts pour accroître le taux de participation des travailleurs âgés, notamment en améliorant leur employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie.

### ***Compétitivité et salaires***

La Commission européenne recommande au Luxembourg d' accélérer l'adoption de mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, pour réformer le système de formation des salaires, y compris le système d'indexation des salaires, afin d'améliorer la réactivité des salaires à l'évolution de la productivité, en particulier au niveau sectoriel; de poursuivre la diversification de la structure de l'économie, notamment en promouvant l'investissement privé dans la recherche et en développant davantage la coopération entre recherche publique et entreprises.

### ***Lutte contre le chômage, notamment des jeunes***

La Commission européenne recommande au Luxembourg de poursuivre les efforts pour réduire le chômage des jeunes chez les demandeurs d'emploi peu qualifiés, notamment ceux issus de l'immigration, dans le cadre d'une stratégie cohérente, notamment en améliorant la conception et le suivi des politiques actives du marché du travail, en luttant contre l'inadéquation des qualifications et en réduisant les contre-incitations financières au travail; de accélérer, à cet effet, la réforme de l'enseignement général et de l'enseignement et de la formation professionnels afin de mieux faire correspondre les compétences des jeunes avec la demande de main-d'œuvre.

### ***Réductions des émissions de gaz à effet de serre***

La Commission européenne recommanda au Luxembourg de développer un cadre global et à prendre des mesures concrètes afin de permettre la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par les activités non couvertes par le SEQE fixé pour 2020, en particulier par l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports.

Le 28 novembre 2014, la Commission européenne a présenté son examen annuel de croissance qui marque le point de départ de la cinquième édition du semestre européen. Il s'agit du premier cycle du semestre européen de la nouvelle Commission européenne. L'institution a axé son examen sur une stratégie qui consiste en trois piliers fondamentaux :

- un coup de fouet aux investissements ;
- un renouvellement de l'engagement en faveur des réformes structurelles ;
- la poursuite de la responsabilité budgétaire.

## **C. L'UNION BANCAIRE ET LES SERVICES FINANCIERS**

### **1. L'Union bancaire**

La mise en place de l'Union bancaire est un élément central de la stratégie de gestion de crise de l'Union européenne. En effet, pour faire face aux risques spécifiques qui pèsent sur la zone euro, où la mise en commun des responsabilités monétaires a entraîné une intégration économique et financière étroite, renforçant la probabilité de retombées au-delà des frontières nationales en cas de crise bancaire, des mesures supplémentaires se sont avérées nécessaires pour briser le lien entre la dette souveraine et la dette des banques.

La coordination entre les autorités de surveillance est essentielle, mais la crise a montré que cela ne suffisait pas, en particulier en présence d'une monnaie unique, et qu'un processus décisionnel commun était nécessaire. Par ailleurs, il s'agissait de faire face au risque croissant de fragmentation des marchés bancaires dans l'Union Européenne, qui met à mal le marché intérieur des services financiers et limite les effets concrets de la politique monétaire sur l'économie réelle dans toute la zone euro.

Le rapport intitulé «Vers une véritable union économique et monétaire», élaboré par le président du Conseil en collaboration avec les présidents de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne (BCE), a proposé la création d'une Union bancaire reposant sur trois piliers: un système « intégré » pour la supervision bancaire, un système « intégré » pour la résolution bancaire et un mécanisme européen de garantie des dépôts.

Faire en sorte que la surveillance des banques et la résolution de leurs défaillances répondent à des normes élevées dans toute la zone euro vise à rassurer les citoyens et les marchés en leur montrant qu'un niveau commun et élevé de réglementation prudentielle s'applique de manière cohérente à toutes les banques.

#### ***a) La mise en place du Mécanisme de surveillance unique (MSU)***

La mise en place du mécanisme de surveillance unique (MSU) est une première étape décisive vers la construction de l'Union bancaire. Le MSU est fondé sur le transfert vers le niveau européen de missions clés spécifiques en matière de surveillance des banques établies dans les Etats membres ayant adopté l'euro. La BCE, tout en étant responsable en dernier ressort, s'acquitte de ses missions dans le cadre du MSU composé d'elle-même et des autorités de surveillance nationales. Les autorités de surveillance nationales continuent de jouer un rôle important dans la surveillance courante des banques, ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions de la BCE. Cette structure permet une surveillance forte et cohérente dans toute la zone euro, tout en utilisant au mieux le savoir-faire des autorités nationales. Ainsi, la surveillance continue de se faire en toute connaissance de l'ensemble des circonstances nationales et locales pertinentes pour la stabilité financière. Les Etats membres qui n'ont pas adopté l'euro, mais souhaitent participer au MSU, ont la possibilité de coopérer de manière rapprochée avec la BCE.

Le conseil de surveillance du MSU a tenu sa réunion inaugurale en date du 30 janvier 2014. Il est présidé par la Française Danièle Nouy et la vice-présidence est assumée par l'Allemande Sabine Lautenschläger, membre du directoire de la BCE. La phase préparatoire du MSU a été d'un an. Au cours de cette phase préparatoire, un test de résistance (« *stress test* ») et une revue de la qualité des actifs (« *asset quality review* » – AQR), portant sur les banques dont il était prévisible qu'elles tomberont sous la surveillance directe de la BCE, ont été effectués afin d'identifier d'éventuels problèmes avec la capitalisation ou la solvabilité des banques concernées. Les résultats du « *stress test* » et de la « *asset quality review* » ont été publiés le 26 octobre 2014. La BCE exerce le contrôle bancaire dans la zone euro depuis le 4 novembre 2014.

La liste des banques et groupes bancaires directement surveillés par la BCE a été publiée le 4 septembre 2014. Il s'agit des banques qui remplissent les critères suivants : (1) les banques dont la somme de bilan est supérieure à 30 milliards d'euros ou à 20% du PIB de leur Etat membre d'établissement; (2) les banques ayant demandé ou reçu une assistance financière européenne (par l'EFSF ou l'ESM); (3) les banques qui figurent parmi les trois plus grandes banques de chaque Etat membre ou (4) les banques qui, à l'initiative de la BCE, sont considérées comme ayant une activité transfrontalière matérielle. Les banques et groupes bancaires luxembourgeois suivants figurent sur cette liste : Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg, Precision Capital S.A. (Banque Internationale à Luxembourg S.A., KBL European Private Bankers S.A. Luxembourg, Banque Puilaetco Dewaay Luxembourg S.A. etc.), RBC Investor Services Bank S.A., State Street Bank Luxembourg S.A. et UBS (Luxembourg) S.A.. En outre une quarantaine de filiales établies au Luxembourg font partie des 120 groupes bancaires figurant sur cette liste et sont dès lors également directement surveillées par la BCE.

La BCE s'est vue confier les missions de surveillance clés spécifiques, notamment en matière de contrôle du respect des ratios de solvabilité, de liquidité et de levier, indispensables pour détecter les

risques menaçant la viabilité des banques. Elle veille aussi à l'adéquation du capital interne d'un établissement de crédit par rapport à son profil de risque («mesures du deuxième pilier»). Afin de s'acquitter de ces missions, la BCE est investie des pouvoirs d'enquête et de surveillance nécessaires. Le Conseil a dans ce contexte négocié une proposition visant à aligner les pouvoirs de sanctions de la BCE sur le nouveau rôle de celle-ci en matière de surveillance bancaire. Ces négociations ont abouti au règlement (UE) n° 2015/159 du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2532/98 concernant les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions.

La participation active des autorités de surveillance nationales au sein du MSU est prévue pour garantir une élaboration et une mise en œuvre efficaces et sans heurts des décisions de surveillance ainsi que la coordination et les flux d'information nécessaires en ce qui concerne les questions de portée tant locale qu'européenne, afin de garantir la stabilité financière dans l'UE et dans les Etats membres.

Toutes les missions non explicitement confiées à la BCE restent de la compétence des autorités nationales. Par exemple, celles-ci restent chargées de la protection des consommateurs et de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ainsi que de la surveillance des établissements de crédit de pays tiers qui établissent une succursale ou fournissent des services en prestation transfrontière dans un État membre.

La mise en place de l'Union bancaire s'accompagne de la définition d'un corpus réglementaire unique visant à assurer l'unité et l'intégrité du marché intérieur, qui demeure l'un des succès les plus importants de l'intégration européenne. L'ABE conservera son rôle actuel dans la mise au point du corpus de règles uniformes qui constituera pour l'ensemble du marché intérieur une base commune sur laquelle se fondera l'Union bancaire. Le corpus réglementaire unique est nécessaire pour la stabilité et l'intégrité du marché intérieur des services financiers de l'Union européenne et a pour vocation d'assurer l'égalité de traitement entre Etats membres participants à l'Union bancaire et Etats membres non-participants et de minimiser le risque d'arbitrage réglementaire.

Le corpus réglementaire unique comprend les actes législatifs suivants: (i) la directive et le règlement définissant des exigences prudentielles pour les banques (CRR/CRD IV), (ii) la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (DGSD), (iii) la directive définissant un cadre européen pour le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances (BRRD) et (iv) plus d'une centaine d'actes législatifs secondaires (normes techniques contraignantes) à élaborer par l'ABE qui ont déjà été, ou seront adoptés par la Commission européenne sous forme de règlements de la Commission européenne en vertu des quatre textes de base susmentionnés et qui seront d'application directe dans les 28 Etats membres.

## ***b) La mise en place du Mécanisme de résolution unique (MRU)***

### ***Le règlement (UE) n° 806/2014 (règlement MRU)***

L'intégration financière mondiale et le marché intérieur de l'Union européenne ont permis au secteur bancaire d'atteindre dans certains Etats membres un volume plusieurs fois supérieur au PIB national; des établissements deviennent donc à la fois trop gros pour pouvoir faire faillite et trop gros pour être sauvés par les dispositifs nationaux existants. D'autre part, l'expérience a montré que la défaillance de banques même relativement petites peut provoquer des dommages systémiques transfrontaliers. En outre, les retraits massifs au profit d'établissements d'un autre pays peuvent affaiblir dangereusement le système bancaire national, portant préjudice à la position budgétaire et renforçant les problèmes de financement tant pour le système bancaire que pour l'Etat.

Une surveillance renforcée dans l'Union bancaire contribuera à renforcer la solidité des banques. Il est nécessaire de veiller à ce que, si une crise se produit néanmoins, les établissements puissent faire l'objet d'une résolution ordonnée et les déposants soient assurés de la sécurité de leur épargne.

La Commission européenne a donc présenté une proposition de règlement portant création d'un mécanisme de résolution unique fondé sur une structure décisionnelle centralisée et un fonds de résolution européen. Etant donné que la vitesse et la crédibilité sont indispensables pour faire face aux crises bancaires, le MRU sera plus efficace qu'un réseau d'autorités de résolution nationales ou de fonds de résolution nationaux dans le cas de défaillances bancaires transfrontalières. Il permettra de réaliser de substantielles économies d'échelle et d'éviter les externalités négatives qui pourraient découler de décisions purement nationales. Le MRU constituera un complément naturel à la mise en place du MSU et représente le second pilier de l'Union bancaire. Basée sur l'article 114 du TFUE (marché intérieur), la proposition de règlement portant création du MRU a été sujette à la procédure de codécision (majorité qualifiée au Conseil).

Le MRU s'appliquera progressivement à partir de 2015 aux banques situées dans les Etats membres de l'Union bancaire, c'est-à-dire ceux qui sont dans la zone euro mais aussi les Etats hors zone euro qui participeront au MSU. Ce mécanisme centralisé permettra de décider au niveau européen des plans de restructuration des banques en crise, conformément aux règles définies dans la directive relative au redressement et à la résolution des banques (BRRD).

L'organe central du mécanisme de résolution unique est le Conseil de résolution unique (CRU), composé de membres indépendants et des autorités de résolution nationales. Le CRU, qui a rang d'agence européenne, est doté de vastes pouvoirs lui permettant d'analyser et de définir l'approche à adopter pour la résolution d'une banque. Le cas échéant, il préparera un dispositif de résolution de la banque en question; il pourra notamment proposer les instruments de résolution à utiliser et le recours au fonds de résolution unique. A terme, 300 personnes devraient travailler au sein de cette agence dont les coûts de fonctionnement seront payés par l'industrie. Pour chaque groupe bancaire, le CRU sera réduit en sous-comité à géométrie variable car composé des autorités nationales directement impliquées dans la restructuration du groupe en question, en plus des membres indépendants.

Les autorités de résolution nationales seront chargées de l'exécution du dispositif de résolution, car elles sont les mieux placées pour appliquer des mesures de restructuration dans leur juridiction et selon la législation nationale en vigueur. Le CRU supervisera la mise en œuvre du dispositif de résolution. Il surveillera l'exécution au niveau national par les autorités de résolution nationales.

Un fonds de résolution bancaire unique sera mis en place sous le contrôle du CRU à partir de 2016, pour garantir qu'un soutien financier à moyen terme soit disponible pendant la restructuration de la banque. Il sera approvisionné par des contributions du secteur bancaire, remplaçant en partie les fonds de résolution nationaux des Etats membres participants à l'Union bancaire.

Le Fonds de résolution unique sera doté d'environ 55 milliards d'euros (1% des dépôts couverts) à la charge de l'industrie bancaire. Le risque de futures défaillances bancaires ne pouvant pas être éliminé, le fonds de résolution européen est une autre pierre à l'édifice visant à assurer que ce seront à l'avenir les banques elles-mêmes et non les contribuables, qui absorberont les pertes.

Un groupe ad hoc a été constitué par le Conseil pour instruire cette proposition. Lors des négociations en question, le Luxembourg a attaché une importance particulière aux mécanismes de décision du CRU, étant donné le biais excessif en faveur de l'Etat membre d'origine de la maison-mère qui était inhérent à la proposition de la Commission européenne. Le mécanisme de décision du CRU finalement retenu est celui défendu par le Luxembourg tout au long des négociations et

permettra d'éviter au maximum toute influence nationale sur les décisions de restructuration d'un groupe bancaire. En effet, lorsqu'il s'agira de décider sur les mesures de résolution à appliquer à un groupe bancaire, le CRU réduit en sous-comité sera composé par le Président du CRU et quatre membres indépendants travaillant à plein temps pour le CRU ainsi qu'un représentant des autorités de résolution nationales concernées. Les décisions seront prises par consensus. S'il s'avère impossible de trouver un consensus dans un délai fixé par le Président du CRU, ce dernier décidera ensemble avec les quatre membres indépendants par majorité simple. Ce n'est qu'au cas où il y a un recours aux ressources du Fonds de résolution unique au-delà de certains seuils que le CRU en composition plénière sera saisi.

Le rôle de la Commission européenne dans le MRU a été considérablement réduit lors des négociations, le rôle du CRU lui-même ayant été renforcé en contrepartie. En effet, étant donné que certains Etats membres s'opposaient au rôle clé joué par la Commission européenne d'après sa propre proposition de règlement, le Conseil s'est vu confier un rôle dans le cadre de la résolution. Ainsi, les décisions du CRU entreront en application 24 heures après leur adoption, sauf si le Conseil – sur proposition de la Commission européenne – s'y oppose.

Fin 2013, les Etats membres étaient tombés d'accord sur une orientation générale sur le MRU. A la même occasion, il a été décidé de convoquer une conférence inter-gouvernementale (CIG) sur le Fonds de résolution unique. Dans la proposition initiale de la Commission européenne, le Fonds de résolution unique était « ancré » dans le règlement MRU. La convocation d'une CIG est devenue nécessaire suite au refus de certains Etats membres d'accepter l'article 114 du TFUE comme base légale pour la mutualisation des risques au sein du MRU.

Lors des négociations de la CIG et de la finalisation du règlement sur le MRU en 2014, le Luxembourg était parmi les Etats membres qui ont milité pour une approche ambitieuse et une mise en place rapide d'un Fonds de résolution unique avec mutualisation des risques à 100 %. Le Parlement européen et le Conseil se sont mis d'accord sur le MRU en mars 2014 et le Parlement européen a procédé au vote du texte de cet accord le 15 avril 2014. Le texte a été publié au Journal officiel de l'Union européenne fin juillet 2014. L'accord final prévoit que le Fonds de résolution unique devrait être pleinement constitué et les risques entièrement mutualisés endéans huit ans. Durant cette période transitoire de huit ans, des compartiments nationaux subsisteront dans le Fonds de résolution unique. Ceux-ci seront alimentés par les secteurs bancaires nationaux des différents Etats membres. Une partie - croissante d'année en année - de ces compartiments sera mutualisée et sera ainsi disponible pour financer des mesures de résolution relatives à des banques/groupes bancaires dans d'autres Etats membres participants.

En cas de problèmes auprès d'un groupe bancaire transfrontalier, l'intervention du Fonds de résolution unique se fera, durant la période transitoire, comme suit (en vertu de l'accord conclu par la CIG):

- En premier lieu, les ressources des compartiments nationaux des Etats membres dans lesquels sont agréées la maison-mère et les filiales du groupe en question seront utilisées (le partage de la charge financière se fera proportionnellement au montant des contributions que chaque entité du groupe soumis à la procédure de résolution a versé à son compartiment national respectif). La quote-part des compartiments nationaux utilisée à cette fin diminuera progressivement au cours de la période transitoire.
- Dans un deuxième temps, si les moyens mis à disposition lors de la première étape ne suffisent pas, il est recouru aux ressources financières disponibles dans l'ensemble des compartiments nationaux du Fonds de résolution unique, y compris aux moyens restant disponibles dans les compartiments nationaux des Etats membres dans lesquels sont agréées la maison-mère et les filiales du groupe en question. La quote-part des compartiments

nationaux servant ainsi à mutualiser partiellement les pertes augmentera d'année en année au cours de la période transitoire.

