

N° 423

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur la réglementation bancaire (E 6480 et E 6787),

Par M. Richard YUNG,
Sénateur

(Envoyée à la commission des finances.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise de 2007–2009 a mis en lumière les lacunes du cadre prudentiel bancaire. L'inadaptation et les effets pervers de la réglementation ont été considérés par beaucoup comme des éléments d'aggravation. C'est d'ailleurs en réponse à cette situation et sous l'impulsion du G20 que le Comité de Bâle a proposé en décembre 2010, encore dans un contexte de crise, une redéfinition profonde du dispositif de contrôle prudentiel des banques : « Bâle III ».

Quelques mois plus tard, en juillet 2011, la Commission européenne a présenté deux textes volumineux : une proposition de directive et une proposition de règlement. Ces propositions dénommées « *Capital Requirement Directive* CRD IV » sont construites autour de deux principes fondateurs : **la reprise des normes de « Bâle III »** en un corpus réglementaire unique européen et **l'harmonisation des règles prudentielles** applicables aux banques européennes.

Avant d'examiner plus en détail ces deux textes, je souhaite en préambule attirer votre attention sur deux éléments de réflexion afin de guider notre appréciation des textes.

L'ambition d'origine d'une régulation pérenne et efficace doit être maintenue.

La présidence danoise promeut un calendrier accéléré pour la mise en place rapide, dès mi-2012, d'une régulation efficace et adaptée conforme à l'agenda du G20. Or, le contexte de crise qui perdure pèse sur les débats entre les différentes parties prenantes, au point que les ambitions initiales essentielles pourraient être remises en cause au nom d'une réalité économique immédiate.

Il s'agit certes de trouver le meilleur compromis, mais en s'attachant à concevoir une réglementation pérenne assurant **la solidité et la cohérence du secteur bancaire européen.**

Les conséquences non souhaitées sur le financement de l'économie doivent être surveillées.

Alors que la communauté bancaire s'oppose au resserrement prévu des contraintes en fonds propres et en liquidité, les banques se sont engagées dans une application anticipée de certaines dispositions envisagées, via notamment une réduction sélective de leurs différents métiers et le cas échéant des cessions d'actifs. Cela n'est pas sans conséquence sur le financement de l'économie, tant pour les entreprises que pour les collectivités locales, qui font déjà face à un accès réduit au crédit.

Nous notons par ailleurs que **les acteurs financiers**, face à la crise, **se replient sur leur marché national**.

Ces tendances sont préoccupantes ; si elles perduraient, elles mettraient à mal le développement du marché financier européen unifié. Il paraît dès lors indispensable de mettre en place une surveillance effective des choix d'activités opérés par les banques.

Les propositions de règlement et de directive « CRD IV ».

Les exigences prudentielles relatives aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement sont régies en Europe par les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE. Ce cadre rend possible des options nationales différentes sur des points importants ainsi que des divergences significatives de transposition, ce qui affaiblit son efficacité. La Commission a donc opté cette fois pour **un règlement, d'application immédiate dans tous les Etats membres sans transposition** afin d'imposer une harmonisation totale sur les sujets traités.

Le règlement « CRD IV » reprend les dispositions de « Bâle III », pour en étendre l'application **à l'ensemble des institutions bancaires en Europe** (environ 8 300) au-delà des seules banques internationales visées par « Bâle III ». Cette évolution majeure implique de nombreuses adaptations liées aux spécificités des modèles bancaires européens. Elle placera le régulateur européen en avance face à son homologue américain qui se contente de l'application de « Bâle III » aux banques internationales.

Le Comité de Bâle, inspirateur de « CRD IV », ne s'est pas limité à élever les contraintes de solvabilité afin de renforcer la solidité individuelle des banques. **L'objectif a été de réduire autant que faire se peut la probabilité d'une nouvelle crise systémique**. Un certain nombre de mesures nouvelles de nature macro-prudentielle ont ainsi été introduites visant à diminuer la procyclicité de certaines règles, à limiter les leviers excessifs et à encadrer la gestion de la liquidité.

