



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2011
SEC(2011) 950 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

**Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement

{COM(2011) 452 final}
{SEC(2011) 949 final}

1. CONTEXTE

L'ampleur de la crise financière a mis en lumière certains risques inacceptables liés à la réglementation actuelle des établissements financiers. Selon les estimations du FMI, les pertes encourues par les banques européennes entre 2007 et 2010 en raison de la crise se montent à près de 1 000 milliards d'euros, soit 8 % du PIB de l'UE.

L'UE et ses États membres ont adopté un éventail de mesures sans précédent afin de rétablir la stabilité du secteur bancaire et de veiller à ce que les flux de crédits destinés à l'économie réelle se maintiennent, mais c'est le contribuable qui a, en fin de compte, payé la facture. Dans ce contexte, la Commission européenne avait approuvé, en Octobre 2010, 4 600 milliards d'euros de mesures d'aides d'État en faveur d'établissements financiers, dont plus de 2 000 milliards d'euros ont été effectivement utilisés en 2008 et 2009.

Un tel niveau de soutien budgétaire aux banques doit aller de pair avec une réforme vigoureuse de même ampleur destinée à combler les lacunes réglementaires révélées par la crise. Dans cette optique, la Commission a d'ores et déjà proposé d'apporter à la réglementation bancaire un certain nombre de modifications, qu'elle a présentées en octobre 2008 (CRD¹ II) et en juillet 2009 (CRD III). Le paquet législatif qui accompagne le présent rapport comprend des règles en matière de fonds propres et de liquidité des banques, connues sous le nom de Bâle III, qui ont été élaborées et convenues internationalement. Les services de la Commission ont activement participé à leur élaboration, au nom de tous les États membres de l'UE. Ce paquet a été élargi pour y inclure une proposition d'harmonisation d'autres dispositions de la CRD en vue d'approfondir le marché unique et de rendre la surveillance plus efficace. Le présent rapport porte sur l'évaluation des incidences des mesures décrites ci-après et seulement celles-ci.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Tout au long du projet, les services de la Commission ont participé aux travaux d'instances internationales, et en particulier du Comité de Bâle pour la surveillance bancaire, qui a été chargé d'élaborer de nouvelles mesures à appliquer dans le domaine de la gestion de la liquidité et du risque de contrepartie, de la définition des fonds propres réglementaires et de la procyclicité. Le Comité bancaire européen et le comité européen des contrôleurs des contrôleurs bancaires (CECB) ont été très largement associés à ces travaux.

Aux fins de l'analyse des incidences du présent paquet législatif sur le secteur bancaire de l'UE, le CECB a réalisé une analyse d'impact quantitative. 246 banques de 21 pays membres du CECB y ont participé: 50 banques du groupe 1 et 196 banques du groupe 2², qui représentent au total quelque 70 % du secteur bancaire consolidé de l'UE en termes de fonds propres. Le CECB a également fourni des conseils techniques à la Commission dans le domaine de l'harmonisation des options et facultés nationales.

¹ *Capital Requirements Directive* (directive «exigences de fonds propres»).

² Les banques du groupe 1 sont celles dont les fonds propres de catégorie 1 dépassent 3 milliards d'euros et qui sont diversifiées et internationalement actives. Toutes les autres banques sont considérées comme appartenant au groupe 2.

Les services de la Commission ont organisé une audition publique en avril 2010 et mené quatre consultations publiques en 2009-2011 sur les mesures prévues par le paquet législatif³. Les réponses aux consultations constituent une importante source de données et de points de vue des parties intéressées quant aux incidences et à l'efficacité des mesures envisagées. En outre, les services de la Commission ont mené, séparément, des consultations approfondies auprès du secteur bancaire, et notamment du Groupe d'experts en affaires bancaires ainsi que de plusieurs associations et établissements bancaires de l'UE.