- Si un besoin de financement persiste après cette deuxième étape, il est recouru à toute ressource financière restante se trouvant dans les compartiments nationaux des Etats membres dans lesquels sont agréées la maison-mère et les filiales du groupe en question.
- En quatrième lieu, il sera procédé, en cas de besoin, au prélèvement de contributions ex post extraordinaires auprès des établissements agréés dans les Etats membres dans lesquels des besoins de financement persistent par rapport à l'entité du groupe en résolution y établie.
- Le Fonds de résolution unique pourra également contracter des emprunts ou d'autres formes de soutien, voire effectuer des transferts temporaires entre les différents compartiments nationaux en attendant que les contributions ex post extraordinaires soient disponibles.

Tous les compartiments nationaux sont fusionnés et disparaissent à la fin de la période transitoire pour en arriver à terme à un véritable Fonds de résolution unique et une mutualisation des pertes à 100%, tels que préconisés dès le départ par la Commission européenne et soutenus par le Luxembourg.

### *La législation secondaire découlant du règlement MRU*

Suite à l'adoption du règlement (UE) n° 806/2014 (règlement MRU) et de la directive 2014/59/UE (BRRD), la Commission européenne a lancé les travaux de préparation de l'acte délégué précisant les modalités de détermination des contributions à verser par les banques aux fonds de résolution (article 103 BRRD) ainsi que la proposition d'acte d'exécution définissant les conditions de mise en œuvre de cette méthode de calcul des contributions dans le cadre du Fonds de résolution unique (article 70(7) règlement MRU). En mai 2014, la Commission européenne a entamé une consultation étroite avec le Conseil et le Parlement européen afin de mener à bien ce projet délicat. Ces textes déterminent en effet la hauteur de la contribution annuelle que chaque banque sera appelée à verser à son compartiment national, voire à terme, au Fonds de résolution unique. Les négociations sur l'acte d'exécution ont commencé au Conseil en automne 2014.

Le niveau cible du Fonds de résolution unique est fonction des dépôts couverts détenus par toutes les banques de la zone euro et se situera aux environs d'EUR 55 milliards. La répartition de ce montant entre les banques individuelles de la zone euro se fera moyennant une formule qui est déterminée par les deux textes susmentionnés. La formule de calcul des contributions comporte deux éléments:

- L'élément de base de la contribution (flat contribution) qui est l'élément prépondérant de la contribution à verser. Cet élément est proportionnel au montant du passif du bilan de la banque (hors fonds propres et moins les dépôts couverts) rapporté aux passifs cumulés (hors fonds propres et moins les dépôts couverts) de toutes les banques de la zone euro.
- L'élément basé sur le profil de risque destiné à refléter la probabilité que la banque en question rencontre des difficultés et ait recours au Fonds de résolution unique. Cet élément est déterminé moyennant un certain nombre d'indicateurs permettant d'établir le profil de risque d'une banque donnée.

Les contributions des banques luxembourgeoises au Fonds de résolution unique seront plus élevées que ne l'auraient été les contributions au fonds de résolution national sous la BRRD. Ceci est notamment dû au fait que les dépôts couverts ne sont pas très importants au Luxembourg si on les compare à la somme de bilan des banques luxembourgeoises. La part du total des sommes de bilan des banques de la zone euro attribuable aux banques luxembourgeoises (et partant la quote-part des contributions luxembourgeoises au Fonds de résolution unique (la clé de répartition reposant largement sur la somme de bilan)) est beaucoup plus importante que la part des dépôts couverts

luxembourgeois dans la somme des dépôts couverts de la zone euro. Or, la taille du compartiment luxembourgeois du Fonds de résolution unique reflètera l'importance de la somme de bilan du secteur bancaire national.

Le Luxembourg a attaché une importance particulière au traitement des passifs intra-groupe (i.e. les expositions entre deux entités d'un même groupe bancaire, p.ex. une maison-mère et sa filiale et vice-versa...) dans le modèle de calcul des contributions. L'inclusion des passifs intra-groupe dans la base de calcul des contributions aurait en effet mené à un double comptage de ces passifs pour le groupe dans son ensemble. Le Luxembourg a dès lors défendu une approche qui ne pénalise pas les groupes bancaires intégrés qui ont opté pour une gestion centralisée de leurs liquidités. Le texte final du règlement reflète ce modèle.

Le modèle de calcul applicable aux petites banques, le traitement des dérivés, les facteurs pris en compte pour déterminer le profil de risque d'une banque ainsi que le poids accordé à ce profil de risque lors du calcul des contributions ont été les autres éléments clés lors de la négociation du règlement.

Les deux règlements, i.e. le Règlement d'exécution (UE) n° 2015/81 du Conseil définissant des conditions uniformes d'application du règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne les contributions ex ante au Fonds de résolution unique et le règlement délégué (UE) n° 2015/63 de la Commission complétant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante aux dispositifs de financement pour la résolution, ont été publiés au journal officiel début janvier 2015.

### ***Sources de financement alternatives et « backstop » pour le Fonds de résolution unique***

En cas d'insuffisance des moyens du Fonds de résolution unique il peut être fait appel à des contributions ex-post extraordinaires à verser par les banques en sus des contributions ex-ante. Ces contributions ex-post sont plafonnées à trois fois le montant des contributions ex-ante. Ce qui plus est, dans certaines circonstances (p.ex. crise financière), le prélèvement de telles contributions peut s'avérer contre-indiqué.

Le Fonds de résolution unique doit disposer de moyens alternatifs de financement et in fine d'un « backstop » ou d'un « prêteur de dernier ressort » qui peut intervenir lorsque le Fonds de résolution unique a épuisé ses moyens. Typiquement, dans un Etat souverain, ce prêteur de dernier ressort est le Trésor public. Or, la crise a montré que dans certains cas, la garantie d'un Etat souverain « isolé » peut s'avérer insuffisante, et pour cette raison, les Etats membres de la zone euro ont décidé de créer la Facilité européenne de stabilité financière (EFSF) et le Mécanisme européen de stabilité (ESM) comme prêteur de dernier ressort « collectif ».

Il semblerait donc logique et cohérent de désigner l'ESM comme « backstop » du Fonds de résolution unique – ainsi que, pendant la phase transitoire, des compartiments nationaux.

Or, certains Etats membres ne souhaitent pas aller aussi loin, par crainte d'une mutualisation des risques (et des pertes) par la porte de derrière. La question du « backstop » du fonds de résolution devra être tranchée d'ici la fin de la période transitoire, discussion qui s'annonce longue et difficile.

Les discussions sur des sources alternatives de financement quant à elles ont commencé en 2014. Une « task force » discute les différentes possibilités de financement dont dispose le MRU au cours de la période pendant laquelle les ressources du Fonds de résolution unique ne sont pas encore entièrement mutualisées. Une attention particulière a été accordée à la question du traitement

équivalent des Etats membres participants qui sont membres de la zone euro et ceux qui ne sont pas membres de la zone euro.

Ainsi, la « *task force* » a exploré l'idée d'utiliser l'EFSF et/ou la facilité de la balance des paiements (« *BoP facility* ») conjointement avec l'ESM.

### ***c) Le troisième pilier de l'Union bancaire***

Dans la proposition initiale des « quatre présidents » sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, l'Union bancaire reposait sur un troisième pilier, en l'occurrence un mécanisme de garantie des dépôts unique. Or, confrontée à une forte opposition contre cette idée provenant de certains Etats membres, la Commission européenne a abandonné ses projets de présenter une proposition législative en la matière. Le troisième pilier s'en trouve donc réduit à la directive révisée sur les systèmes de garantie des dépôts (DGSD) qui vise une harmonisation maximale des régimes nationaux de protection des dépôts, ce qui a mené la Commission européenne à considérer que l'établissement d'un fonds commun de protection des dépôts ne serait pas indispensable au bon fonctionnement de l'Union bancaire.

Le Luxembourg est parmi les Etats membres qui déplorent cet état des choses et qui restent convaincus que la mise en place du troisième pilier est nécessaire pour parfaire l'Union bancaire. En effet avec les deux premiers piliers de l'Union bancaire en place, les décisions ayant trait à la surveillance et à la résolution des banques seront centralisées au niveau européen. Il en sera de même d'une partie des coûts liés à la résolution des banques, mais uniquement après l'échéance de la période transitoire de huit ans et la mutualisation complète des pertes via le Fonds de résolution unique (sans compartiments nationaux). Toutefois, le fait que les systèmes de garantie des dépôts restent nationaux implique que les coûts en cas de liquidation d'une banque restent à supporter au niveau national, de même qu'une partie du coût de résolution étant donné que les systèmes de garantie des dépôts interviennent dans le cadre de l'application de l'instrument de renflouement interne en lieu et place des dépôts garantis. La mise en place d'un système de garantie des dépôts européen permettrait de pallier cette situation où les décisions sont prises de façon centralisée, mais les coûts sont, en partie, toujours encourus au niveau national.

### ***d) La définition d'un corpus réglementaire unique (« single rulebook »)***

#### ***Règles révisées relatives aux exigences en matière de fonds propres (CRR/CRD IV)***

Les nouvelles règles prudentielles applicables aux banques figurant dans la directive régissant l'accès aux activités de réception de dépôts (CRD IV) et le règlement régissant l'exercice de l'activité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CRR) constituent le fondement du corpus réglementaire unique (« *single rulebook* ») sur lequel repose le MSU et présentent un pas important vers la création d'un système financier européen plus sain et plus solide.

La Commission européenne a procédé, en consultation étroite avec les Etats membres et le Parlement européen, à la préparation et à la rédaction, d'un acte délégué qui définira le futur ratio de liquidité tel que mandaté par l'article 460 du CRR. Le ratio de liquidité ainsi introduit se base sur les normes internationales définies par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire ainsi que sur les rapports préparés par l'ABE sur des aspects clés de cette nouvelle exigence prudentielle. Le règlement délégué (UE) n° 2015/61 de la Commission complétant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'exigence de couverture des besoins de liquidité pour les établissements de crédit a finalement été publié mi-janvier 2015.

En parallèle, la Commission européenne a également préparé un acte délégué visant à ajuster la mesure de fonds propres et la mesure de l'exposition totale au risque servant à calculer le ratio de levier en vertu de l'article 429 du CRR aux dernières évolutions internationales en la matière. Le règlement délégué (UE) n° 2015/62 de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le ratio de levier qui résulte de cet exercice a été publié mi-janvier 2015.

Lors des consultations que la Commission européenne a menées dans le cadre de la préparation des deux actes délégués en question, le Luxembourg a particulièrement veillé à ce qu'un juste équilibre soit assuré entre les pouvoirs des autorités de surveillance des Etats membres dans lesquels sont agréées les maisons-mère et de celles des Etats membres dans lesquels sont agréées les filiales.

En outre, la Commission européenne est mandatée par le règlement CRR de procéder à des décisions d'équivalence portant sur les régimes de surveillance prudentielle des banques dans des pays tiers. Une décision positive permettra aux banques européennes de traiter leurs expositions vis-à-vis de banques dans le pays tiers en question comme une exposition sur une banque établie dans l'Union européenne. En absence d'une décision d'équivalence positive, ces expositions seront plus gourmandes en termes de fonds propres pour les banques européennes. La Commission européenne a adopté une première décision d'équivalence en décembre 2014 couvrant un certain nombre de juridictions tierces dont notamment les Etats-Unis, la Suisse, le Japon et la Chine.

### ***Proposition de directive relative au redressement et à la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement***

La Commission européenne a adopté le 6 juin 2012 une proposition de directive visant à établir un cadre européen harmonisé pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement. La crise financière a fait apparaître de manière manifeste la nécessité de mettre en place des mécanismes plus solides de gestion des crises au niveau national, mais aussi des dispositifs permettant de mieux gérer les défaillances bancaires transnationales. Les défaillances d'un certain nombre de banques de premier plan au cours de la crise (Fortis, LehmanBrothers, banques islandaises, Anglo Irish Bank, Dexia) ont révélé de graves lacunes dans les dispositions existantes.

La proposition de la Commission européenne vise à fournir aux autorités des outils et des pouvoirs communs pour traiter de manière préventive des crises bancaires et résoudre de manière ordonnée les défaillances d'un établissement financier tout en minimisant l'exposition des contribuables aux pertes. Elle établit les principes régissant le redressement et la résolution bancaire et définit les instruments de redressement et de résolution et le processus de coopération entre Etats membres de l'Union européenne et pays tiers.

La proposition de directive prévoit trois stades dans le redressement et la résolution bancaire: préparation et prévention, intervention précoce et finalement les instruments et pouvoirs de résolution.

La résolution a lieu si les mesures préventives et d'intervention précoce ne permettent pas d'éviter que la situation se détériore au point que la banque fasse défaut ou menace de faire défaut. Si elle constate qu'aucune autre mesure ne permettrait d'éviter la défaillance de la banque et que l'intérêt public le justifie, l'autorité de résolution devrait prendre le contrôle de l'établissement et arrêter des mesures de résolution.

Les principaux instruments de résolution sont les suivants:

- l'instrument de cession des activités, qui permettra aux autorités de vendre à une autre banque l'ensemble ou une partie de la banque défaillante;
- l'instrument de l'établissement-relais (« *bridge bank* »): il s'agit d'identifier les actifs sains ou les fonctions essentielles de la banque et de les séparer pour créer une nouvelle banque (banque-relais). L'ancienne banque, avec les actifs douteux ou les fonctions non essentielles, est ensuite liquidée dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité;
- l'instrument de séparation des actifs, qui permettra de transférer à une structure de gestion des actifs les actifs douteux de la banque de manière à assainir le bilan de la banque. Afin d'éviter que cet instrument soit utilisé comme une simple aide d'Etat, le cadre prévoit qu'il doit obligatoirement être employé en conjonction avec un autre instrument (banque-relais, cession des activités ou dépréciation des créances);
- l'instrument de renflouement interne (« *bail-in* »), qui permettra de recapitaliser la banque en annulant ou en diluant ses actions et en réduisant les créances détenues sur elle ou en les convertissant en actions. Les actionnaires et les créanciers seront appelés à contribuer, de manière ordonnée et selon une stricte hiérarchie, aux coûts de restructuration et de résolution de manière à rétablir la viabilité de l'établissement en crise. L'instrument du *bail-in* sera à l'avenir un élément central de toute résolution bancaire. Cet instrument peut être utilisé de manière isolée ou conjointement avec un ou plusieurs autres instruments de la boîte à outils.

Pour faire face aux défaillances de banques européennes ou de groupes transnationaux, le cadre proposé renforcera la coopération entre autorités nationales. Des collèges d'autorités de résolution, placés sous la direction de l'autorité de résolution du groupe et où siègera l'ABE seront institués. L'ABE facilitera la mise en place de mesures conjointes et assurera une médiation si nécessaire.

Pour être efficaces, les outils de résolution nécessiteront des financements. Par exemple, si les autorités créent une banque-relais, celle-ci aura besoin de capital ou de prêts à court terme pour son fonctionnement. En l'absence de financement des marchés et pour éviter que les Etats membres n'aient à financer les mesures de résolution, des fonds de résolution financés par les banques seront mis en place. Le montant de ces fonds devra atteindre 1 % des dépôts couverts dans un délai de 10 ans. Les fonds de résolution nationaux pourront se faire des prêts les uns aux autres, sous certaines conditions et dans certaines limites.

Afin d'utiliser au mieux les ressources existantes, la directive prévoit également de recourir aux financements déjà disponibles dans le cadre des systèmes de garantie des dépôts nationaux. Ces systèmes, associés aux fonds de résolution, protégeront les déposants de détail. Les dépôts couverts (et les systèmes de garantie des dépôts se subrogeant dans les droits des déposants couverts) disposeront d'un super-privilège et les dépôts des personnes physiques et des petites et moyennes (PME) dépassant 100.000 euros disposeront d'un privilège tant en situation de résolution qu'en liquidation.

La principale difficulté pour le Luxembourg était liée au mécanisme de prise de décision biaisé en faveur de l'Etat membre où est située la maison-mère du groupe. La proposition habilite les autorités de l'Etat membre où est située la maison-mère du groupe de prendre la décision finale en cas de différend entre autorités de résolution. Les décisions en situation de crise auraient dès lors pu être prises à l'étranger et le Luxembourg aurait dû, le cas échéant, payer la facture sans pouvoir s'y opposer. La priorité absolue du Luxembourg au cours des négociations au Conseil européen a consisté à rétablir un juste équilibre entre responsabilités des Etats membres d'origine et d'accueil. L'orientation générale du Conseil présente à cet égard un équilibre satisfaisant. Mise à part cette

principale difficulté, le Luxembourg a fait état de doutes sur certains aspects de la proposition de directive dont plus particulièrement:

- le fonctionnement du mécanisme du «bail-in»;
- le principe même du soutien financier intra-groupe;
- la possibilité pour un superviseur de nommer un « *special manager* » appelé à remplacer la direction d'une banque. Une telle mesure risque de précipiter le sinistre d'une banque et engage la responsabilité du superviseur qui le nomme;
- la participation du système de garantie des dépôts à l'absorption des postes au stade de la résolution.

Un accord politique entre le Parlement européen et le Conseil a pu être trouvé en fin 2013. Les travaux au niveau technique se sont poursuivis en 2014 et le texte a été publié au Journal officiel de l'Union européenne en juin 2014.

Le texte final de la directive préserve dans une très large mesure l'équilibre entre responsabilités des Etats membres d'origine et d'accueil qui avait été atteint lors de l'orientation générale du Conseil.

A la demande du Parlement européen, des instruments de stabilisation de l'Etat, qui sous des conditions strictes permettent, en dernier ressort, aux Etats membres d'intervenir eux-mêmes directement dans la résolution d'un établissement via un soutien public en fonds propres ou un placement temporaire en propriété publique de l'établissement ont été ajoutés à la palette d'outils de résolution. A noter toutefois que le règlement sur le MRU ne prévoit pas ces mêmes instruments et que les établissements tombant dans le champ d'application dudit règlement ne pourront donc pas en bénéficier. Le Luxembourg s'est rangé parmi les Etats membres qui ont critiqué l'absence de « *level playing field* » sur le marché unique qui résultera de cette incohérence des deux textes.