Une longue phase de transition est prévue car les nouvelles exigences prudentielles ne seront **applicables en totalité qu'en 2019**.

Dans ce contexte, les principales dispositions de la proposition de règlement « CRD IV » s'articulent essentiellement autour :

– du renforcement de la qualité et de la quantité des fonds propres :

Les fonds propres ont toujours été au centre des dispositifs réglementaires en tant qu'absorbeur des pertes éventuelles. Le ratio de fonds propres compare, au numérateur, les fonds propres réglementaires selon la définition retenue par « Bâle III » avec, au dénominateur, les risques supportés par l'institution financière (crédit, opérationnels et de marché), pondérés selon la norme définie par « Bâle III ».

Actuellement, ce ratio de fonds propres réglementaire minimum doit s'établir en permanence à 8 %. Ce niveau ne reste inchangé dans la proposition « CRD IV » qu'en apparence car la proposition impose des exigences renforcées quant à la **qualité** et à la **nature** des éléments qui le constituent tant au numérateur qu'au dénominateur. Le ratio global de 8 % est décomposé afin de distinguer des ratios de fonds propres dits « durs » (*Common Equity Tier 1*) de 4,5 % contre 2,5 % actuellement, plus exigeants en qualité et complétés par un « coussin de conservation » aussi constitué de capitaux « durs » fixé à 2,5 %. **Ainsi, en cas de choc sévère, les banques disposeront d'un niveau de fonds propres « durs » de 7 %.** Les fonds propres « durs » ont vocation à absorber les pertes : la liste des instruments autorisés sera définie par l'Autorité bancaire européenne.

– de l'introduction progressive d'un ratio de levier :

Le ratio de solvabilité actuel intègre une pondération des risques à l'actif des banques. **Le ratio de levier mesure le rapport entre le total du bilan et les fonds propres.** Dans un premier temps, une expérimentation va être conduite sur la base d'un ratio de levier fixé à 3 % (le total du bilan ne pourra pas dépasser 33,33 fois le niveau des fonds propres de base) avant de décider d'en faire une obligation réglementaire en 2018.

– de l'encadrement de la liquidité des établissements bancaires avec des conséquences majeures en termes de renforcement des fonds propres :

Pour répondre au souci nouveau du Comité de Bâle, deux ratios de liquidité sont introduits dans la proposition de règlement « CRD IV ». La décision de leur éventuelle mise en œuvre en 2015 et 2018 sera prise à la lumière d'une phase d'observation préliminaire.

Le ratio de liquidité à court terme – *Liquidity Coverage Ratio (LCR)* – permet de mesurer la capacité d'un établissement financier à faire face à **un choc de liquidité sur 30 jours.**

Le ratio sur un an, le *Net Stable Funding Ratio (NSFR)*, vise à s'assurer que **les financements accordés à long terme ne dépassent pas les ressources disponibles à long terme.**

Les estimations réalisées sur la situation à fin 2009 évaluaient les besoins de fonds propres supplémentaires des banques européennes à 1 000 milliards d'euros pour la liquidité à court terme, 1 730 milliards pour la liquidité à un an, contre seulement 460 milliards d'euros au titre des ratios de fonds propres.

La proposition de directive « CRD IV » couvre les thèmes suivants :

- l'organisation de la supervision,
- le régime de sanction,
- le recours aux agences de notations de crédit externes,
- les matelas de précaution.

Il s'agit notamment sur les deux derniers points d'inciter les banques à recourir à des systèmes de notations internes pour calculer leurs besoins de fonds propres réglementaires, et de donner aux régulateurs nationaux des pouvoirs de contrôle et d'initiative pour la constitution d'un matelas de fonds propres complémentaires de 2,5 %.