3. DEFINITION DU PROBLEME

3.1. Gestion du risque de liquidité

La crise financière mondiale a fait apparaître des défaillances dans la manière dont les établissements gèrent actuellement le risque de liquidité, notamment en ce qui concerne les simulations de crise et l'asymétrie des échéances entre actifs et passifs. Plus précisément, les pratiques adoptées en matière de gestion du risque de liquidité ne permettaient pas de prévenir tous les risques liés aux titrisations réalisées selon le modèle «octroi puis cession», aux instruments financiers complexes et aux opérations de financement de gros montant basées sur des instruments de court terme. Les hypothèses relatives à la liquidité des marchés d'actifs et l'interaction entre liquidité de marché et liquidité de financement se sont également avérées erronées, tandis que les aspects comportementaux des établissements financiers ont également joué un rôle très important dans le déroulement de la crise. Ces facteurs ont contribué à la chute de plusieurs établissements financiers⁴ et gravement nui à la solidité de nombreux autres, menaçant la stabilité financière en général et obligeant le secteur public et les banques centrales à apporter un soutien en liquidités sans précédent. De septembre à décembre 2008, les prêts de la BCE aux établissements financiers de la zone euro ont augmenté de 70 % pour dépasser 800 milliards d'euros.

Un certain nombre d'États membres imposent déjà des règles quantitatives en matière de liquidité, mais il n'existe aucune réglementation harmonisée et suffisamment explicite au niveau de l'UE concernant les niveaux adéquats de liquidités à court et à long terme. La diversité des normes nationales entrave la communication entre autorités de surveillance et impose aux établissements d'envergure internationale des coûts supplémentaires liés à leurs obligations d'information.

3.2. Définition des fonds propres

Le système bancaire de l'UE a abordé la crise avec des fonds propres insuffisants, tant en quantité qu'en qualité. Plus précisément, certains instruments de fonds propres, en particulier les instruments de fonds propres hybrides⁵, n'ont pas satisfait aux attentes des marchés et des autorités de régulation en ce qui concerne leur capacité d'absorption des pertes⁶, leur

³ Voir http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_fr.htm

⁴ Bear Sterns, Lehman Brothers, Northern Rock, HBOS, Bradford and Bingley.

⁵ Les instruments hybrides sont des instruments présentant à la fois des caractéristiques des actions et des créances.

⁶ L'instrument doit être disponible pour absorber des pertes, tant en continuité d'exploitation qu'en situation de liquidation, et pour fournir un appui aux fonds des déposants si nécessaire.

permanence⁷ et le caractère discrétionnaire des paiements⁸ en continuité d'exploitation. De fait, la conformité des instruments hybrides à ces trois critères a été imposée par la Commission dans l'UE par le biais de sa politique de «partage des charges» (*burden sharing*) lors de l'évaluation des mesures nationales de recapitalisation des banques.

Par ailleurs, la liste des ajustements aux fonds propres réglementaires s'est avérée incomplète: dans les faits, les participants au marché ont déduit un certain nombre d'éléments du bilan des ratios de fonds propres communiqués par les établissements, notamment les intérêts minoritaires et les actifs d'impôt différé, dont la capacité d'absorption des pertes est moins certaine en continuité d'exploitation en période de tensions. Les différences d'application des ajustements réglementaires selon les États membres ont réduit à leur tour la comparabilité et la fiabilité de la mesure des fonds propres de catégorie 1. En conséquence, les ratios de fonds propres de catégorie 1 n'étaient pas représentatifs de la capacité des établissements à absorber des pertes croissantes, et dans de nombreux pays, les gouvernements ont dû apporter un soutien massif au secteur bancaire.

3.3. Risque de crédit de la contrepartie

La crise a mis en lumière un certain nombre de carences dans la réglementation actuelle des risques de crédit de la contrepartie⁹ liés aux dérivés et aux opérations de pension¹⁰ et de financement sur titres¹¹. Elle a en effet montré que les dispositions en vigueur n'assuraient pas une gestion adéquate et une capitalisation suffisante pour ce type de risque. En outre, ces dispositions n'incitaient pas suffisamment, pour les contrats dérivés de gré à gré compensés bilatéralement, à opter pour une compensation multilatérale via une contrepartie centrale¹².