### ***Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts (refonte)***

La Commission européenne a présenté en juillet 2010 une proposition visant à modifier l'intégralité de la directive de 1994 aux fins de tirer toutes les leçons de la crise. Les nouvelles mesures proposées ont l'ambition de garantir aux déposants, en cas de défaillance de leur banque, une restitution plus rapide de leurs fonds (le délai de remboursement est ramené de 21 à 7 jours), une meilleure couverture, des informations plus détaillées sur les modalités d'application de la garantie et un remboursement automatique sans devoir en faire la demande.

Enfin, les systèmes de protection des déposants devront à l'avenir faire l'objet d'un préfinancement substantiel aux fins de réduire la probabilité que les autorités publiques ne soient amenées à intervenir le cas échéant en utilisant l'argent des contribuables.

Le Conseil européen a dégagé en juin 2011 une orientation générale qui a permis à la Présidence d'entamer des négociations avec le Parlement européen. Le vote à l'ECON a eu lieu en mai 2011. Les positions du Conseil et du Parlement européen étaient fort divergentes sur des points clés de la proposition (par exemple, le délai de remboursement, le financement et le niveau cible des systèmes de garantie des dépôts, les fonctions de ces systèmes).

Un accord politique a pu être trouvé en décembre 2013 en parallèle à l'accord politique sur la BRRD entre le Conseil et le Parlement européen. Le niveau cible des systèmes de garantie des dépôts s'établira à 0,8% des dépôts couverts avec la possibilité pour les Etats membres disposant d'un secteur bancaire très concentré d'abaisser ce niveau à 0,5% des dépôts couverts après approbation par la Commission européenne. Le texte a été publié au Journal officiel de l'Union européenne en juin 2014.

Parmi les principales difficultés pour le Luxembourg figure entre autres le délai de remboursement très court. Les systèmes de garantie des dépôts courent le risque de devoir rembourser les clients sans disposer du temps nécessaire pour procéder au préalable aux vérifications des créances. Il s'avérera difficile et coûteux de récupérer sur une base transfrontalière les fonds indûment versés à des déposants.

Le Luxembourg était en outre disposé à accepter un niveau cible pour les systèmes de garantie des dépôts correspondant à 1% des dépôts couverts, proposition qui était catégoriquement rejetée par d'autres Etats membres.

## 2. Les Services financiers

### ***a) Réformes structurelles du secteur bancaire européen : Proposition de règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne (BSR)***

En février 2012, la Commission européenne avait créé un groupe d'experts de haut niveau chargé d'étudier les réformes structurelles du secteur bancaire européen qui pourraient être envisagées. M. Erkki Liikanen, gouverneur de la Banque de Finlande avait été nommé président du groupe en question. Le groupe avait pour mandat de déterminer si des réformes structurelles des banques de l'Union européenne pourraient contribuer à la stabilité financière et à l'efficacité du système et d'élaborer, le cas échéant, des recommandations. Le groupe a présenté son rapport final à la Commission européenne le 2 octobre 2012.

Après examen des différentes options de réforme possibles ainsi que de leurs implications et suite à des consultations publiques, la Commission européenne a adopté le 29 janvier 2014 une proposition de règlement visant à empêcher les banques d'une certaine taille de pratiquer la négociation pour compte propre et à permettre aux autorités de surveillance d'imposer aux banques en question d'établir une séparation entre leurs activités de dépôt et certaines activités de négociation potentiellement risquées.

Le champ d'application de la proposition de règlement vise uniquement les banques les plus grandes et les plus complexes, qui ont d'importantes activités de négociation. Les éléments essentiels de ce nouveau cadre réglementaire sont les suivants :

- l'interdiction de la négociation pour compte propre sur instruments financiers et sur matières premières, c'est-à-dire la négociation par la banque pour son propre compte et à la seule fin de réaliser des profits (« *proprietary trading* »);
- l'attribution aux autorités de surveillance du pouvoir, voire dans certains cas de l'obligation, d'imposer le transfert d'autres activités de négociation à haut risque (telles que la tenue de marché, les produits dérivés complexes et les opérations de titrisation complexes) afin de séparer les entités juridiques du groupe bancaire qui pratiquent la négociation des autres entités du groupe, notamment de celles qui recueillent les dépôts des particuliers («*filialisation*»).
- des règles relatives aux liens économiques, juridiques, opérationnels et de gouvernance entre l'entité de négociation et le reste du groupe bancaire, notamment de nouvelles limitations en matière de grands risques.

La proposition de règlement constitue ainsi un élément essentiel de la réponse au problème des banques «trop grandes pour faire faillite». Les nouvelles règles devraient contribuer à restreindre l'expansion artificielle des bilans des banques, en particulier les activités purement spéculatives. Les nouvelles dispositions visent à réduire la complexité des structures bancaires et à faciliter ainsi, le cas

échéant, la résolution du groupe bancaire. La proposition de règlement complémente à cet égard la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement («BRRD»).

Les négociations sur la proposition de règlement ont commencé en mai 2014 au Conseil et se sont annoncées longues et pénibles compte tenu de l'impact potentiel des règles sur les activités bancaires.

Des législations nationales en la matière sont déjà en place et commencent à être appliquées dans certains Etats membres, notamment au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et en Belgique, et présentent des divergences importantes qu'il sera difficile à concilier. Ainsi, la Commission européenne a prévu une disposition qui permet, sous certaines conditions, à un Etat membre de déroger à une bonne partie des règles du règlement. Cette disposition est au centre d'importantes discordances étant donné qu'elle met en question le « *level playing field* » dans l'Union européenne. Lors des premières réunions au Conseil, des débats ont porté, entre autres, sur les objectifs du règlement qui sont nombreux et ne semblent pas toujours concorder avec les outils prévus pour les atteindre, ni d'ailleurs avec le cadre institutionnel de prise de décision.

De nombreux Etats membres, dont le Luxembourg, préféreraient en outre une approche progressive, selon laquelle on passerait d'abord par des exigences de fonds propres plus élevées et une surveillance renforcée avant d'en arriver, en dernier ressort, à une séparation du groupe bancaire. De même, l'interdiction d'emblée du « *proprietary trading* » est une mesure trop radicale pour beaucoup d'Etats membres et il y a une préférence pour inclure le « *proprietary trading* » dans la liste des activités qu'une banque de détail ne pourra exercer, mais qui pourraient néanmoins être exercées par des entités du sous-groupe séparé.

Par rapport à la proposition initiale de la Commission, les principales difficultés du Luxembourg sont les suivantes :

- Le mode de prise de décision et l'équilibre entre les pouvoirs des autorités de la maison-mère et les autorités des filiales d'un groupe bancaire. La proposition de la Commission européenne réserve l'intégralité des pouvoirs de décision sur une séparation structurelle d'un groupe bancaire à l'autorité de l'Etat membre où est située la maison-mère. Les autorités des filiales seront tout au plus consultées, et ce uniquement lorsque la filiale revête une certaine importance dans le groupe. Il s'agit en l'occurrence d'un retour à l'idée du « *lead supervisor* », rejetée depuis longtemps par une majorité d'Etats membres et en décalage total avec les réglementations récentes telles que le CRR, la CRD IV, la BRRD, voire même avec la conception de l'Union bancaire. Le Luxembourg, soutenu par un bon nombre d'autres Etats membres, milite dès lors pour une solution qui s'inspire des modèles de prise de décisions conjointes entre les autorités compétentes au sein des collèges de superviseurs tels qu'ils figurent dans la CRD IV et la BRRD.
- La proposition de règlement de la Commission européenne interdit aux banques de procéder à du « *proprietary trading* ». Le corollaire en est que les banques n'ont pas non plus le droit de détenir des parts dans des fonds d'investissement alternatifs (AIF) avec l'argument que les « *hedge funds* » constitueraient un moyen facile pour les banques de contourner l'interdiction de procéder à du « *proprietary trading* ». Le Luxembourg estime que cette mesure n'est ni justifiée ni proportionnée par rapport au résultat recherché. Alors que l'argument de la Commission européenne peut s'avérer exact dans des cas extrêmes, la règle préconisée a un effet beaucoup plus important et risque d'avoir un impact négatif sur le marché des AIF. Ainsi, il faudra tenter de trouver une approche plus nuancée, distinguant d'un côté en fonction du type, de la stratégie et du risque de l'AIF concerné (pas tous les AIF peuvent être qualifiés de « *hedge fund* ») et de l'autre côté en fonction du degré de contrôle que la banque exerce sur l'AIF en question.

- Finalement, les nouvelles règles en matière de grands risques, moyennant lesquelles la Commission européenne veut opérationnaliser la séparation du groupe bancaire, posent problème. D'un côté, le calibrage des nouvelles limites ne semble pas se fonder sur une étude d'impact et, de l'autre côté, la proposition de règlement élimine la discrétion nationale qui existe à l'heure actuelle quant à la limitation des expositions intra-groupe, discrétion nationale qui, en 2013, était au centre d'un accord politique sur le règlement CRR. Pour le Luxembourg, cette discrétion nationale est d'une importance clé compte tenu des nombreuses filiales de groupes bancaires établies au Luxembourg et de l'impact que l'utilisation de la limite des expositions intra-groupe peut avoir sur la stabilité financière d'une part et sur le modèle d'affaires des banques de la place d'autre part.

Plusieurs réunions ont eu lieu à un rythme régulier pendant le deuxième semestre de l'année 2014. En raison des nombreux points de divergences entre les Etats membres et la Commission, le dossier n'a toutefois guère avancé. La Présidence italienne a publié un rapport intermédiaire sur l'avancement des discussions en décembre 2014. Les discussions vont se poursuivre sous la Présidence lettone en 2015 dans l'objectif de dégager une orientation générale.

#### ***b) Proposition de règlement relatif à la déclaration et à la transparence des opérations de financement sur titres (SFT)***

La Commission européenne a adopté le 29 janvier 2014 une proposition de règlement, s'inscrivant dans le cadre d'un paquet de mesures ensemble avec le règlement sur la réforme structurelle bancaire qui vise à améliorer la transparence et le suivi dans le secteur bancaire traditionnel, mais également dans le secteur bancaire parallèle (« *shadow banking sector* »), afin d'éviter tout arbitrage réglementaire entre ces deux secteurs.

Pour que les banques ne puissent contourner les règles de la réforme structurelle du secteur bancaire en déplaçant une partie de leurs activités vers le secteur bancaire parallèle, des dispositions améliorant la transparence de ce système parallèle sont nécessaires. Ainsi, la proposition de règlement relatif à la déclaration et à la transparence des opérations de financement sur titres mettra en place un ensemble de mesures visant à améliorer la lisibilité des opérations de financement sur titres pour les autorités compétentes et pour les investisseurs.

La crise financière a en effet permis de mettre en évidence que le secteur bancaire parallèle a des effets procycliques, augmente l'effet de levier et risque d'avoir un effet de contagion sur le secteur bancaire traditionnel du fait des interconnexions dans les marchés financiers. La démarche adoptée par la Commission européenne est cohérente avec les recommandations émises par le Conseil de stabilité financière (FSB).

Le règlement relatif à la déclaration et à la transparence des opérations de financement sur titres vise à augmenter la transparence du secteur bancaire parallèle en établissant des règles de déclaration d'opérations de prêts de titres et de mises en pension (« *securities lending* », « *securities borrowing* », « *repurchase agreements* »,...), génériquement appelées opérations de financement sur titres.

Les négociations au sein du Conseil européen portant sur la proposition de règlement ont débuté en juin 2014 et une orientation générale a été adoptée en novembre 2014.

Le Luxembourg soutient l'objectif général de la proposition de règlement qui est d'augmenter la transparence des opérations de financement sur titres et de la réaffectation d'actifs (« *rehypothecation* »). L'orientation générale, soutenue par le Luxembourg, délimite clairement la

définition des opérations de financement sur titres, élément clé du règlement car fondamentale pour la détermination de son champ d'application. De même, le Conseil a apporté des clarifications sur les relations avec les pays tiers en introduisant des mesures pour éviter l'application aux acteurs concernés de règles duplicatives ou conflictuelles.

### *c) Règles révisées relatives aux marchés financiers : MIFIDII/MIFIR*

La révision de la directive de 2004 sur les marchés d'instruments financiers (MIFID) avait pour objet d'adapter le cadre légal européen aux développements des marchés financiers. De nouvelles plateformes et de nouveaux produits ont fait leur apparition et des innovations liées aux évolutions technologiques, telles que le négoce à haute fréquence (« *high frequency trading* »), ont changé la donne. Tirant les leçons de la crise financière de 2008, le G-20 a convenu, lors du sommet de Pittsburgh de 2009, qu'il était nécessaire d'améliorer la transparence et la surveillance des marchés moins réglementés, y compris les marchés de dérivés, et de lutter contre la volatilité excessive des prix sur les marchés de dérivés sur matières premières.

En réponse à ces engagements, la Commission européenne a présenté en octobre 2011 une proposition de révision de la MIFID. Cette proposition consiste en une directive et un règlement, qui visent à rendre les marchés financiers plus efficaces, plus résilients et plus transparents et à renforcer la protection des investisseurs. Le nouveau cadre renforcera également les pouvoirs de surveillance et de sanction des superviseurs. Un accord politique sur le texte des propositions a pu être trouvé entre le Conseil et le Parlement européen en février 2014. La directive et le règlement ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne en juin 2014.

Les textes ainsi arrêtés introduisent un cadre relatif aux structures du marché qui comble les lacunes existantes. Ils introduisent le concept d'une nouvelle plateforme de négociation multilatérale, *Organised Trading Facility* (OTF), ainsi que l'obligation de négocier sur les plates-formes multilatérales les actions et les instruments dérivés qui sont éligibles pour la compensation en vertu du règlement de l'infrastructure des marchés européens (EMIR), conformément aux engagements du G20.

MIFID II augmente la transparence du marché des actions et pour la première fois établit un principe de transparence pour les instruments autres que les actions comme les obligations et les produits dérivés. Le texte maintient néanmoins certaines dérogations à la transparence pré- et post - négociation. Des règles ont également été mises en place pour améliorer la consolidation et la divulgation des données de négociation. Pour répondre aux engagements du G20, MiFID II prévoit le renforcement des pouvoirs de contrôle et un régime de seuils autorisés pour la négociation des dérivés sur les matières premières afin de prévenir les spéculations et les abus de marché.

MiFID II établit un régime harmonisé pour l'accès non discriminatoire aux systèmes de négociation et les contreparties centrales (CCP). Le régime d'accès non discriminatoire s'applique également aux indices à des fins de négociation et de compensation.

La protection des investisseurs est renforcée par l'introduction de règles sur la protection des actifs des clients et sur la gouvernance de produits. Des limites sont imposées à la réception de commissions et autres avantages incitatifs pour les conseils indépendants.

MiFID II introduit également des pouvoirs et des conditions harmonisées pour l'Autorité européenne des marchés financiers d'interdire ou de restreindre la commercialisation et la distribution de certains instruments financiers dans des circonstances bien définies et des pouvoirs semblables pour l'Autorité bancaire européenne dans le cas des dépôts structurés.

Enfin, MiFID II met en place un régime harmonisé pour l'octroi de l'accès aux marchés de l'Union européenne pour les entreprises des pays tiers, qui se fonde sur une évaluation de l'équivalence des pays tiers par la Commission européenne. Ce régime ne s'applique qu'à la fourniture transfrontalière de services d'investissement aux contreparties professionnelles et éligibles. Pendant une période transitoire de trois ans, puis en attendant les décisions d'équivalence par la Commission, les régimes nationaux des Etats membres concernant les pays tiers continuent à s'appliquer.

#### ***d) Règles révisées relatives aux abus de marché : MAD/MAR***

En octobre 2011, la Commission européenne a présenté des propositions ayant pour objectif d'actualiser et de renforcer le cadre établi par la directive de 2003 sur les abus de marché. Ces propositions, consistant dans un règlement et une directive, font partie - ensemble avec la MIFID II - d'un paquet de mesures que la Commission européenne a présenté aux fins de renforcer la transparence et l'intégrité des marchés financiers ainsi que la protection des investisseurs.

Le nouveau cadre légal mettra la réglementation européenne en phase avec l'évolution des marchés, soutiendra la lutte contre les abus sur les marchés des matières premières ainsi que des quotas d'émission et des instruments dérivés qui y sont liés, renforce les pouvoirs d'enquête et de sanction des autorités de surveillance et réduira les charges administratives pour les émetteurs appartenant à la catégorie des petites et moyennes entreprises.

En ce qui concerne la proposition de règlement, un accord en première lecture a pu être trouvé avec le Parlement européen en septembre 2013. En ce qui concerne la proposition de directive, les négociations avec le Parlement européen ont abouti à un accord en avril 2014. Les textes ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne en juin 2014.

#### ***e) Proposition de règlement concernant l'amélioration du règlement des opérations sur titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres (DCT) et modifiant la directive 98/26/CE***

La proposition que la Commission européenne a présentée en mars 2012 définit un cadre légal européen régissant l'activité des dépositaires centraux de titres (DCT). Les DCT sont des établissements d'importance systémique. L'objectif de la proposition est de rendre les opérations de règlement-livraison plus sûres, plus rapides, d'en réduire les coûts et de réduire les cas de défaut de règlement. Le règlement-livraison est un processus essentiel qui consiste à remettre des titres en échange d'un paiement suite à une transaction sur titres (par exemple l'achat ou la vente de titres).

Le règlement proposé complète le cadre légal européen applicable aux marchés financiers. Les transactions sur titres comportent trois étapes principales: la transaction, régie par la directive MIFID, la compensation, régie par le règlement EMIR, et le règlement, qui est l'objet de la présente proposition.

Les DCT agréés bénéficieront d'un passeport leur permettant de fournir leurs services dans toute l'Union européenne. Les émetteurs et les investisseurs devront maintenir un enregistrement électronique pour pratiquement tous les types de titres et faire enregistrer ces titres auprès d'un DCT s'ils sont échangés sur une bourse ou un autre marché réglementé. Les DCT agréés, quel que soit l'Etat membre où ils sont situés, auront accès à tous les autres DCT ainsi qu'aux infrastructures de marché des autres Etats membres de l'Union européenne, notamment aux plateformes de négociation et aux contreparties centrales.