Ce coussin dit « contracyclique » s'inscrit dans les mesures macro-prudentielles de « CRD IV ». Il sera fixé de manière discrétionnaire par les régulateurs qui pourront le porter au-delà des 2,5 % en fonction des circonstances. Il devrait être mis en place progressivement entre 2016 et 2019. Il permettra, en période de récession, d'absorber l'accélération du risque issu de la distribution plus généreuse de crédit durant la période de croissance précédente.

La démarche globale de « CRD IV », et en particulier les dispositions qui viennent d'être énumérées, mérite d'être soutenue au vu de l'expérience de la crise. Mais des points importants restent en discussion sur lesquels le Sénat doit prendre position. Il vous est proposé à cet égard de retenir sept observations principales :

1. Le principe de l'harmonisation maximale doit être défendu.

Selon ce principe, **aucun Etat ne peut établir de ratios réglementaires minimaux plus exigeants** que ceux définis par le règlement européen. L'harmonisation maximale a tout d'abord recueilli l'adhésion de tous. Cela ne semble plus être le cas aujourd'hui. Pourtant, les divergences réglementaires, et notamment l'absence d'une définition cohérente en Europe de ce qui peut constituer des fonds propres, ont été un

facteur aggravant de la crise en permettant aux acteurs financiers de localiser leurs opérations sur les places les moins exigeantes. La directive « CRD IV » laisse d'ailleurs aux régulateurs nationaux la flexibilité nécessaire à travers la fixation de contraintes de fonds propres supplémentaires liées aux spécificités nationales ou individuelles. Renoncer à l'harmonisation maximale, c'est prendre le risque de rendre la régulation bancaire inopérante et accepter qu'elle devienne un nouvel outil de concurrence nationale entre pays européens.

2. Le couple ratio de fonds propres / ratio de levier offre une meilleure indication de la nature du risque porté et doit être promu.

Le ratio de fonds propres est fondé sur le raisonnement selon lequel plus le capital d'une banque est important, plus elle est en mesure de faire face à des pertes sans devenir insolvable et sans avoir à faire appel à des fonds publics. Or, **la crise a révélé l'insuffisance du seul ratio de fonds propres pour anticiper l'ensemble des risques**. Une étude de l'OCDE en 2010 a mis ainsi en évidence une corrélation entre levier excessif et niveau de pertes pendant la crise.

Le ratio de levier rapporte les fonds propres au total du bilan non pondéré. Il ne risque pas d'être sous-évalué par les systèmes internes d'appréciation des risques. La bonne analyse de ce ratio dépend toutefois de l'homogénéité relative des règles comptables et de consolidation. Les comparaisons internationales de ce ratio sont impossibles en l'état, du fait des divergences entre les règles comptables américaines et européennes. Il serait souhaitable de poursuivre le rapprochement, afin de pouvoir mieux surveiller l'évolution du ratio de levier.

3. La fiscalité est un outil de la cohérence réglementaire qui doit être mieux exploité.

L'utilisation de la fiscalité comme outil réglementaire est très largement absente des propositions de la Commission. Pourtant, ainsi que le relevait une étude du FMI en 2010, **la taxation discriminante des activités jugées à risque doit être envisagée comme outil de la réglementation**. Le FMI souligne en particulier que le bénéfice de la déductibilité fiscale des intérêts de la dette, présent dans la majorité des systèmes fiscaux, est en contradiction avec l'objectif réglementaire de renforcement des fonds propres. On incite les banques à emprunter.

4. L'encadrement réglementaire de la liquidité est une priorité.

La détérioration de la liquidité a été au cœur de la crise financière. Les banques doivent être en mesure de faire face à un retrait massif ou à un gel significatif des liquidités sur les marchés. C'est pourquoi il était

indispensable que le Comité de Bâle complète le dispositif réglementaire par des contraintes de liquidité.