3.4. Caractère procyclique des prêts

Les effets procycliques sont des effets qui vont dans le sens du cycle économique et l'amplifient. Les prêts bancaires présentent un caractère procyclique pour diverses raisons interconnectées, notamment les défaillances de marché et réglementaires.

L'une des caractéristiques des exigences de fonds propres actuelles, basées sur les risques, est qu'elles varient au cours du cycle. Dès lors que les établissements de crédit et les entreprises d'investissement les respectent, il n'existe pas de limite réglementaire explicite aux risques que ces entités peuvent prendre ni, par conséquent, à leur levier d'endettement. L'absence d'une telle contrainte et le fait que les exigences de fonds propres soient insensibles à l'amplification des risques au niveau macroéconomique ont entraîné une accumulation de

⁷ L'instrument doit être disponible en permanence afin qu'il n'existe pas de doute quant à sa capacité à fournir un appui aux déposants et aux autres créanciers en période de tension.

⁸ L'instrument doit permettre le report non cumulatif ou l'annulation du paiement de coupons ou de dividendes en période de tension.

⁹ Le risque que la contrepartie à une transaction fasse défaut avant le règlement définitif des flux de trésorerie liés à la transaction.

¹⁰ Dans une opération de pension (ou repo), l'emprunteur vend un titre à un prêteur et s'engage à le racheter à celui-ci à une date ultérieure déterminée à un prix fixé.

¹¹ Alors que l'objectif d'une opération de pension est le prêt ou l'emprunt de trésorerie, un financement sur titres vise à obtenir provisoirement un titre à d'autres fins telles que la couverture de positions courtes.

¹² Une entité qui s'interpose entre des contreparties à des contrats négociés sur un ou plusieurs marchés financiers en devenant l'acheteur vis-à-vis de tout vendeur et le vendeur vis-à-vis de tout acheteur.

déséquilibres financiers qui ont provoqué des pertes de crédit élevées et, lorsque le cycle conjoncturel s'est retourné, a précipité une spirale du désengagement.

3.5. Options, facultés et harmonisation minimum

En 2000, sept directives bancaires ont été remplacées par une unique directive bancaire consolidée, qui a fait l'objet en 2006 d'une refonte (la CRD) visant notamment à transposer dans l'UE les dispositions de l'accord de Bâle II. C'est ce qui explique que les dispositions de la CRD comportent un nombre non négligeable d'options¹³ et de facultés¹⁴. La CRD est aussi une directive d'«harmonisation minimum»; en d'autres termes, les États membres peuvent la compléter par des règles prudentielles plus strictes, désignées sous le nom de *gold-plating*.

Cette situation a débouché sur d'importantes divergences quant à la manière dont les règles sont mises en œuvre par les États membres et appliquées par les autorités de surveillance nationales, ce qui est particulièrement pesant pour les entreprises exerçant des activités dans plusieurs pays, et entraîne un manque de clarté juridique et des inégalités de traitement.

4. OBJECTIF(S)

La finalité ultime de la présente initiative est de renforcer l'efficacité de la réglementation des fonds propres et de la liquidité des établissements dans l'UE et d'en limiter les répercussions en termes de confiance dans les banques et de procyclicité du système financier, tout en préservant la compétitivité du secteur bancaire européen. Il en découle les quatre objectifs politiques généraux suivants:

- le renforcement de la stabilité financière;
- une meilleure protection des intérêts des déposants;
- le maintien de la compétitivité internationale du secteur bancaire de l'UE;
- la réduction de la procyclicité du système financier.