La principale difficulté pour le Luxembourg consistait dans l'interdiction que la proposition de règlement fait aux DCT de prêter des services bancaires autres que ceux nécessaires pour prêter les services de base. La proposition restreignait en effet l'activité des DCT à l'exploitation d'un système de règlement de titres (« *settlement service* ») couplée à au moins un des deux services de base suivants:

- l'inscription en compte des titres en vue de leur circulation (« *notary service* »), et/ou
- la tenue centralisée de comptes de titres (« *central maintenance service* »).

D'autres Etats membres partageaient les réserves du Luxembourg sur l'approche proposée par la Commission européenne. Ces Etats membres souhaitaient permettre aux DCT de fournir également à l'avenir des services bancaires conjointement avec des services de base, le cas échéant, sous le couvert d'un double agrément de DCT et d'établissement de crédit. D'autres points controversés portaient sur la répartition des compétences entre Etats membres pour l'agrément et la surveillance des DCT et le rôle à attribuer à l'AEMF.

Le règlement a fait l'objet d'un accord entre co-législateurs en décembre 2013 et a été publié au Journal officiel de l'Union européenne en août 2014. Le texte final donne satisfaction à la demande du Luxembourg, dans la mesure où il sera permis aux DCT de continuer à fournir des services bancaires conjointement avec les services de base.

#### ***f) Proposition de directive Omnibus II***

En janvier 2011, la Commission européenne a présenté une proposition de modification de la directive 2003/71/CE concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation (directive Prospectus) et de la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (directive Solvabilité II), pour tenir compte de la nouvelle architecture relative aux mesures d'exécution introduite par le Traité de Lisbonne et de la création de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA).

Les modifications proposées comprennent la délégation de tâches spécifiques à l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) et à l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA). En particulier, elles clarifient le rôle de l'EIOPA dans la définition du calcul des provisions techniques et des exigences en capital des entreprises d'assurance et de réassurance. En outre, la proposition de directive Omnibus II contient un ensemble de mesures visant à clarifier le traitement des produits d'assurance avec des garanties à long terme afin d'atténuer les effets de la volatilité artificielle que les nouvelles règles de calcul des provisions techniques pourraient engendrer pour ce types de produits. De cette façon, le projet de directive garantit que le secteur de l'assurance peut continuer à offrir des produits garantis à long terme.

Le projet de directive Omnibus II contient également des mesures transitoires dans certains domaines, pour éviter de perturber le marché et permettre un passage progressif au nouveau régime «Solvabilité II». En effet, les négociations entre le Conseil et le Parlement européen relatives à la proposition de directive Omnibus II s'étant prolongées, il s'est avéré nécessaire de reporter l'application des règles de la directive Solvabilité II.

La directive Omnibus II a finalement été adoptée et publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 22 mai 2014.

### ***g) Proposition de directive modifiant la directive sur l'intermédiation en assurance (IMD II)***

La Commission européenne a proposé en juillet 2012 une révision de la directive 2002/92/CE sur l'intermédiation en assurance, qui régit les pratiques de vente pour tous les produits d'assurance, allant des produits d'assurance généraux, tels que l'assurance automobile et l'assurance habitation, à ceux contenant des éléments d'investissement. Les consommateurs ne sont souvent pas conscients des risques liés à la souscription d'une couverture d'assurance. Alors que des conseils professionnels précis sont essentiels en matière de vente de produits d'assurance, des enquêtes ont montré que plus de 70 % des produits d'assurance sont vendus sans que soient fournis au consommateur des conseils appropriés. La législation actuelle de l'Union européenne ne contient pas de dispositions détaillées sur la vente de produits d'assurance et les règles diffèrent d'un Etat membre à l'autre et ne s'appliquent qu'aux intermédiaires.

La proposition de directive modifiée a pour objectif de rendre plus efficace la réglementation du marché de l'assurance de détail. Elle vise à garantir des conditions de concurrence équitables entre tous les acteurs de la vente des produits d'assurance, tout en renforçant la protection des preneurs d'assurance.

La plupart des éléments concernés par la révision sont déjà couverts par l'actuel cadre juridique de l'IMD I. Concrètement, le projet d'IMD II devrait permettre les améliorations suivantes:

- étendre le champ d'application de la directive à tous les canaux de distribution (souscripteurs directs, loueurs de voitures, etc.). Le champ d'application inclut certains vendeurs pour lesquels cette activité est secondaire ainsi que des prestataires de service après-vente comme les experts et les gestionnaires de sinistres ;
- clarifier le régime de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services, ainsi que les compétences des autorités de contrôle des Etats membres d'origine et d'accueil à cet égard ;
- garantir la détection, la gestion et l'atténuation des conflits d'intérêts;
- renforcer le caractère adéquat et objectif des conseils dispensés aux consommateurs;
- garantir que les qualifications professionnelles des vendeurs sont à la hauteur de la complexité des produits vendus;
- simplifier et rapprocher les procédures régissant l'entrée transfrontière sur les marchés de l'assurance de l'Union européenne.

Lors des négociations le Luxembourg a porté une attention particulière à l'allocation des responsabilités entre autorités compétentes des Etats membres d'origine et d'accueil dans le cadre de la libre prestation de services ainsi qu'à la définition de l'Etat membre d'origine.

Le Conseil a adopté sa position le 3 novembre 2014. Les discussions avaient surtout porté sur le champ d'application de la directive ainsi que sur la répartition des compétences entre les Etats membres d'accueil et les Etats membres d'origine.

### ***h) Directive sur les Institutions de Retraite professionnelle (IORP)***

La Commission européenne a adopté le 27 mars 2014 une proposition de révision de la directive 2003/41/CE du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP). La directive 2003/41/CE a marqué une première étape dans l'intégration du marché relatif aux retraites professionnelles. Dix ans après son adoption, la Commission européenne estime qu'il est devenu nécessaire de la réviser pour cinq raisons principales :

- des obstacles prudentiels subsistent qui font qu'il est plus coûteux pour un employeur d'adhérer à une IRP dans un autre État membre ;
- on observe une augmentation sensible du nombre d'Européens qui ont recours à des régimes à cotisations définies, caractérisés par un déplacement des risques vers les affiliés et les bénéficiaires ;
- la nécessité, mise en évidence par les crises récentes, d'améliorer le niveau minimum de protection des affiliés et des bénéficiaires ;
- l'impossibilité pour les particuliers de prendre des décisions en connaissance de cause concernant le financement de leur retraite, faute de recevoir les informations essentielles sous une forme compréhensible ;
- l'insuffisance des pouvoirs des autorités de surveillance pour garantir que les IRP se conforment aux exigences en matière de gouvernance et de transparence.

La proposition cherche à favoriser le développement de l'épargne-retraite professionnelle. Des retraites professionnelles plus sûres et plus efficaces permettront de renforcer la part de l'épargne-retraite complémentaire dans les revenus des retraités, ce qui contribuera à l'adéquation et à la viabilité du système de retraite. Les IRP s'en trouveront confortées dans leur rôle d'investisseurs institutionnels dans l'économie réelle et la capacité de l'économie européenne à canaliser l'épargne à long terme vers des investissements propices à la croissance sera augmentée.

La proposition de directive vise principalement à assurer la solidité des pensions professionnelles ainsi qu'une meilleure protection des affiliés et des bénéficiaires, notamment en introduisant de nouvelles règles de gouvernance concernant les fonctions clés (gestion des risques, audit interne, et le cas échéant fonction actuarielle) ainsi qu'en matière de politique de rémunération, d'évaluation des risques et de réduction du risque opérationnel. Au surplus, le nouveau texte vise à garantir que les autorités de surveillance disposent des instruments nécessaires pour surveiller efficacement les IRP, en renforçant leurs pouvoirs notamment en matière d'externalisation, ainsi qu'en prévoyant la possibilité de procéder à des stress tests.

La proposition de directive tend également à assurer une meilleure information des affiliés et des bénéficiaires en introduisant un « relevé des droits à retraite » (*Pension Benefit Statement*) qui permettra de fournir aux affiliés et aux bénéficiaires des informations simples et standardisées sur leurs droits à pension individuels, afin d'améliorer leur capacité de prise de décisions avisées.

La proposition de directive vise à éliminer les obstacles aux activités transfrontalières de fourniture de services de sorte à ce que les IRP et les employeurs puissent pleinement bénéficier du marché intérieur.

Finalement, la proposition de directive cherche également à encourager l'investissement par les IRP dans des actifs présentant un profil économique à long terme de sorte à soutenir le financement d'une croissance durable de l'économie réelle, en modernisant les règles d'investissement afin de permettre notamment l'investissement dans l'infrastructure.

A noter cependant que la proposition de directive ne prévoit pas l'instauration de nouvelles règles de solvabilité.

Les négociations portant sur la proposition de directive ont débuté au Conseil en mai 2014, et ont abouti à une orientation générale en décembre 2014. Il convient de relever que le texte de compromis est cependant loin des ambitions initiales de la proposition de la Commission européenne, en particulier en ce qui concerne la facilitation des activités transfrontalières.

***i) Modification de la directive 2009/65/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), pour ce qui est des fonctions de dépositaire, des politiques de rémunération et des sanctions.***

En juillet 2012, la Commission européenne a présenté une proposition visant à modifier la directive 2009/65/CE sur les OPCVM afin notamment de tirer les leçons de la crise financière et de l'affaire Madoff. La directive proposée vise à garantir une meilleure protection des investisseurs et l'intégrité du marché, surtout par le biais d'un renforcement des règles relatives aux dépositaires. La proposition veillera en particulier à ce que le label OPCVM continue d'inspirer confiance en faisant en sorte que les obligations et responsabilités du dépositaire soient claires et uniformes dans l'ensemble de l'Union européenne. Cette initiative législative fait partie du paquet de mesures adoptées par la Commission en vue de renforcer la protection des consommateurs et rétablir leur confiance dans le secteur financier.

La proposition de directive couvre trois volets:

- les tâches et responsabilités précises de tous les dépositaires agissant pour le compte d'un fonds;
- des règles claires concernant la rémunération des gestionnaires d'OPCVM: la manière dont ils sont rémunérés ne doit pas encourager une prise de risques excessive. La politique de rémunération tiendra davantage compte des intérêts à long terme des investisseurs et de la réalisation des objectifs d'investissement de l'OPCVM; et
- une approche commune de la manière de sanctionner les principales infractions au cadre juridique régissant les OPCVM, instaurant des normes communes concernant les niveaux des amendes administratives.

La principale difficulté pour le Luxembourg consistait dans le régime de responsabilité stricte des dépositaires en vertu duquel celui-ci est à la fois responsable à l'égard du gestionnaire du fonds et des investisseurs sans pour autant pouvoir se décharger contractuellement de cette responsabilité.

La directive permet toutefois la possibilité d'une délégation par le dépositaire, sous certaines conditions, de la garde des actifs à une personne tierce. Il s'agissait d'un point crucial pour le Luxembourg afin de donner aux investisseurs un choix libre d'investir où ils le souhaitent, notamment dans des pays en dehors de l'Union européenne.

Un autre point controversé était celui de la rémunération des gestionnaires d'OPCVM. Le nouveau cadre législatif sur les politiques de rémunération se base largement sur celui de la directive 2011/61/UE (directive AIFM), couvrant tous les preneurs de risque.

Un accord entre le Conseil et le Parlement européen a été trouvé en février 2014 et la directive a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne en août 2014.

***j) Proposition de règlement concernant les fonds européens d'investissement de long terme (ELTIF)***

La Commission européenne a proposé le 26 juin 2013 une nouvelle réglementation en matière de fonds d'investissement destinée aux investisseurs qui souhaitent placer leurs capitaux dans des entreprises et des projets à long terme.

Ces fonds dotés du sigle FEILT (« ELTIF » en anglais) ont été conçus pour répondre aux besoins des investisseurs institutionnels et privés qui sont prêts à immobiliser leur capital dans des actifs à long terme, tels les projets d'infrastructure, en échange d'un revenu régulier. Ils devraient notamment

intéresser les fonds de retraite et les compagnies d'assurance, ainsi que les investisseurs privés qui peuvent se permettre d'engager une partie de leur épargne sur une longue période.

Le texte de la Commission européenne a voulu imposer aux FEILT de satisfaire à un ensemble de règles communes consistant à toujours faire appel à un dépositaire pour la conservation de leurs actifs ; à se conformer à des règles de diversification des actifs afin d'éviter une concentration excessive de capitaux sur un seul actif, en l'occurrence de ne pas placer plus de 70 % des investissements sur un seul actif ; à ne recourir aux produits dérivés que pour gérer le risque de change lié aux actifs qu'ils détiennent, et non à des fins spéculatives et à ne pas dépasser certains plafonds d'emprunt.

La Commission européenne a également proposé que les FEILT investissent dans des actifs illiquides, c'est-à-dire difficiles à acheter et à vendre. Dans le système proposé, les entreprises doivent avoir l'assurance que les investisseurs maintiendront leurs investissements sur toute la durée pour laquelle elles ont déclaré en avoir besoin, ce qui n'est guère envisageable s'ils sont autorisés à récupérer leur mise à tout moment. Les investisseurs ne pourront donc pas retirer leur argent avant l'échéance (qui pourrait se situer dix ans, voire plus, après l'apport des fonds). Ils devront en être clairement informés d'emblée. En échange de leur patience, ils bénéficieront de revenus réguliers générés par les actifs dans lesquels leur argent a été investi et éventuellement d'une prime d'illiquidité. Seuls les gestionnaires autorisés sous le régime de la directive AIFM sont habilités à commercialiser des FEILT. Il devra aussi être vérifié que l'investisseur individuel pourra vraiment assumer de voir son argent bloqué sur une longue période.

Le Luxembourg s'est rangé parmi les Etats membres qui estiment que la commercialisation des FEILT devrait être limitée aux investisseurs institutionnels. A défaut il faudrait créer un système « *opt-in* » tel qu'il est prévu pour les investisseurs qualifiés par MIFID. Lors des négociations au sein du Conseil un compromis entre les Etats Membres s'est dégagé. Si un FEILT est commercialisé directement aux investisseurs privés, le gestionnaire de fonds effectue un test d'opportunité (« *suitability test* ») en fonction du résultat duquel il pourra ou non proposer un FEILT à un investisseur non-institutionnel. Si un FEILT commercialisé à des investisseurs privés dépasse la durée de vie de 10 ans, le gestionnaire de fonds ou le distributeur devra établir un écrit statuant clairement que le FEILT n'est pas adapté pour certains investisseurs.

Le Parlement européen a soutenu par un vote favorable la proposition de la Commission européenne sur la création des FEILT. Le Conseil s'est mis d'accord sur une orientation générale en juin 2014 ce qui a permis à la Présidence italienne d'entamer directement les trilogues avec le Parlement européen. Les co-législateurs ont trouvé un accord politique fin 2014. La finalisation du texte par les juristes linguistes ainsi que la publication du règlement sont prévues pour début 2015.

### ***k) Proposition de règlement sur les fonds monétaires (MMF)***

En septembre 2013 la Commission européenne a publié une proposition de règlement sur les fonds monétaires. Cette proposition s'inscrit dans la lignée du livre vert sur le système bancaire parallèle (« *shadow banking* ») et fait suite aux travaux menés par le FSB au niveau mondial en vue de limiter le risque systémique causé par le déplacement des activités financières vers le système bancaire parallèle.

Les fonds monétaires ont en effet suscité beaucoup d'attention lors de la crise financière, car ils sont apparus comme une source de vulnérabilité aux Etats-Unis, où ils ont été « victimes » de phénomènes de désengagements massifs de la part des investisseurs. Dans ce contexte, les fonds

monétaires à valeur liquidative constante sont considérés par d'aucuns comme particulièrement exposés aux risques de fuite.

Au niveau mondial, IOSCO et FSB ont adopté en 2012 des recommandations visant à adopter, partout où cela est possible, le modèle des fonds à valeur liquidative variable et à abandonner le modèle des fonds à valeur liquidative constante.

Au niveau européen, le Comité européen du risque systémique (ESRB), saisi par l'AMF qui voulait l'interdiction des fonds monétaires à valeur liquidative constante, recommande également un passage obligatoire des fonds monétaires à une valeur liquidative variable.

Contrairement à ces recommandations, la Commission européenne a finalement décidé de ne pas exiger une conversion obligatoire des fonds monétaires à valeur liquidative constante en fonds à valeur liquidative variable car l'analyse de l'impact a révélé que de nombreux investisseurs se retireraient des fonds du premier type si ceux-ci devaient obligatoirement être convertis en fonds du deuxième type. Étant donné que les fonds monétaires, y compris ceux à valeur liquidative constante représentent une source de financement à court terme importante pour les banques et autres acteurs institutionnels européennes, la Commission européenne a conclu que les coûts découlant de l'imposition d'une conversion obligatoire dus à la perturbation des marchés de financement dépasseraient les bénéfices découlant d'une telle conversion.

La Commission européenne a proposé, comme mesure alternative, de contraindre les fonds à valeur liquidative constante à détenir un coussin de fonds propres de 3% minimum de la valeur totale nette des actifs pour couvrir la différence entre la valeur liquidative constante et la valeur liquidative établie en utilisant les valeurs de marché.

De plus, la proposition de la Commission européenne met en place des exigences de liquidité du portefeuille, des mesures de transparence accrues qui s'appliquent à tous les types de fonds monétaires, ainsi qu'une gestion de risque renforcée. La proposition introduit en outre des règles applicables aux politiques d'investissement qu'un fonds monétaire est admis à mener, notamment sur les actifs éligibles, la diversification, la concentration et la qualité du crédit des actifs d'investissement.

Au Conseil, les négociations ont commencé en juillet 2014 sous Présidence italienne.

Le Luxembourg partage l'objectif de renforcer la stabilité des fonds monétaires et d'accroître la protection des investisseurs. Les négociations sont toutefois tendues et difficiles pour le Luxembourg, étant donné que les fonds à valeur liquidative constante représentent plus de la moitié des fonds monétaires au Luxembourg. De même, les fonds monétaire de ce type sont seulement domiciliés dans deux Etats membres (Luxembourg et Irlande).