Les deux ratios proposés dans « CRD IV » représentent un enjeu financier considérable pour l'industrie bancaire qui, dans son ensemble, continue à en négocier les modalités d'application. La gestion de la liquidité relève clairement du cœur de métier des banques et constitue une source fondamentale de leur rentabilité. Sans nier cette dimension, il faut en réguler le fonctionnement pour en éviter toute exploitation excessive.

La proposition de la Commission prévoit une période d'observation qui doit permettre d'ajuster le niveau d'exigence de ces ratios. La participation des banques à cette analyse doit aussi permettre une meilleure transparence sur les activités de gestion de la liquidité, à moins d'un an notamment.

5. Pour être efficace, la réglementation « CRD IV » doit être coordonnée avec un ensemble de dispositions connexes.

La réglementation des banques ne peut se concevoir indépendamment de celle des marchés. Il s'agit pour l'Europe notamment de la révision de la directive des marchés (MIF), du règlement concernant les produits dérivés (EMIR) sur lesquels le Sénat s'est déjà prononcé. Les calendriers d'application de ces différents textes devront être gérés adéquatement. La réglementation des banques appelle aussi un travail d'harmonisation des principes comptables et une réflexion renouvelée sur l'encadrement des rémunérations du secteur.

Elle ne peut se concevoir non plus sans disposer très rapidement **d'un cadre européen organisant la prévention et la gestion des crises bancaires.**

6. La régulation de la « finance de l'ombre » est indispensable.

La croissance des exigences prudentielles a eu comme conséquences le développement de « l'arbitrage réglementaire » et la migration d'opérations vers le secteur non régulé dit « finance de l'ombre » (*shadow banking*). L'arbitrage réglementaire consiste à interpréter ou à contourner la réglementation afin d'en minimiser les contraintes en fonds propres. Les banques ont ainsi développé des stratégies visant à transférer les risques qu'elles portent notamment par le canal de la titrisation. Cette opération, qui consiste à céder des créances à une structure *ad hoc*, qui en finance l'achat en plaçant des titres auprès d'investisseurs, permet à une banque de se refinancer, de réduire son risque et donc ses obligations de capital réglementaire. Ces produits migrent ainsi vers un système où interviennent des entités financières non régulées. En Europe, la titrisation

a connu une forte croissance à partir de 2000. En 2011 encore, les opérations de titrisation se sont élevées à 370 milliards d'euros.

Le poids du « *shadow banking* » est difficile à estimer mais, à titre d'exemple, il représenterait aux États-Unis actuellement plus que le secteur bancaire régulé. Il est impératif de réguler l'ensemble des activités financières, indépendamment du fait qu'elles soient menées par des institutions financières réglementées ou par des acteurs non réglementés. Afin de réduire l'incitation à contourner les règles, **des instruments financiers identiques devraient être soumis au même traitement réglementaire**. C'est beaucoup plus important que de vouloir faire converger le secteur réglementé européen et le secteur réglementé américain.

7. La question de la séparation des activités bancaires doit être posée.

L'une des particularités du fonctionnement du système bancaire est qu'il bénéficie du soutien implicite des États. Au-delà des débats sur la socialisation des pertes et la privatisation des profits, la régulation bancaire ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les limites du soutien implicite des États et la protection des déposants. Certains se sont déjà prononcés sur ce point. La Commission « Vickers » en Angleterre, au regard des caractéristiques de son marché bancaire national, propose notamment des contraintes réglementaires plus exigeantes pour les activités de banque de détail que pour celles de banque de financement et d'investissement. Aux États-Unis, la règle « Volcker » du *Dodd Frank Act* interdit aux établissements bénéficiant du soutien public d'effectuer des opérations de trading pour compte propre et régule leurs investissements dans les fonds alternatifs.