5. OPTIONS ENVISAGEES: ANALYSE ET COMPARAISON

Au total, 27 options ont été examinées et comparées afin de déterminer les meilleures solutions à apporter aux divers problèmes constatés. La présente section présente les effets attendus de ces mesures dans chacun des domaines concernés, ainsi que l'effet cumulé de l'ensemble de la proposition.

5.1. Risque de liquidité

Pour améliorer la résilience à court terme du profil de risque de liquidité des établissements financiers, un ratio de liquidité à court terme (LCR, *Liquidity Coverage Ratio*) sera introduit à partir de 2015 après une période d'observation. Il sera soumis à un réexamen qui débouchera

¹³ Les autorités compétentes et les États membres peuvent choisir parmi plusieurs options pour se conformer à une disposition donnée.

¹⁴ Les autorités compétentes et les États membres sont libres d'appliquer ou non une disposition donnée.

si nécessaire sur un ajustement de sa composition et de son calibrage, et qui analysera les éventuels effets indésirables qu'il a eus sur le secteur bancaire, les marchés financiers et l'économie en général. D'après la définition du LCR figurant dans l'accord de Bâle III, le respect de cette obligation dans l'UE devrait, en réduisant la fréquence des crises systémiques, apporter à long terme un accroissement annuel net du PIB allant de 0,1 à 0,5 %.

Pour prévenir les problèmes d'asymétrie des échéances entre actifs et passifs, la Commission envisage l'instauration d'un ratio de financement stable net (NSFR, *Net Stable Funding ratio*). Avant que ce ratio ne soit définitivement calibré et devienne une norme minimale à respecter, à compter de 2018, il fera l'objet d'un suivi rigoureux et ses implications seront analysées de manière approfondie.

5.2. Définition des fonds propres

Les propositions rendent plus stricts les critères d'éligibilité des instruments pour les différents niveaux de fonds propres réglementaires et modifient en profondeur l'application des ajustements réglementaires. Pour les banques du groupe 1, ces ajustements modifiés réduisent de 42 % les fonds propres de base de catégorie 1 éligibles (CET1); pour les banques du groupe 2, la réduction est de 33 %. Ces réductions résultent d'ajustements concernant le goodwill, les investissements significatifs dans d'autres établissements financiers et les actifs d'impôt différé.

Les nouvelles exigences minimales de fonds propres de base de catégorie 1 et de fonds propres de catégorie 1 seront progressivement mises en œuvre de 2013 à 2015. Elles atteindront respectivement 4,5 % et 6 %. Les modifications des ajustements réglementaires seront introduites sur la période 2014-2019. Par ailleurs, des dispositions relatives aux droits antérieurs, pour les instruments de fonds propres qui ne respectent pas les nouvelles conditions d'éligibilité, sont également prévues.

5.3. Risque de crédit de la contrepartie

Les exigences relatives à la gestion et à la capitalisation du risque de crédit de la contrepartie seront renforcées. La proposition renforcera aussi l'incitation à recourir aux contreparties centrales pour la compensation d'instruments de gré à gré. Ces propositions devraient concerner pour l'essentiel les plus grandes banques de l'UE.

Le réexamen du traitement du risque de crédit de la contrepartie, et notamment la mise en place d'exigences de fonds propres plus élevées pour les contrats dérivés faisant l'objet d'une compensation bilatérale, qui vise à tenir compte du risque plus important que ces contrats représentent pour le système financier, fait partie intégrante des efforts de la Commission pour veiller à ce que les marchés dérivés soient efficaces, sûrs et solides. Il complète les autres initiatives réglementaires de la Commission dans ce domaine, et notamment la proposition de règlement sur les produits dérivés négociés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, adoptée par la Commission le 15 septembre 2010.