Le Luxembourg a fait part de ses préoccupations au sujet du coussin des fonds propres de 3% proposé pour ces fonds risquant de les rendre économiquement non viables et plaide pour le maintien des fonds à valeur liquidative constante. Les investisseurs dans de tels fonds monétaires ne pourraient et ne voudraient pas réorienter automatiquement leurs investissements vers un fonds à valeur liquidative variable qui ne présente pas les mêmes caractéristiques sur le plan comptable et fiscal. La disparition des fonds à valeur liquidative constante entraînerait la suppression d'une alternative d'investissement et de gestion de liquidité à court terme importante pour les entreprises, qui devront se tourner vers les dépôts bancaires ou vers les fonds à valeur liquidative constante établis dans des pays tiers.

Comme le coussin de fonds propres de 3 % pour les fonds à valeur liquidative constante, proposé par la Commission, n'était pas une solution acceptable au Conseil ni pour le Luxembourg et ses alliés, ni pour ceux qui plaidaient pour une conversion directe, différentes alternatives ont été analysées sans qu'aucune n'a pu faire le consensus.

Parmi ces propositions alternatives, on compte :

- la création d'une catégorie de fonds hybrides (« *low volatility NAV* ») qui combinerait des caractéristiques des fonds à valeur liquidative constante aux fonds à valeur liquidative variable ;
- l'établissement d'un fonds monétaire à nombre de parts variable, les parts en question maintiendraient une valeur liquidative constante ;
- le maintien du modèle des fonds monétaire à valeur liquidative constante pour les seuls petits investisseurs professionnels, c.-à-d. les investisseurs publics, les organisations ou encore les charités ;
- le maintien des fonds à valeur liquidative constante pour les seuls investissements dans des instruments souverains ;

Si le Luxembourg s'est montré ouvert à étudier davantage les différentes propositions qui ont été faites, il a également exprimé ses réserves sur les différentes options. Il est loin d'être certain que les différentes propositions pourraient, d'un point de vue technique, être mises en place, surtout sur le plan comptable. De même, il n'est pas certain si les différentes solutions proposées pourraient maintenir le règlement intraquotidien, une des caractéristiques principales du fonds à valeur liquidative constante recherchée par ses investisseurs.

Comme alternative au coussin de fonds propres, et afin d'améliorer la stabilité des fonds monétaires à valeur liquidative constante, le Luxembourg, ensemble avec l'Irlande, a proposé à ce que ces fonds monétaires puissent suspendre les rachats et ventes dans des cas exceptionnels au moyen d'un mécanisme de suspension des rachats (« *redemption gates* ») et/ou la mise en place de frais de liquidité pour des demandes de rachat (« *liquidity fees* »). La Présidence italienne s'est terminée avec plusieurs propositions alternatives non-retenues et sans avancées majeures.

#### ***1) Proposition de règlement relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte (MIF)***

Dans le cadre de l'adoption du paquet législatif portant sur le domaine des services de paiement, la Commission européenne a présenté en date du 24 juillet 2013 une proposition de règlement qui vise à fixer des plafonds pour les commissions multilatérales d'interchange appliquées aux opérations de paiement liées à une carte bancaire et à introduire des exigences techniques et commerciales uniformes dans le domaine des paiements par carte de débit ou crédit à l'intérieur de l'UE. Le règlement fait suite aux enquêtes menées et aux décisions récemment prises par la Commission européenne en matière du droit de la concurrence dans le domaine des paiements de détail. Dans ce contexte, le règlement vise également à renforcer la clarté juridique et à créer des conditions de concurrence égales, en interdisant notamment toute pratique commerciale restrictive afin de mettre un terme à la fragmentation actuelle du marché due aux grandes disparités entre les commissions multilatérales d'interchange pratiquées au sein des systèmes nationaux et internationaux de cartes de paiement.

Le Conseil a dégagé une orientation générale le 5 novembre 2014 ce qui a permis à la Présidence italienne d'entamer directement les trilogues avec la commission ECON du Parlement européen. Les co-législateurs ont trouvé un accord politique en mi-décembre 2014. La finalisation du texte par les juristes linguistes ainsi que la publication du règlement sont prévues pour début 2015.

Les commissions d'interchange seront plafonnées à 0,3% de la valeur de la transaction pour les opérations de paiement par carte de crédit.

Pour les opérations par cartes de débit, le plafond s'élèvera en principe à 0,2% de la valeur de la transaction. Toutefois, en ce qui concerne les opérations effectuées au niveau national, les Etats membres peuvent soit définir un plafond par opération exprimé en pourcentage inférieur à 0,2% et peuvent imposer un montant fixe afin de limiter le montant de la commission résultant du taux de pourcentage appliqué, soit permettre aux prestataires de services de paiement d'appliquer une commission par opération ne dépassant pas 0,05 EUR, également en combinaison avec un taux de pourcentage maximal ne dépassant pas 0,2 %, à condition que la somme des commissions d'interchange du système de cartes de paiement ne dépasse pas 0,2 % de la valeur annuelle par opération des opérations nationales par cartes de débit effectuées dans chaque système de cartes de paiement. De plus, les États membres peuvent pendant une période de cinq ans permettre aux prestataires de services de paiement d'appliquer une commission d'interchange moyenne pondérée ne dépassant pas l'équivalent de 0,2 % de la valeur annuelle moyenne par opération de toutes les opérations nationales par cartes de débit effectuées dans chaque système de cartes de paiement.

Les plafonds qui ne s'appliqueront ni aux systèmes de cartes dits à trois parties, ni aux cartes commerciales seront d'application six mois après l'entrée en vigueur du règlement.

***m) Proposition de directive concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2013/36/UE et 2009/110/ CE et abrogeant la directive 2007/64/CE (PSD2)***

La Commission européenne a adopté le 24 juillet 2013 une proposition de directive visant à actualiser le cadre législatif applicable aux services de paiement. La proposition intègre et abroge la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil sur les services de paiement (PSD) qui a posé les bases d'un cadre juridique harmonisé pour la création d'un marché des paiements intégré. L'objectif de la proposition de directive est de favoriser un développement plus poussé du marché des paiements à l'échelle de l'Union européenne, en prévoyant de nouvelles règles qui renforceront à la fois la transparence et la sécurité dans le domaine des paiements de détail tout en stimulant l'innovation.

Etant donné que de nouveaux types de services de paiements ont fait leur apparition, notamment dans le domaine des paiements par internet, le champ d'application de la directive est étendu afin de couvrir une nouvelle catégorie de prestataires de services de paiement tiers qui proposent aux consommateurs des services dits d'initiation de paiement ou d'information sur les comptes. Pour être autorisés à fournir des services d'initiation de paiement, ces prestataires de services de paiement tiers, qui n'entrent pas en possession des fonds, doivent se faire agréer ou enregistrer et seront surveillés comme des établissements de paiement. Ils seront ainsi soumis à des droits et obligations harmonisés, et en particulier à des exigences en matière de sécurité et d'authentification. Le régime de la responsabilité du prestataire de services de paiement et du payeur en cas d'opération de paiement non autorisée est harmonisé, notamment dans l'objectif ultime d'améliorer la protection des intérêts des utilisateurs. Dans le même ordre d'idées, les droits et obligations des utilisateurs et prestataires de services de paiement sont ajustés de manière à tenir compte de l'intervention des prestataires de services de paiement tiers. La directive précise en outre les obligations incombant aux prestataires de services de paiement en ce qui concerne les informations à fournir aux utilisateurs de services de paiement qui doivent recevoir des informations claires et identiques dans toute l'Union européenne.

En matière de surveillance transfrontalière des établissements de paiement, la proposition initiale de la Commission prévoit quelques règles additionnelles visant à renforcer la coopération entre les autorités compétentes dans le cas où l'établissement de paiement agréé souhaite fournir des services de paiement dans un Etat membre autre que son Etat membre d'origine, en vertu de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services.

Les négociations au sein du Conseil ont débuté au premier semestre 2014. Le Conseil a adopté une orientation générale le 8 décembre 2014.

Tout en saluant l'objectif de la proposition de directive, le Luxembourg regrette que le Conseil a introduit plusieurs modifications à la proposition initiale de la Commission européenne qui portent sur le régime de la surveillance des établissements de paiement exerçant des activités transfrontalières en régime de la liberté d'établissement ou en régime de la libre prestation de services. En effet, la première directive sur les services de paiement a fourni le cadre juridique nécessaire à la mise en place d'un marché européen unique des paiements et a introduit le passeport européen qui est basé sur l'agrément unique et le principe de la surveillance effectuée par l'Etat membre d'origine. De manière générale, lesdites modifications ont pour objet principal de conférer des pouvoirs additionnels aux autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil. Le Luxembourg considère que ces dispositions ne sont ni justifiées ni proportionnées et que les pouvoirs de l'Etat membre d'accueil devraient être limités à des circonstances exceptionnelles clairement définies. La formulation retenue au Conseil est jugée trop générale et ambiguë et prête à confusion, entraînant le risque d'un recours abusif aux pouvoirs en question. Les dispositions en question risquent d'entraîner une fragmentation du marché intérieur.

Vu que ces dispositions sont considérées contraires à l'objectif même de la proposition de directive et en décalage manifeste avec l'approche retenue dans les actes normatifs européens récemment adoptés en matière bancaire et financière, et compte tenu de l'impact potentiel de ces dispositions sur les acteurs, le Luxembourg n'a pas su appuyer l'orientation générale du Conseil.

Le Luxembourg s'efforce à ce que ces préoccupations soient prises en compte par la Présidence lettone dans le cadre des négociations à venir avec le Parlement européen.

***n) Proposition de directive sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (PAD)***

La Commission européenne a adopté en mai 2013 une proposition de directive visant à améliorer la transparence et la comparabilité de l'information sur les frais bancaires liés aux comptes de paiement, à faciliter le changement de ces comptes, à supprimer toute discrimination fondée sur le lieu de résidence lors de l'ouverture du compte et à garantir au sein de l'Union européenne la possibilité de disposer d'un compte de paiement de base. Les dispositions en question sont destinées à renforcer l'intégration du marché des comptes de paiement dans l'Union européenne et de promouvoir l'inclusion financière.

Suite à l'adoption de l'orientation générale du Conseil en décembre 2013, la Présidence grecque a pu entamer les trilogues avec le Parlement européen en début 2014. Un accord entre les co-législateurs a été trouvé en juillet 2014 et la directive a été publiée par la suite au Journal officiel de l'Union européenne en date du 28 août 2014.

Les Etats membres devront mettre en œuvre les nouvelles exigences à partir du 18 septembre 2016 qui s'articuleront autour de trois volets :

- **Transparence et comparabilité des frais bancaires :** La nouvelle législation fixe des règles relatives à la transparence et à la comparabilité des frais facturés aux consommateurs pour les comptes de paiement qu'ils détiennent dans l'Union européenne. Le prestataire de services de paiement est tenu de fournir au consommateur un document d'information tarifaire ainsi qu'au moins une fois par an et à titre gratuit un relevé de tous les frais encourus. Une terminologie normalisée au niveau européen portant sur les services les plus représentatifs rattachés à un compte de paiement sera établie. Les Etats membres veillent encore à ce que les consommateurs aient gratuitement accès à un site internet permettant de comparaître les frais facturés par les prestataires de services de paiement à l'échelle nationale.
- **Changement de compte de paiement :** Une série de règles facilitant le changement de compte de paiement à l'intérieur d'un Etat membre ainsi que des règles visant à faciliter l'ouverture transfrontalière d'un compte de paiement pour les consommateurs sont introduites dans les législations nationales.
- **Accès à un compte de base :** Les Etats membres sont tenus en plus de garantir aux consommateurs, indépendamment de leur situation financière, le droit d'ouvrir et d'utiliser des comptes de paiement assortis de prestations de base dans l'Union européenne.

***o) Proposition de règlement sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement (PRIIPS)***

La Commission européenne a présenté en juillet 2012 un paquet législatif visant à améliorer la protection des consommateurs dans le domaine des services financiers. Ce paquet, qui est composé de trois mesures législatives, comprend notamment la proposition de règlement sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement.

La proposition de règlement améliore la qualité des informations communiquées aux consommateurs envisageant des investissements. Les produits d'investissement sont complexes et il peut être difficile de les comparer ou d'appréhender pleinement les risques inhérents à ces produits. La proposition de règlement a pour objectif de permettre aux consommateurs de choisir des produits financiers en se fondant sur des informations claires et fiables et des avis professionnels recherchant avant tout l'intérêt des consommateurs.

La proposition vise à informer les consommateurs selon un format facile à comprendre en introduisant une nouvelle norme innovante en matière d'information sur les produits, exprimée en un langage synthétique et clair et donc beaucoup plus abordable pour le consommateur. Ce document est appelé «document d'informations clés». La proposition prévoit l'obligation, pour chaque concepteur de produits d'investissement (gestionnaires de fonds d'investissement, assureurs, banques), de produire ce type de document pour chaque produit d'investissement.

Le point le plus important pour le Luxembourg était l'exclusion du champ d'application des produits d'assurance non-vie ainsi que certains types d'assurance-vie et de produits de retraite, alors qu'il s'agit en l'occurrence de produits plutôt sur mesure qui ne se prêtent pas à un document d'informations clés standardisé ou alors des produits qui ne présentent pas de risque pour l'investisseur.

Un accord entre le Conseil et le Parlement européen a été trouvé en mars 2014 et la directive a été publiée au Journal officiel de l'UE en décembre 2014.

***p) Proposition de règlement concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers (Benchmarks)***

La Commission européenne a présenté le 18 septembre 2013 une proposition de règlement qui vise à mieux encadrer les indices de référence en introduisant un mécanisme de supervision en vue d'assurer ainsi leur transparence et leur intégrité.

La Commission européenne entend de cette manière apporter une réponse au scandale de manipulation des indices de taux interbancaires révélé en 2012 et concernant tout particulièrement l'*Euro Interbank Offered Rate* (Euribor) et son pendant britannique, le *London Interbank Offered Rate* (LIBOR). Pour mémoire, un indice de référence est une mesure statistique, qui est calculée sur la base d'un ensemble représentatif de données sous-jacentes. Elle est utilisée comme prix de référence dans un instrument ou un contrat financier ou pour mesurer la performance d'un fonds d'investissement.

La proposition de la Commission européenne vise à établir un cadre pour la supervision de ces indices, en renforçant notamment leur « solidité » et leur « fiabilité », tout en facilitant « la prévention et la détection de leurs manipulations » ainsi que la définition des « responsabilités et des missions de surveillance incombant aux autorités », précise le texte.

La proposition poursuit quatre objectifs principaux, destinés à améliorer le cadre régissant la fourniture des indices de référence, la contribution à leur élaboration et leur utilisation :

- améliorer la gouvernance et les contrôles applicables au processus d'élaboration des indices de référence, en veillant notamment à ce que les entités qui fournissent les indices de référence (les administrateurs) évitent les conflits d'intérêts ou, tout du moins, les gèrent de manière adéquate ;
- améliorer la qualité des données sous-jacentes et des méthodes employées par les administrateurs, en veillant notamment à ce que les données soient : i) suffisantes et précises, afin de représenter fidèlement l'état du marché ou la réalité économique que l'indice de référence est censé mesurer, et ii) soient obtenues à partir d'un groupe ou d'un échantillon représentatif et fiable de contributeurs, et qu'une méthode solide et fiable pour calculer l'indice de référence soit employée ;
- veiller à ce que les contributeurs aux indices de référence soient soumis à des contrôles adéquats, notamment en vue d'éviter les conflits d'intérêts. L'administrateur aurait l'obligation d'élaborer un code de conduite à l'intention des contributeurs établissant clairement les obligations et les responsabilités de ces derniers lorsqu'ils fournissent des données sous-jacentes en vue du calcul d'un indice de référence ; et
- garantir une protection adéquate des consommateurs et des investisseurs qui utilisent les indices de référence, en renforçant la transparence, en offrant des possibilités de recours et en prévoyant, si nécessaire, une évaluation de l'adéquation des indices de référence à leurs besoins. Les administrateurs auraient ainsi l'obligation de fournir une déclaration indiquant ce que l'indice de référence mesure ainsi que ses vulnérabilités.

Le règlement s'appliquerait à tout indice de référence publié servant de référence pour un instrument financier négocié ou admis à la négociation sur un marché réglementé, ou pour un contrat financier (tel qu'une hypothèque), ou servant à mesurer la performance d'un fonds d'investissement. Les négociations au Conseil ont débuté en mars 2014 sous la Présidence grecque, et se sont poursuivies à un rythme régulier sous la Présidence italienne. Le texte a fortement évolué afin d'intégrer davantage de proportionnalité dans la proposition de règlement. Les négociations n'ont pas abouti à une orientation générale en 2014.

#### ***q) Règles relatives aux contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel (MCD)***

La Commission européenne a adopté en mars 2011 une proposition de directive sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel qui vise à créer un marché du crédit hypothécaire à échelle de l'Union européenne avec un niveau élevé de protection des consommateurs, notamment par le biais de règles relatives à la publicité, à l'information des emprunteurs, à l'évaluation de leur solvabilité et au remboursement anticipé des prêts.

La directive qui s'applique aussi bien aux contrats de crédit garantis par une hypothèque, qu'à ceux garantis par une autre sécurité comparable communément utilisée sur les biens immobiliers à usage résidentiel ou par un droit lié à un bien à usage résidentiel, ainsi qu'aux contrats de crédit destinés à permettre l'acquisition ou le maintien de droits de propriété sur un terrain ou un immeuble existant ou à construire, a été adoptée par les co-législateurs et publiée au Journal officiel de l'Union européenne en février 2014.