Le débat est maintenant ouvert et la Commission européenne a mis en place un groupe de travail sur le sujet. L'intensité des réactions aux propositions de séparation des activités repose en partie sur l'identification des activités purement spéculatives au niveau de rentabilité élevé. La ligne de séparation entre les activités pour compte de tiers et pour seul compte propre n'est pas claire. La réflexion engagée en Europe doit, pour être menée à bien, s'appuyer sur une vision précise des périmètres de ces activités bancaires.

C'est dans cet esprit, Mesdames, Messieurs, qu'il vous est proposé d'adopter la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
- ③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (E 6787), dit « règlement CRD IV » ;
- ④ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (E 6480), dite « directive CRD IV » ;
- ⑤ – soutient l'initiative de réunir dans un corpus réglementaire unique européen les dispositions de l'accord « Bâle III » et d'harmoniser les règles de gouvernance et de supervision ;
- ⑥ – partage les objectifs de « CRD IV » et approuve les dispositions contenues dans le texte des propositions de directive et de règlement ;
- ⑦ – souligne que l'ambition de « CRD IV » d'établir un cadre réglementaire pérenne à même d'assurer la solidité et le fonctionnement sain du secteur bancaire européen doit être maintenue;
- ⑧ – constate que certaines des règles prudentielles préconisées dans les propositions « CRD IV » sont d'ores et déjà appliquées ;
- ⑨ – souhaite en conséquence que soient étroitement surveillés :
- ⑩ * les démarches de réduction de l'activité des établissements bancaires, en particulier lorsqu'elles se traduisent par des réductions de crédit en direction des entreprises et des collectivités locales ;
- ⑪ * le repli progressif des acteurs financiers sur leur marché national qui risque de conduire à terme à une fragmentation du marché financier européen ;
- ⑫ – soutient et juge essentielle la mise en place effective d'une harmonisation maximale des ratios prudentiels au sein de l'Union européenne ;
- ⑬ – se prononce en faveur d'un ratio de levier conçu comme un outil réglementaire complémentaire aux ratios de fonds propres ;

- ⑭ – considère indispensable que la mise en place des mesures réglementaires de « CRD IV » soit accompagnée d'une harmonisation internationale des normes comptables sur la base des normes européennes, nécessaire à l'homogénéité des ratios ;
- ⑮ – souhaite que soit étudiée l'utilisation de la fiscalité au regard des objectifs de renforcement des fonds propres ;
- ⑯ – soutient la mise en place dans le règlement « CRD IV », au terme d'une période d'observation, de ratios de liquidité contraignants, en particulier en ce qui concerne la gestion de la liquidité à court terme ;
- ⑰ – souhaite que des moyens appropriés soient alloués à l'Autorité bancaire européenne afin qu'elle puisse mener à bien les missions centrales qui lui sont confiées ;
- ⑱ – rappelle que les dispositions « CRD IV » doivent être coordonnées avec un ensemble de textes récents ou en cours d'élaboration et qu'une attention particulière doit être portée à leurs calendriers de mise en œuvre respectifs ;
- ⑲ – souligne notamment l'importance d'établir rapidement un cadre européen de prévention et de gestion des crises bancaires ;
- ⑳ – souhaite que soit étudié un renforcement de l'encadrement des rémunérations du secteur bancaire ;
- ㉑ – souhaite également que soient rapidement formulées des propositions européennes en ce qui concerne la régulation du transfert des activités et des risques bancaires vers le secteur non réglementé ;
- ㉒ – prend acte de la constitution d'un groupe de travail à haut niveau en Europe sur la séparation des différentes activités bancaires ;
- ㉓ – souligne que ce groupe de travail devra traiter du soutien implicite des Etats au secteur bancaire et de la nécessaire protection des déposants ;
- ㉔ – souhaite que, dans le cadre de cette réflexion, une étude approfondie sur la corrélation entre risque et rentabilité des activités bancaires et particulièrement des transactions (trading) pour compte propre soit communiquée au Parlement ;
- ㉕ – demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.