Il convient de préciser que le Luxembourg s'est abstenu lors du vote sur le texte de compromis, comme il l'avait déjà fait lors du vote sur l'orientation générale dégagée au sein du Conseil en 2012. Alors que le Luxembourg souscrit aux objectifs de la proposition initiale de la Commission européenne, il estime que le contenu du texte a été substantiellement dénaturé par rapport à cette proposition initiale. En effet, les dispositions visant à améliorer le fonctionnement du marché unique ont été considérablement diluées au cours des négociations tant au Conseil qu'avec le Parlement européen. Le principe d'une harmonisation maximale ciblée et le principe du pays d'origine au titre duquel les règles de surveillance du pays d'origine s'appliquent également aux activités transfrontalières ont été abandonnés pour faire place à une marge de manœuvre substantielle pour les Etats membres, ce qui est de nature à créer une insécurité juridique pour toutes les parties concernées. Un rôle prépondérant est par conséquent accordé aux règles du pays où se situe le consommateur. En outre, le texte tel qu'adopté est matériellement complexe, en opposition avec les principes du «mieux légiférer».

#### ***r) Réforme des règles relatives à l'audit***

En réponse à une consultation publique sur le rôle de l'auditeur lancée en octobre 2010, la Commission européenne a présenté le 30 novembre 2011 deux propositions, portant d'une part modification de la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et d'autre part une proposition de règlement relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public.

Les deux propositions cherchent à aboutir à un renforcement de l'indépendance des réviseurs d'entreprise, du marché européen de l'audit et de la supervision de la profession.

Le Conseil avait trouvé un accord politique avec le Parlement européen en décembre 2013.

Le 27 mai 2014, la directive 2014/56/UE modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et le nouveau règlement 537/2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne. Le règlement et la directive sont entrés en vigueur le 16 juin 2014.

La directive 2014/56/UE modifie la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et s'applique à tous les auditeurs. Le règlement quant à lui comporte de nouvelles exigences pour les auditeurs des entités d'intérêts publics (« EIP »).

L'accent est mis sur :

- un renforcement du rôle du comité d'audit et la mise en place d'un processus d'appel d'offre pour la sélection des auditeurs
- un rapport d'audit plus élaboré, avec l'exigence de documents additionnels
- un principe de rotation obligatoire des réviseurs d'entreprises agréés tous les 10 ans. Le mandat du réviseur peut être prolongé une seule fois de 10 ans supplémentaires sur appel d'offre. Une période de transition tenant compte de la durée de mission est prévue
- une liste des services non-audit dont l'exercice est prohibé dans le cadre des missions d'audit légal - des limites strictes sont notamment imposées en matière de conseils fiscaux et de services liés à la stratégie financière de l'entreprise auditée
- l'introduction de seuils en matière de prestation de services non-audit : les services non-audit prestés par un réviseur d'entreprises agréé sont désormais plafonnés à 70% des honoraires versés par les EIP pour le contrôle légal de leurs comptes. Ce plafond ne doit pas être dépassé en moyenne sur les trois derniers exercices consécutifs faisant l'objet d'un audit. Tant les honoraires perçus pour le contrôle légal des comptes que les services autres que d'audit prestés à l'entité mère et aux filiales doivent être pris en considération dans le calcul de ce plafond.
- la création d'un « *Committee of European Auditing Oversight Bodies* » (CEAOB) pour surveiller la coopération entre les différents organes nationaux de contrôle d'audit

Les Etats membres devront mettre en œuvre les nouvelles exigences à partir du 17 juin 2016, date d'application de ces deux textes.

***s) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et proposition du Parlement européen et du Conseil sur les informations accompagnant les virements de fonds***

En 2012, la Commission européenne a présenté deux propositions visant à renforcer le cadre juridique relatif à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme afin de prendre en compte les nouvelles recommandations du Groupe d'action financière. Suite aux négociations relatives aux deux textes, un accord entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne a pu être trouvé en date du 16 décembre 2014. Cet accord a été approuvé par le Conseil de l'Union européenne en date du 10 février 2015.

Le texte de la directive tel qu'arrêté établit notamment des exigences plus précises en matière d'identification des bénéficiaires effectifs (dont la création d'un registre centralisé), apporte des clarifications concernant les obligations de vigilance à prendre par les entités soumises à obligation à l'égard de la clientèle et applique une approche fondée sur les risques. En outre, le champ d'application est étendu par rapport à la troisième Directive anti-blanchiment, en instaurant des exigences pour un plus grand nombre d'opérateurs (ex. jeux d'argent et de hasard). Cet objectif est atteint en ramenant de 15.000 à 10.000 euros le seuil de paiement en espèces à partir duquel les négociants en biens entrent dans le champ d'application.

Il y a lieu de noter que ces exigences vont par endroits au-delà des exigences du GAFI (p.ex. en ce qui concerne la conservation des informations relatives aux bénéficiaires économiques dans un registre central) alors qu'à d'autres endroits, la proposition reste en deçà de ces exigences. Tout au long des

négociations, le Luxembourg a plaidé au contraire pour un alignement strict avec les recommandations du GAFI.

La proposition de règlement vise à réviser le règlement (CE) n° 1781/2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, afin d'améliorer la traçabilité des paiements et de mettre le cadre juridique européen en conformité avec les normes internationales.

#### ***t) Révision de la directive sur l'encouragement de l'implication des actionnaires à long terme***

La Commission européenne a proposé en avril 2014 une révision de la directive 2007/36/CE sur les droits des actionnaires qui tente de remédier à des défaillances en matière de gouvernance qui trouvent leur origine dans les relations entre les entreprises cotées et leurs conseils d'administration, les actionnaires (investisseurs institutionnels et gestionnaires d'actifs), les intermédiaires et les conseillers en vote. Selon la Commission européenne, l'une des questions essentielles en matière de gouvernance concerne la séparation entre la propriété et le contrôle, le rapport principal-agent entre actionnaires et administrateurs. La délégation de la gestion de l'entreprise par les actionnaires («principaux») aux administrateurs («agents») permet potentiellement à ces derniers d'agir davantage dans leur propre intérêt que dans celui des actionnaires, ce qui peut nuire à la bonne gouvernance de l'entreprise et à ses performances. Les investisseurs institutionnels et les gestionnaires d'actifs seraient une force importante sur les marchés boursiers et l'intermédiation au sein de la chaîne d'investissement (délégation de la gestion quotidienne de l'investissement aux gestionnaires d'actifs) s'est considérablement développée. Cette place accrue de l'intermédiation aurait conduit à l'émergence d'incitations au sein de la chaîne d'investissement qui se concentrent souvent sur les performances à court terme et n'exploitent pas suffisamment les avantages de l'engagement des actionnaires. Les investisseurs institutionnels et les gestionnaires d'actifs sont donc souvent absents et ne s'intéressent pas à la gouvernance des entreprises. Cela aggraverait le problème d'agence entre les actionnaires et les administrateurs d'entreprises et conduit à des performances sous-optimales des sociétés cotées.

Afin de favoriser un engagement à long terme des actionnaires, la proposition de directive tente de prévenir à un engagement insuffisant des investisseurs institutionnels et des gestionnaires d'actifs et à remédier au lien insuffisant entre la rémunération et les performances des administrateurs, à l'absence de droit de regard des actionnaires sur les transactions avec des parties liées, à une transparence insuffisante des conseillers en vote, à un exercice difficile et coûteux des droits découlant des actions et à l'insuffisance de la qualité des informations sur la gouvernance d'entreprise.

La proposition prévoit notamment que les investisseurs institutionnels et les gestionnaires d'actifs devront se montrer plus transparents quant à leurs politiques d'investissement et d'engagement à l'égard des sociétés dont ils sont actionnaires, et que l'identification des actionnaires soit facilitée afin que ceux-ci puissent plus facilement exercer leurs droits (notamment de vote). Les agences de conseil en vote devront mieux expliciter comment elles élaborent leurs recommandations de vote et comment elles gèrent les conflits d'intérêts.

Pour la première fois, les actionnaires auraient un droit de regard sur les rémunérations. À l'heure actuelle, le lien entre rémunération des dirigeants et performances de l'entreprise est insuffisant, ce qui tend à favoriser une politique axée sur le court-terme. Les nouvelles dispositions obligeraient les entreprises à publier des informations claires, comparables et complètes sur leur politique de rémunération et sur la manière dont celle-ci est appliquée. Il n'y aurait pas de plafond de

rémunération contraignant au niveau de l'Union européenne, mais chaque entreprise serait tenue de soumettre sa politique de rémunération à un vote contraignant des actionnaires. Cette politique devra prévoir un plafond de rémunération pour les dirigeants et expliciter comment elle contribue aux intérêts et à la viabilité à long terme de l'entreprise. Elle devra également préciser comment les conditions de rémunération et de travail des salariés de l'entreprise ont été prises en compte lors de la définition de la politique, y compris en expliquant le ratio entre la rémunération moyenne des salariés de l'entreprise et celle de ses dirigeants.

Au cours des négociations lors des groupes de travail au sein du Conseil, le Luxembourg porte une attention particulière au champ d'application de la directive 2007/36/CE tel qu'élargi par la proposition, aux dispositions relatives à l'identification des actionnaires ainsi qu'aux dispositions concernant les gestionnaires d'actifs.

Le Luxembourg considère que le champ d'application de la directive nécessite plus de clarification, notamment l'application des règles proposées au secteur des organismes de placement collectifs (OPC) n'est pas claire et devra être précisée. En ce qui concerne l'identification des actionnaires, la proposition est susceptible d'avoir un impact sur le modèle luxembourgeois de distribution des OPC, dans lequel les intermédiaires qui s'interposent entre les investisseurs et l'OPC jouent un rôle important. De manière générale, ces règles relatives à l'identification des actionnaires soulèvent des questions quant à la protection des données et il est loin d'être avéré qu'elles contribueront effectivement à un engagement plus poussé des actionnaires.



### III. Relations multilatérales et aide au développement

#### A. LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Le Fonds Monétaire International (FMI) a pour buts de promouvoir la stabilité du système monétaire international et d'assurer une croissance harmonieuse des échanges commerciaux. Pour ce faire il surveille les équilibres financiers mondiaux et analyse l'évolution de la situation et de la politique économiques de ses Etats membres. Le suivi de la politique macroéconomique et financière constitue l'essentielle de sa mission. Cet axe d'intervention préventive est complété par un éventail d'instruments de prêt dont le FMI dispose pour aider les Etats membres qui se retrouvent en difficultés de balance de paiements ou qui mettent en œuvre des politiques d'ajustement et de réformes. A l'aide financière s'ajoute l'assistance technique offerte par le FMI dans le but de renforcer les capacités institutionnels et le capital humain de ses Etats membres.

Pour s'acquitter de sa mission le FMI dispose de trois types de ressources financières: les quotes-parts, les accords d'emprunt multilatéraux (nouveaux accords d'emprunt – NAE) et les emprunts bilatéraux. L'agencement de ces différentes ressources financières reflète la structure de l'économie mondiale et est intimement lié à la gouvernance du FMI. Toute réforme de gouvernance du FMI est aussi une réforme qui impacte sur l'équilibre entre les trois principaux ressources financières de l'institution. Aussi la dernière réforme en cours comporte un important élément de réajustement des quotes-parts.

##### *Réajustement des quotes-parts et réforme du conseil d'administration du FMI*

Les quotes-parts du FMI sont les ressources apportées au fonds par chacun des Etats membres en fonction notamment de la taille de leur économie. La contrepartie de l'ensemble des quotes-parts constitue l'essentiel des actifs de réserves qui peuvent être utilisés par le FMI. La quote-part d'un Etat membre au FMI joue un rôle essentiel dans ses relations avec l'institution, et détermine les limites de son accès au financement du FMI. La quote-part détermine également le nombre de voix dont un pays dispose à son conseil d'administration.

Le conseil des gouverneurs du FMI procède périodiquement, au moins tous les cinq ans, à une révision générale des quotes-parts. Celle-ci a pour but d'évaluer les besoins de financement des pays membres et la capacité de financement du FMI. La révision générale permet également d'ajuster les quotes-parts relatives des pays membres afin de mieux refléter leur position relative dans l'économie mondiale.

La Résolution N° 66-2 sur les quotes-parts et la réforme du conseil d'administration a pour effet de doubler les assises financières du FMI et d'introduire une réorganisation de la représentation des Etats membres et de la gouvernance du FMI. Elle se situe en ligne directe d'une première vague de réformes décidée lors des assemblées annuelles de Singapour en 2006 et de la deuxième phase de réforme entérinée par l'adoption de la Résolution N° 63-2 au 28 avril 2008. C'est cette même résolution qui va provoquer une consolidation de la représentation européenne au niveau du conseil d'administration du FMI et réduira le nombre d'administrateurs délégués européens de deux. Cette modification de la composition du conseil d'administration est la conséquence logique d'un changement du paradigme géopolitique dont l'expression primaire est la montée en puissance des économies émergentes.

Pour le Luxembourg la réforme comporte deux volets. D'une part, les conséquences d'ordre financière, et d'autre part, les conséquences qui ont trait à la représentation du Luxembourg au sein du FMI.

La recomposition du conseil d'administration a eu un impact direct sur le groupe de vote dirigé par la Belgique et dont a fait partie le Luxembourg. Afin de contribuer à la consolidation de la représentation européenne la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont examiné les possibilités de constituer ensemble un groupe de vote BeNeLux. Ses efforts se sont soldés par la création d'un groupe de vote composé de la Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg, de l'Ukraine, d'Israël, de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Croatie, de la Bosnie et de la Herzégovine, de Chypre, de la Géorgie, de la Moldavie, de l'Arménie, de la Macédoine et du Monténégro. Le groupe est dirigé par la Belgique et les Pays-Bas qui se partagent la représentation du groupe de vote au niveau du conseil d'administration et du comité monétaire et financier international. Cet accord a donné naissance au deuxième plus important groupe de vote au sein du FMI derrière les Etats-Unis. Pour ce qui est des implications financières on note l'augmentation de la quote-part du Luxembourg dans le capital du FMI et une diminution proportionnelle de son engagement au titre des NAE.

Suite à la crise financière mondiale les accords d'emprunt NAE, auxquels le FMI a recours quand les ressources tirées des quotes-parts prouvent être insuffisantes, il a été décidé de renforcer les ressources en provenance de cet ensemble d'accords de crédits. Cette décision a eu pour conséquence de faire passer l'engagement NAE du Luxembourg à l'égard du FMI de 340 millions à 971 millions DTS. Cet engagement de financement du Luxembourg sera ajusté vers le bas au moment de l'entrée en vigueur de la Résolution N° 66-2.

La Résolution N° 66-2 aura pour conséquence de faire passer la quote-part du Luxembourg de 418,7 millions de DTS à 1.321,8 millions de DTS, respectivement de 499,6 millions d'euros à 1.577,3 millions d'euros au taux de change en vigueur au 31 décembre 2014. La part du Luxembourg dans les assises financières du FMI augmentera de 0,176% à 0,277%. En même temps le Luxembourg bénéficie d'une augmentation de ses droits de vote qui progressent de 0,195 % à 0,291% du total des droits de vote.

Au cours des années suivant la création du FMI, la quote-part théorique du Luxembourg s'est graduellement éloignée de sa quote-part réelle. Aujourd'hui la quote-part théorique du Luxembourg est de 0,503% comparée à sa quote-part réelle, résultant de la réforme 2010, de 0,176%. Lors des révisions générales des quotes-parts la quote-part réelle du Luxembourg a été constamment ajustée pour réduire cet écart. Ainsi, des lois successives ont relevé la quote-part réelle du Luxembourg de 10 millions de DTS en 1946 à 418,7 millions de DTS en 1999, respectivement de 11,9 millions d'euros à 499,6 millions d'euros au taux de change en vigueur au 31 décembre 2014.

Au demeurant il reste à signaler que l'entrée en vigueur de la Résolution N° 66-2 se heurte toujours au vote des Etats-Unis, seule pays qui n'a pas encore ratifié la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI.

En date du 19 décembre 2011, les ministres des Finances de la zone euro ont confirmé l'engagement politique pris par leurs Chefs d'Etat ou de Gouvernement le 9 décembre 2011 d'accorder des prêts bilatéraux à hauteur de 150 milliards d'euros au FMI pour permettre à ce dernier de disposer des ressources financières nécessaires pour lutter efficacement contre la crise économique et financière, et notamment aussi la de la dette souveraine en Europe. A l'instar des autres Etats membres de la zone euro, le Luxembourg a pris l'engagement de participer à cet effort collectif visant à renforcer les assises financières du FMI.

Le montant total de l'engagement de la zone euro se situe à 150 milliards d'euros de prêts bilatéraux. Le montant de 2,06 milliards correspond à la quote-part de la contribution de Luxembourg au FMI. Le prêt prendra la forme d'une ligne de crédit ouverte au bénéfice du FMI, mais qui ne sera mobilisée qu'autant que de besoin. En 2014, l'engagement de Luxembourg, ainsi que des autres Etats membres participants à ces prêts bilatéraux, a été prolongée d'une année pour le montant initial de l'engagement.

### ***L'assistance technique délivrée par le FMI***

Dans ses relations bilatérales avec le FMI, le Luxembourg met en œuvre une stratégie axée sur l'assistance technique dont l'objectif ultime est de renforcer les capacités institutionnelles et le capital humain des pays à revenu faible. En ce faisant le Ministère des Finances aide ces pays à mieux formuler leurs politiques macroéconomiques et structurelles.

Le Luxembourg participe dans plusieurs fonds fiduciaires d'assistance technique. Ainsi, le Luxembourg est engagé dans l'initiative Afritac, un fonds qui finance des centres d'assistance technique en Afrique. Le Ministère des Finances s'est également investi dans un fonds fiduciaire thématique pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Dernièrement, cette année, le Ministère des Finances s'est également engagé dans le CAPTAC-DR (*Central America-Panama and the Dominican Republic Regional Technical Assistance Center*), un fonds thématique destiné à renforcer l'efficacité des politiques et administrations fiscales en Amérique Centrale. De plus, le Ministère des Finances s'est également investi dans un fonds fiduciaire thématique pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) et a pris la décision de contribuer à un autre fonds thématique destiné à renforcer l'efficacité des politiques et administrations fiscales.

## **B. LE GROUPE « BANQUE MONDIALE »**

### **1. Association internationale de développement (AID)**

L'AID, filiale de la Banque mondiale créée en 1960 pour octroyer des prêts à taux réduit et pour fournir de l'assistance sous forme de dons, constitue l'une des sources multilatérales les plus importantes en matière de financement au développement. En raison de son haut degré de concessionnalité (valeur nette actualisée d'un prêt inférieure à sa valeur faciale/nominale), les Etats membres, dont le Luxembourg, doivent procéder à des reconstitutions périodiques des avoirs de l'AID (i.e. tous les trois ans).

Les négociations pour la 17ème reconstitution des ressources de l'AID se sont conclues le 17 décembre 2013 à Moscou. Durant cette réunion finale le Luxembourg a pris l'engagement de contribuer 50,4 millions euros sur 9 ans (2014-2025) au titre de l'AID17, dont l'enveloppe totale se chiffre à EUR 27 milliards. Ce montant représente le « *burdenshare* » traditionnel du Luxembourg. Ce partage du fardeau est en ligne avec l'évolution des contributions antérieures.

### **2. Les fonds gérés administrativement ou co-sponsorisé par la Banque Mondiale**

#### ***a) Fonds pour l'environnement mondial (FEM-GEF)***

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été créé en 1991 au sein de la Banque mondiale comme projet pilote. Il réunit 182 pays qui ensemble attaquent des problèmes environnementaux à caractère mondial. Devenu, en 1994, organisme financier indépendant, le FEM ou GEF (« *Global Environment Facility* ») accorde des financements aux pays en développement et aux pays en transition pour des projets concernant la biodiversité, le changement climatique, les eaux internationales, la dégradation des sols, la couche d'ozone et les polluants organiques persistants. La Banque mondiale fait office d'administrateur de la caisse du GEF auquel elle fournit des services administratifs. Le Luxembourg fait partie de cet organisme depuis 1997.

Les projets financés par le FEM profitent à l'environnement à l'échelle de la planète. Le FEM est aujourd'hui la principale source de financement des projets d'amélioration de l'état environnemental du globe.

## ***b) CGIAR***

Créé en 1971, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) est un partenariat stratégique rassemblant divers donateurs qui appuient 15 centres internationaux travaillant en collaboration avec des centaines de gouvernements, d'organisations de la société civile et d'entreprises privées de par le monde. Parmi les bailleurs de fonds du CGIAR figurent des pays en développement et des pays industrialisés, des organisations internationales et régionales et des fondations privées.

Le CGIAR — qui a pour mission de combattre la faim et la pauvreté, d'améliorer la santé humaine et la nutrition et de renforcer la résilience des écosystèmes en favorisant les partenariats, le leadership et l'excellence dans la recherche agronomique internationale — est à l'origine de recherches scientifiques de pointe qui contribuent à une croissance agricole durable au profit des pauvres. Les nouvelles variétés culturales, les connaissances et autres réalisations issues des recherches menées en coopération au sein du CGIAR sont largement diffusées auprès des personnes et des organisations œuvrant pour le développement agricole durable dans le monde.

Les 15 centres du CGIAR administrent des banques internationales de gènes, assurant ainsi la préservation et la diffusion d'une large gamme de ressources phylogénétiques qui constituent la base de la sécurité alimentaire mondiale.

En outre, le CGIAR exécute plusieurs programmes novateurs appelés « Challenge Programs » conçus pour trouver des solutions aux problèmes régionaux et mondiaux d'importance majeure. Ces programmes, qui sont mis en œuvre dans le cadre de vastes partenariats de recherche, permettent de mobiliser les connaissances, les technologies et les ressources nécessaires pour résoudre des problèmes tels que les carences en micronutriments qui frappent plus de 3 milliards de personnes ; les pénuries d'eau que subit d'ores et déjà un tiers de la population mondiale ; et les changements climatiques qui menacent gravement les moyens d'existence des populations rurales dans les pays en développement.

Fin 2009, le CGIAR a adopté un nouveau modèle institutionnel visant à améliorer sa production scientifique dans un environnement caractérisé par le changement rapide des conditions d'intervention. Les réformes se traduisent par un programme de recherche davantage axé sur les résultats, une clarification des responsabilités dans l'ensemble du CGIAR et la rationalisation de la gouvernance et des programmes.

Le nouveau Fonds du CGIAR a été constitué pour améliorer la qualité et le volume des financements par une harmonisation des contributions des donateurs, tandis qu'un nouveau consortium rassemblera les différents centres en une entité juridique qui constituera un interlocuteur unique auquel le Fonds pourra s'adresser pour passer des contrats avec les centres et les autres partenaires en vue de la réalisation de travaux de recherche.

Du fait de l'approche systémique désormais adoptée, l'action des centres du CGIAR s'inscrira dans une stratégie et un cadre de résultat qui renforceront leur collaboration et amélioreront leur efficacité et leur impact sur le développement. Un portefeuille de programmes sera constitué afin d'offrir aux chercheurs et aux partenaires du CGIAR de nouveaux moyens de produire des biens publics internationaux répondant aux grands problèmes mondiaux de développement.

Avec cette nouvelle structure, le CGIAR favorisera la mise en place de partenariats plus solides et plus dynamiques générant une production scientifique de qualité tout en renforçant les instituts de recherches nationaux. Les parties concernées, notamment les bailleurs de fonds, les partenaires et les bénéficiaires, contribueront à la conception de la stratégie et des programmes. La Conférence mondiale sur la recherche agricole pour le développement offrira une occasion idéale pour associer les utilisateurs de la recherche, notamment les agriculteurs, les communautés forestières, les communautés de pêcheurs et les systèmes nationaux de recherche agricole (SNRA) à l'élaboration des nouveaux programmes de recherche.

Le Ministère des Finances a signé des accords de partenariat avec le Centre de recherche public Gabriel Lippmann ainsi qu'avec Bioersity International basé à Rome et avec le Centre international de la pomme de terre basé à Lima au Pérou. La contribution financière du Ministère à ces centres s'est élevée en 2014 à 500.000 euros.

### **c) *REPARIS***

Avec sa dernière contribution en 2013 d'un montant de 200.000 euros, le Ministère des Finances a fourni un montant total et définitif d'1 million d'euros à REPARIS (*Road to Europe : Program of Accounting Reform and Institutional Strengthening*), un programme régional de la Banque mondiale destiné à créer un cadre institutionnel transparent et efficace pour le reporting financier dans les pays suivants : Albanie, Bosnie et Herzégovine, Croatie, Kosovo, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, Moldova, Monténégro et Serbie.

Ce programme est conçu sur base de l'acquis communautaire en vue d'améliorer le climat d'investissement, l'environnement légal et réglementaire en renforçant le développement des secteurs privé et financier, tout en facilitant le cas échéant une intégration éventuelle ou une harmonisation avec l'UE. Auparavant co-exécuté par la Banque mondiale et la Commission européenne, il est maintenant complètement géré et financé par la Commission européenne.

### **d) *FIRST (Financial Sector Reform and Strengthening)***

Le Luxembourg fait partie de l'initiative pour le renforcement et la réforme du secteur financier («*Financial Sector Reform and Strengthening*», FIRST), exemple d'un programme global couronné de succès. Cette initiative fut lancée en 2002 et y participent également la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suisse, l'Allemagne, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

La plupart des pays en développement ne disposent ni des ressources financières ni des moyens techniques ni du savoir-faire pour observer les bonnes pratiques touchant au système financier. C'est pourquoi l'initiative First a pour but, par le biais de programmes à court et moyen termes, de soutenir les pays en développement dans les questions relatives aux marchés des capitaux, aux systèmes de paiement, au secteur bancaire, à la réglementation et à la surveillance. Les projets sont mis au point et réalisés en étroite collaboration avec les autorités des pays partenaires. Jusqu'ici, l'initiative First a permis de réaliser quelque 250 projets touchant au secteur financier, cela à la demande des pays en développement les plus divers.

La contribution totale du Luxembourg à ce programme s'élève à 2,7 millions d'euros (répartis sur la période 2013-2018).

### 3. Société Financière Internationale (SFI-IFC)

La SFI fait partie du Groupe de la Banque mondiale et investit et fournit des services-conseil pour promouvoir dans ses pays membres en développement des projets durables et profitables sur le plan économique, solides financièrement et commercialement, et viables sur le plan environnemental et social.

La démarche de la SFI repose sur le principe qu'une croissance économique solidement établie est essentielle à la réduction de la pauvreté, que cette croissance doit être fondée sur le développement de l'esprit d'entreprise et la poursuite d'investissements privés fructueux, et que les entreprises privées ont besoin d'un cadre des affaires propice pour prospérer et contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population.

La SFI veille à ce que ses projets respectent des normes environnementales et sociales rigoureuses; elle consulte les communautés locales pour s'informer pour chaque projet des opportunités offertes et des impacts environnementaux et sociaux; elle collabore avec des ONG locales responsables; elle écoute les parties prenantes pour s'informer et répondre à leurs préoccupations.

En 2014 le Ministère des Finances a reconduit son accord de partenariat avec la SFI, garantissant ainsi la cohésion, la maximisation de l'impact de ses actions et la prévisibilité de ses financements. Ce nouvel accord a porté sur un montant total de 1.750.000 euros couvrant les programmes suivants : *Facility for Investment Climate Advisory Services* (FIAS), *Sustainable Business Advisory Services* (SBA), *Global Corporate Governance Forum* (GCGF) et *Technical Assistance Trust Fund* (TATF).

Ce genre de partenariat met l'expertise de la SFI à la disposition des bailleurs de fonds et lui permet d'innover et de piloter de nouvelles approches. Le Luxembourg travaille étroitement avec la SFI dans le développement de nouveaux programmes et dans l'amélioration des programmes existants. Dans ce sens, le Luxembourg est un vrai partenaire stratégique pour la SFI.

#### **a) FIAS**

Le Luxembourg est un partenaire de FIAS depuis 2001, programme soutenu par une quinzaine de bailleurs de fond. A travers ce programme, le Groupe de la Banque mondiale et les bailleurs de fonds aident les pays en développement et en transition à se réformer afin de créer des climats propices et responsables aux affaires.

FIAS identifie les pratiques en matière de droit, d'administration et des affaires, ainsi que les politiques gouvernementales qui font obstacle aux investissements et à la productivité ; conçoit des plans d'actions applicables financièrement et politiquement ; et soutient les pays clients à travers toutes les phases de transition et d'application de ces plans d'action.

Des représentants du Ministère des Finances participent régulièrement dans les discussions sur la stratégie et le programme de travail de FIAS. Cumulativement, le Luxembourg a versé des fonds d'une valeur totale de près de 5,5 millions d'euros au profit des activités de FIAS, notamment en soutien d'une initiative globale visant à combattre l'évasion et la fraude fiscales dans les pays en développement, ainsi qu'en soutien d'un « Trade Facilitation Program ».

#### **b) SBA**

Les *Sustainable Business Advisory Services* de la SFI regroupent des initiatives dans les domaines sociaux et de l'environnement visant à l'élaboration de « *business models* » qui sont profitables, ceci dans le respect de l'environnement et du développement social. Les projets en question s'attaquent aux barrières qui ne permettent pas au secteur privé d'adopter ces « *business models* ».

Le Luxembourg aide ainsi la SFI à promouvoir la contribution du secteur privé à la protection environnementale et au développement social. Les nouveaux modèles d'affaires développés par SBA utilisent le succès commercial comme moteur de développement durable dans des domaines comme l'énergie renouvelable, la responsabilité sociale de l'entreprise et la protection de la biodiversité. Ce faisant, le soutien du Luxembourg (300.000 euros en 2014) est ressenti au-delà de l'impact immédiat de SBA puisque ses effets se font sentir à travers l'adoption de ses modèles par le secteur privé en général.

#### ***c) Global Corporate Governance Forum***

Le Ministère des Finances (dont un de ses fonctionnaires est président du Comité des Donateurs, organe qui arrête les programmes et le budget) est un des partenaires clefs du GCGF, programme de la Banque mondiale et de l'OCDE dont un des objets est d'aider les pays émergents ou en développement à se doter d'outils de gouvernance utiles à leur développement socio-économique.

Le GCGF se fait conseiller par un *Private Sector Advisory Group* (PSAG) qui comporte environ 60 membres de renommée internationale, y compris deux experts luxembourgeois.

Le Forum parraine des initiatives régionales et locales pour remédier aux défaillances dans la gouvernance d'entreprise dans les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu dans le contexte de programmes de réformes économiques générales de portée nationale ou régionale. De solides pratiques en matière de gouvernement d'entreprise peuvent inspirer confiance aux investisseurs et aux bailleurs et stimuler les investissements intérieurs et étrangers. Le renforcement de la gouvernance d'entreprise est un élément essentiel à la création du climat nécessaire à la croissance économique et au développement socio-économique.

L'engagement du Ministère des Finances en faveur du GCGF s'élève cumulativement à un montant total de 4,5 millions d'euros. Ce programme arrivera officiellement à échéance en 2015.

#### ***d) Technical Assistance Trust Fund***

TATF est un instrument utilisé pour des besoins d'assistance technique, activités typiquement fournies par des consultants pendant des périodes courtes ou à moyen terme. Le travail fourni par ces consultants peut inclure l'identification de nouveaux projets ou l'amélioration de la qualité des projets existants ou des partenaires locaux. Couverts sont également des études de secteur, des études de faisabilité, l'appui juridique, la formation et le « *capacity-building* ».

En 2014 la contribution de 400.000 euros au « *Luxembourg IFC Technical Assistance Trust Fund* » a eu comme priorités les thèmes suivants: « *Access to Finance* » et « *Business Enabling Environment* », et notamment la mise en place par la SFI d'une « *Global SME Financing Facility* ». Le soutien luxembourgeois a également porté sur les projets suivants :

- World Region – Innovative Retail Payments Facility (IRPF)
- MENA Region: Farmer and SME Training (FAST)
- Bangladesh: Environmental & Social Risk Management for the Financial Sector in Bangladesh
- Morocco: Sustainable Energy Finance Market Study

## **4. La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD-EBRD)**

En 2014 le Ministère des Finances a reconstitué le « *EBRD Luxembourg ODA Technical Cooperation Fund* » d'un montant de 1,5 millions d'euros pour des programmes d'assistance technique dédiés aux pays éligibles au titre d'Assistance Publique au Développement (APD).

Ces activités visent notamment à développer l'entreprise et l'entrepreneuriat dans la région, à stimuler l'activité économique en soutien du mandat de la Banque, à améliorer la gestion des entreprises, leur performance et leur gouvernance en ayant recours aux consultants luxembourgeois, au renforcement des secteurs financiers locaux, à promouvoir les énergies durables, à assurer la sécurité nucléaire, etc.

L'assistance technique améliore par ailleurs la préparation et la réalisation des projets d'investissement de la BERD et fournit des services consultatifs aux clients des secteurs public et privé. Elle accroît l'incidence des projets de la BERD sur le processus de transition en appuyant les changements structurels et institutionnels, et soutient les réformes juridiques et réglementaires, le développement des institutions, la gestion des entreprises et la formation. L'assistance technique est importante pour la Banque puisqu'elle permet de préparer soigneusement les investissements et se traduit, en général, par des investissements plus efficaces et, en particulier, par des possibilités d'investissement dans des contextes plus à risque. En 2014 le Luxembourg a ainsi soutenu financièrement les programmes/projets suivants :

- legal transition et policy dialogue
- financial sector development
- Small Business Support
- gender equality
- social inclusion
- agribusiness
- energy and environmental sustainability
- Western Balkans Financial Law programme

En particulier, en 2014 le Ministère des Finances a contribué aux fonds spéciaux suivants :

#### ***a) Contribution à des programmes d'assistance technique***

##### Early Transition Countries Fund (ETC Fund)

Le Ministère des Finances a versé en 2014 un montant supplémentaire de 200.000 euros au fonds d'aide aux pays en début de transition, portant ainsi l'engagement total luxembourgeois en faveur de cette initiative à 2 millions d'euros. Le Luxembourg est l'un des 12 donateurs de ce fonds, qui a été établi en 2004 et qui est rattaché à l'exécution du programme de la BERD dans les pays les plus pauvres où elle effectue des opérations (Mongolie, Moldavie, Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, Tadjikistan, République kirghize et Ouzbékistan).

L'initiative de la BERD est conçue spécifiquement pour stimuler l'activité économique, selon une approche optimisée pour financer un plus grand nombre de petits projets gérés selon des principes de marché, qui peut contribuer à instaurer des conditions d'emploi de prospérité durable.

##### Fonds luxembourgeois de coopération technique

Ce fonds vise principalement à fournir un financement permettant d'embaucher de façon non exclusive des experts-conseils luxembourgeois pour les projets de la BERD dans des domaines variés dans les pays où la Banque effectue des opérations. Le Luxembourg y a versé plus de 20 millions d'euros depuis 1991 à des fins de coopération technique.

En 2014 la contribution luxembourgeoise a notamment couvert des prestations d'assistance technique en faveur de l'amélioration de l'infrastructure législative bancaire dans les pays des Balkans, ainsi qu'à promouvoir les standards internationaux de qualité alimentaire dans la même région.

### Programme Enterprise Growth

En 2014 le Ministère des Finances a continué son appui financier au *Enterprise Growth Programme* (anciennement TAM (*Turn Around Management*) / BAS (*Business Advisory Services*)).

Le programme EGP est complémentaire aux activités d'investissement de la BERD. Il vise à améliorer la gestion des entreprises, leur performance et leur gouvernance en mettant à leur disposition des consultants expérimentés (souvent d'anciens dirigeants de haut niveau d'entreprises occidentales) qui vont aider les entreprises locales à résoudre les divers problèmes qu'elles pourraient rencontrer, tels que la planification des activités, la recherche marketing, la comptabilité et les études de réduction des coûts, le développement de produits, les plans marketing, les solutions informatiques et le développement stratégique (notamment la restructuration des entreprises, leur réorganisation et leur gestion).

Ce programme contribue également à soutenir l'emploi et à créer de nouveaux projets qui feront l'objet d'un financement extérieur. La contribution luxembourgeoise en 2013 a couvert des missions menées en Albanie, Serbie et au Monténégro.

### ***b) Contribution aux Fonds multilatéraux dits « nucléaires » (Nuclear Decommissioning Funds)***

#### Réfection du sarcophage de Tchernobyl (Ukraine)

Ce fonds vise principalement à assurer la sûreté du sarcophage mis en place autour du réacteur nucléaire endommagé (tranche 4) de la centrale de Tchernobyl. Suite à la conférence des donateurs du mois de juillet 2011 à Kiev à l'occasion du 25e anniversaire de la tragédie, le Luxembourg s'est engagé à souscrire 1,5 millions d'euros qui viennent s'ajouter à la contribution initiale de 2,5 millions d'euros.

Le sarcophage, construit à la hâte et dans des conditions périlleuses suite à l'accident nucléaire en 1986, avait en effet commencé à présenter des signes de vieillissement importants il y a quelques années, et le danger d'une nouvelle contamination était devenu imminent. La BERD, en raison de sa compétence régionale et de son expérience en matière de sécurité nucléaire, s'est vu attribuer le rôle de gestionnaire du fonds, ainsi que de coordinateur des travaux à entreprendre.

#### Mise hors service de la centrale nucléaire de Ignalina (Lituanie)

Sous la pression de l'Union Européenne, la Lituanie a été amenée à s'engager pour la fermeture de sa centrale nucléaire d'Ignalina, une centrale du type RBMK (« Tchernobyl ») considérée comme très dangereuse au point de vue risque de contamination radioactive. Suite à une visite du Premier Ministre en Lituanie en avril 2001, la décision a été prise que le Luxembourg rejoindrait d'autres pays et la Commission Européenne dans le financement d'un programme de mise hors service de cette centrale : le programme comporte non seulement une contribution aux frais de démantèlement des installations proprement dites, mais encore une assistance pour le traitement du combustible radioactif, la modernisation d'unités de génération électrique non-nucléaires, ainsi que l'introduction de mesures de conservation énergétique.

L'engagement du Luxembourg se chiffre à 1,5 millions euros sur une période de 8 ans (2001-08). Les contributions de pays donateurs sont rassemblées au sein d'un fonds fiduciaire (« *Ignalina International Decommissioning Support Fund* » - IIDSF) maintenu auprès de la BERD, qui en vertu de son expérience en matière de sécurité nucléaire a reçu le mandat de mettre en œuvre le programme.

### **C. BEI ET FEMIP**

La FEMIP rassemble tous les instruments de la BEI en faveur du développement économique des pays partenaires méditerranéens : Algérie, Égypte, Gaza/Cisjordanie, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie. Il s'agit d'un outil de référence du partenariat économique et financier entre l'Europe et la Méditerranée. A travers son fonds fiduciaire, la BEI-FEMIP complète ses opérations dans la région moyennant l'assistance technique, des analyses prospectives en amont et des prises de participations. L'assemblée des fondateurs, dont le Luxembourg, a décidé de renforcer l'éventail de ses services par l'adjonction d'un guichet d'aide à la transition démocratique qui complète les guichets « assistance technique » et « soutien au secteur privé ».

L'engagement du Ministère des finances à l'égard de la FEMIP s'élève à 1,4 millions d'euros sur la période 2012-2014.

### **D. LA BANQUE DE DEVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE (CEB)**

La CEB est une banque multilatérale de développement à vocation sociale. Avec ses 40 États membres, elle représente un instrument de la politique de solidarité en Europe. Depuis sa création en 1956, la Banque participe au financement de projets sociaux, répond aux situations d'urgence et concourt par là même à l'amélioration des conditions de vie dans les régions les moins favorisées du continent européen. La CEB contribue ainsi directement à promouvoir la cohésion sociale en Europe.

Les prêts de la Banque sont octroyés selon des critères précis définis. Sont ainsi considérés comme prioritaires les projets qui "aident à résoudre les problèmes sociaux que pose ou peut poser aux pays européens la présence de réfugiés, de personnes déplacées ou de migrants résultant de mouvements de réfugiés ou d'autres mouvements forcés de populations ainsi que de la présence de victimes de catastrophes naturelles ou écologiques". En cinquante ans d'histoire, le champ d'intervention de la Banque s'est progressivement élargi à d'autres secteurs d'intervention : éducation et formation professionnelle, santé, logement social, emploi dans les PME, amélioration de la qualité de vie en milieu urbain défavorisé et modernisation rurale, protection de l'environnement, sauvegarde du patrimoine historique et culturel et infrastructures des services publics administratifs et judiciaires.

### **E. LA BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT**

Le Luxembourg continue à apporter son soutien au développement du secteur financier au sein de la région. Au cours de l'année sous revue, le Luxembourg a augmenté sa contribution au fonds dédié à financer de l'assistance technique liée au développement du secteur financier de €1,5 millions.

| Institution / Programme                                                                            | Dépenses 2014 en euros                                                                                                                        | Participations aux reconstitutions des ressources ou au capital et financement de programmes |                                |               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------|
|                                                                                                    |                                                                                                                                               | Montant versé                                                                                | Aide Publique au Développement | Aide Publique |
| Fonds monétaire international et Groupe Banque mondiale                                            | 34054030                                                                                                                                      |                                                                                              |                                |               |
|                                                                                                    | FMI: Fonds fiduciaire d'assistance technique spécialisé en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme | 250 000,00                                                                                   | 250 000,00                     |               |
|                                                                                                    | FMI: Fonds fiduciaire d'assistance technique spécialisé en matière de politique et administration fiscale                                     | 250 000,00                                                                                   | 250 000,00                     |               |
|                                                                                                    | FMI: Fonds fiduciaire d'assistance technique régionale AFRITAC WEST                                                                           | 250 000,00                                                                                   | 250 000,00                     |               |
|                                                                                                    | IFC Framework Agreement                                                                                                                       | 1 750 000,00                                                                                 | 1 750 000,00                   |               |
|                                                                                                    | Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (CGIAR/CIP-BIOVERSITY)                                                             | 500 000,00                                                                                   | 500 000,00                     |               |
|                                                                                                    | Groupe consultatif pour aider les plus pauvres (CGAP)                                                                                         | 150 000,00                                                                                   | 150 000,00                     |               |
|                                                                                                    | IBRD REPARIS                                                                                                                                  | 200 000,00                                                                                   | 200 000,00                     |               |
|                                                                                                    | UN-ODC STAR                                                                                                                                   | 140 000,00                                                                                   | 140 000,00                     |               |
|                                                                                                    | World Bank First Initiative                                                                                                                   | 400 000,00                                                                                   | 400 000,00                     |               |
|                                                                                                    | CAPTAC-DR                                                                                                                                     | 250 000,00                                                                                   | 250 000,00                     |               |
|                                                                                                    | Microfinance Investor Network                                                                                                                 | 100 000,00                                                                                   | 250 000,00                     |               |
| TOTAL Ligne budgétaire                                                                             |                                                                                                                                               | 4 240 000,00                                                                                 | 4 240 000,00                   |               |
| Banque asiatique de développement                                                                  | 34054034                                                                                                                                      |                                                                                              |                                |               |
|                                                                                                    | Trust fund for financial sector development                                                                                                   | 1 500 000,00                                                                                 | 1 500 000,00                   |               |
| TOTAL Ligne budgétaire                                                                             |                                                                                                                                               | 1 500 000,00                                                                                 | 1 500 000,00                   |               |
| Banque européenne d'investissement et Banque européenne pour la reconstruction et le développement | 34054031                                                                                                                                      |                                                                                              |                                |               |
|                                                                                                    | BEI Femip Trust Fund                                                                                                                          | 400 000,00                                                                                   | 400 000,00                     |               |
|                                                                                                    | BEI Microfinance MOU                                                                                                                          | p.m.                                                                                         | p.m.                           |               |
|                                                                                                    | LuxFLAG                                                                                                                                       | p.m.                                                                                         | p.m.                           |               |
|                                                                                                    | CS Fund                                                                                                                                       | 200 000,00                                                                                   | 200 000,00                     |               |
|                                                                                                    | ETC Fund                                                                                                                                      | 300 000,00                                                                                   | 300 000,00                     |               |
|                                                                                                    | ODA TC Fund                                                                                                                                   | 1 500 000,00                                                                                 | 1 500 000,00                   |               |
| TOTAL Ligne budgétaire                                                                             |                                                                                                                                               | 2 400 000,00                                                                                 | 2 400 000,00                   |               |
| ATTF                                                                                               | 34054032                                                                                                                                      |                                                                                              |                                |               |
|                                                                                                    | Dotation financière                                                                                                                           | 763 333,00                                                                                   | 763 333,00                     |               |
| TOTAL Ligne budgétaire                                                                             |                                                                                                                                               | 763 333,00                                                                                   | 763 333,00                     |               |
| Banque Africaine et Fonds Africain                                                                 | 34054036                                                                                                                                      |                                                                                              |                                |               |
|                                                                                                    | Multi-Donor Facility for Capacity Development                                                                                                 | p.m.                                                                                         | p.m.                           |               |
| TOTAL Ligne budgétaire                                                                             |                                                                                                                                               | p.m.                                                                                         | p.m.                           |               |
| BONS DU TRESOR                                                                                     |                                                                                                                                               | 15 604 250,00                                                                                | 15 604 250,00                  |               |
| TOTAL APD/AP 2014                                                                                  |                                                                                                                                               | 24 507 583,00                                                                                | 24 507 583,00                  |               |



## IV. Domaines de l'Etat

Pendant l'année 2014 le **service Domaines au Ministère des Finances** a travaillé sur la migration du logiciel Archibus vers la technologie Web.

Le Ministère des Finances a lancé le déploiement du logiciel Archibus en 1996 pour gérer les biens immobiliers de l'Etat. Outre l'inventaire de ce patrimoine, le système Archibus supporte les travaux de gestion du patrimoine immobilier effectué par le Comité d'acquisition, le Comité des Domaines, la Commission des loyers et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Depuis 2005, l'éditeur Archibus Inc. élabore une part croissante de ses nouvelles fonctionnalités dans la technologie Web qui offre de nouvelles fonctionnalités et est plus accessible pour les utilisateurs.

En 2012, le Ministère des Finances a, ensemble avec le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat, décidé de charger la société AREMIS avec la migration d'Archibus vers la technologie Web. Cette migration qui sera terminée au cours du premier semestre de l'année 2015 permettra d'un côté à un nombre plus élevé d'utilisateurs de l'Etat de profiter des données contenues dans Archibus et d'un autre côté de nouvelles fonctionnalités pourront être utilisées permettant d'optimiser la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Un argument important en faveur de la migration vers la technologie Web est également la possibilité de connexion d'Archibus à la publicité foncière de l'Administration du Cadastre et de la Topographie et l'échange de données avec les bases de données de l'Administration des Bâtiments publics. Aussi, cette nouvelle version d'Archibus permettra à l'Etat de disposer à tout moment de statistiques performantes et actualisées des biens domaniaux.

Les travaux de migration sont accompagnés par un comité de pilotage qui se compose de représentants du Ministère des Finances, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, du Centre des Technologies de l'Information de l'Etat ainsi que du prestataire de services.

Le nouvel outil facilitera sensiblement le travail quotidien du service Domaines au Ministère des Finances, en particulier du Comité d'acquisition et de la Commission des loyers ainsi que des services compétents de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. De par sa technologie Web d'autres services étatiques déterminés pourront également en tirer profit.

### A. COMMISSION DES LOYERS

La Commission des Loyers instituée par arrêté ministériel du 14 janvier 1946 a pour mission principale de prendre en location, soit des locaux pour abriter les services de l'Etat, soit des logements pour être constitués en logement de service.

Dans le contexte de la politique domaniale, la Commission des Loyers s'efforce de poursuivre les objectifs suivants:

- envisager lors de nouvelles demandes émanant de départements, une localisation hors du centre du pays;
- réduire le nombre d'adresses différentes en effectuant des regroupements;
- éviter d'augmenter dans la mesure du possible le total des surfaces prises en location en général et en particulier dans les endroits les plus chers.
- réduire la charge budgétaire en relation avec les locations.

En exécution de la mission, la Commission des Loyers gère **811 dossiers contrats** (271 contrats de bail et 540 logements de service); les opérations découlant du traitement journalier constituent sa tâche ordinaire. Les seuls loyers payés pour des locaux, occupés par des services publics directs et des infrastructures scolaires (surface totale de 263.627,50 m<sup>2</sup>), se chiffrent à quelques 51.406.365,- euros, ce montant ne comprend pas les frais accessoires ni les frais d'entretien.

|                                                                                                     | 2014       | 2013       | 2012       | 2011       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Dossiers contrats                                                                                   | 811        | 823        | 872        | 939        |
| loyers (en €)                                                                                       | 51.406.365 | 51.266.797 | 51.408.734 | 53.140.186 |
| <u>Ville de Luxembourg:</u><br>surfaces administratives et scolaires<br>louées (en m <sup>2</sup> ) | 158.106    | 163.494    | 170.767    | 164.867    |
| <u>Ville de Luxembourg:</u><br>adresses louées                                                      | 81         | 82         | 90         | 98         |

En outre, la Commission des Loyers fixe les loyers et charges locatives des 540 logements de service appartenant à l'Etat et qui sont en très grande majorité attribués à la Police Grand-ducale, à l'Armée et à l'Administration des Douanes et Accises. Dans le cadre de l'abolition du régime des logements de service, environ 120 logements ont déjà été libérés.

La Commission des Loyers assure par ailleurs la gestion de 53 parkings avec une capacité d'environ 3.500 emplacements pour environ 3.700 contrats de sous-location (y incluses les voitures de service).

Conformément aux principes applicables en matière de la comptabilité de l'Etat, les engagements financiers en matière de bail à loyer sont pris par les départements respectifs. La mission de la Commission des Loyers consiste à identifier l'objet immobilier qui convient et à négocier la surface et le prix. Ensuite, la Commission des Loyers demande la validation de l'engagement moyennant un formulaire spécial et prévoit en même temps les coûts accessoires à une location, soit du déménagement, des aménagements intérieurs, ainsi que des installations informatiques et téléphoniques. Pour l'engagement des avenants, la procédure est identique.

En 2014, la Commission des Loyers a traité lors de ses réunions de nombreux dossiers dont les plus importants ont été les suivants :

***Relocalisations de ministères et départements suite à la nouvelle organisation gouvernementale :***

- le Ministère de la Sécurité intérieure ;
- le Ministère de l'Egalité des Chances ;
- une partie du Département de la Jeunesse du Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse.

***Réorganisation des bureaux régionaux de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines :***

Regroupement des services de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines sur des sites dans localités suivantes : Luxembourg, Diekirch et Grevenmacher.

### ***Relocalisation du Service de la Sécurité Alimentaire :***

Dans l'attente d'un regroupement avec plusieurs autres services du Ministère de la Santé, le Service de la Sécurité Alimentaire occupe maintenant de nouveaux bureaux à Strassen.

### ***Regroupement de plusieurs services de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem) :***

Plusieurs services de l'Adem dont la direction ont été relocalisés sur un site à Luxembourg-Hamm.

## **B. COMITE D'ACQUISITION DU MINISTERE DES FINANCES**

Le Comité d'acquisition du Ministère des Finances a pour mission d'établir la valeur des immeubles que l'Etat se propose d'acquérir, de vendre ou d'échanger en contactant les propriétaires cédants, les amateurs acquéreurs ou les copermutants afin de négocier l'opération immobilière en question.

Le Comité d'acquisition du Ministère des Finances ne traite toutefois pas les achats et transactions pour les besoins de la construction des autoroutes et grandes routes assimilées, ces affaires étant de la compétence du Comité d'acquisition du Fonds des Routes.

En 2014, le Comité d'acquisition a abordé **278 dossiers** qui représentent un nombre de **336 affaires**, un dossier comprenant souvent plusieurs immeubles ou terrains à acheter de différents propriétaires. 14 demandes ont concerné l'acquisition de terrains et de parcelles boisées, acquisitions ayant principalement pour but, soit d'arrondir la propriété domaniale autour du Lac de la Haute-Sûre, soit d'acquérir des enclaves dans la forêt domaniale.

A noter que les acquisitions d'immeubles sont toujours accompagnées d'un rapport d'expertise établi par l'Administration des Bâtiments publics ou par l'Administration de la nature et des forêts pour ce qui est des parcelles boisées.

Afin de trouver des solutions concernant des acquisitions, des ventes et des échanges de terrains pour les besoins des différents départements ministériels, le Comité d'acquisition entretient des contacts réguliers avec d'autres acteurs publics tels que l'Administration des Bâtiments publics, l'Administration de la nature et des forêts, la Ville de Luxembourg, CFL-Immo, le Ministère de l'Economie, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, ...

La répartition en 2014 des dossiers par département ministériel concerné est la suivante:

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ministère du Logement                                                                         | 6   |
| Ministère de la Culture                                                                       | 1   |
| Ministère de l'Economie                                                                       | 8   |
| Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse                            | 4   |
| Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région                               | 4   |
| Ministère des Finances                                                                        | 17  |
| Ministère des Sports                                                                          | 1   |
| Ministère du Développement durable et des Infrastructures -<br>Département de l'Environnement | 46  |
| Ministère du Développement durable et des Infrastructures -<br>Département des Transports     | 75  |
| Ministère du Développement durable et des Infrastructures<br>Département des Travaux publics  | 115 |
| Ministère de la Santé                                                                         | 1   |

Le nombre de dossiers traités à la demande du Ministère du Développement durable et des Infrastructures - Département des Travaux publics, comprend 10 dossiers relatifs à l'achat d'emprises pour le compte des communes en ce qui concerne des chemins repris aux frais desquels l'Etat participe à raison de 50 %.

## **V. Administrations**

- A. TRESORERIE**
- B. DIRECTION DU CONTROLE FINANCIER**
- C. ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES**
- D. ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES**
- E. ADMINISTRATION DES DOUANES ET ACCISES**
- F. ADMINISTRATION DU CADASTRE ET DE LA TOPOGRAPHIE**
- G. INSPECTION GENERALE DES FINANCES**

(voir annexes)