5.4. Mesures contracycliques

Les propositions de coussins de fonds propres prévoient un coussin de conservation des fonds propres et un coussin de fonds propres contracyclique. Le coussin de conservation des fonds propres (CET1) de 2,5 % des actifs pondérés vise à permettre aux établissements d'absorber leurs pertes dans les périodes de tensions, qui peuvent durer plusieurs années. Les banques sont censées l'alimenter durant les périodes de conjoncture économique favorable. Celles qui

ne respectent plus leur objectif de coussin se verront imposer des limites aux distributions discrétionnaires des bénéfices (dividendes) tant qu'ils n'auront pas atteint le niveau requis.

Le coussin de fonds propres contracyclique a un objectif macroprudentiel, à savoir protéger le secteur bancaire et l'économie réelle des risques systémiques liés au cycle d'expansion et de contraction du crédit. Il complétera, à concurrence de 2,5 % supplémentaires, le coussin de fonds propres déjà constitué par le coussin de conservation.

Pour éviter l'accumulation d'un levier excessif dans les bilans des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et réduire ainsi la procyclicité des prêts, la Commission propose également d'instaurer, en tant qu'élément du réexamen prudentiel, un ratio de levier indépendant du risque. Les incidences de ce ratio de levier feront l'objet d'un suivi avant qu'il ne devienne éventuellement une obligation contraignante à partir du 1^{er} janvier 2018.

5.5. Code réglementaire unique

La proposition harmonise des approches prudentielles nationales divergentes en supprimant des options et des facultés. Certains domaines bien précis, où des règles nationales supplémentaires s'appliquent en raison de considérations liées à l'évaluation des risques, de spécificités des marchés ou des produits ou encore des législations nationales, restent toutefois exemptés.

5.6. Impact global du paquet législatif

Pour compléter sa propre évaluation de l'impact de Bâle III, la Commission a passé en revue un certain nombre d'études, provenant du secteur public comme du secteur privé.

Il en ressort que le présent paquet et CRD III, ensemble, devraient entraîner une augmentation de 24,5 % des actifs pondérés des banques du groupe 1, et de 4,1 % de ceux des banques du groupe 2. Sur la base des niveaux de fonds propres des banques de l'UE en 2009, le montant de fonds propres de base de catégorie 1 que celles-ci devront fournir afin de satisfaire aux nouvelles exigences et au coussin de conservation devrait être négligeable en 2013, pour atteindre 84 milliards d'euros en 2015 et 460 milliards d'euros¹⁵ en 2019, soit l'équivalent de 2,9 % des actifs pondérés du secteur bancaire.

Afin de donner aux banques le temps de mettre de côté des bénéfices, d'améliorer leur efficacité opérationnelle, d'émettre de nouvelles actions et de prendre toutes les autres mesures d'ajustement nécessaires, les nouvelles exigences de fonds propres comportent une période transitoire de huit ans. Selon les analyses du Comité de Bâle, de la BCE et des services de la Commission, le passage vers des règles plus strictes en matière de fonds propres et de liquidité n'aura qu'une incidence limitée sur la production économique totale.

Il ressort par ailleurs des analyses menées par le Comité de Bâle que Bâle III offrira de nets avantages économiques à long terme, avec un gain de croissance annuelle du PIB de l'UE allant de 0,3 à 2 %. Ce gain découle d'une baisse de la fréquence attendue des crises systémiques futures, les meilleurs résultats étant obtenus avec des fonds propres de base de catégorie 1 compris dans une fourchette de 6 à 9 %.

¹⁵ De cette somme, 37 milliards d'euros (mesurés en fonds propres de catégorie 1) relèvent de la proposition de CRD III.

Selon un autre modèle, développé par la Commission et des chercheurs, les propositions devraient réduire la probabilité d'une crise bancaire systémique dans sept États membres dans des proportions allant de 29 à 89 %, si les établissements de crédit atteignaient un ratio total de fonds propres d'au moins 10,5 %.

Enfin, une analyse du Comité de Bâle a montré que l'augmentation des fonds propres, y compris le coussin contracyclique et les exigences imposées en termes de liquidité, devrait également réduire l'amplitude des cycles économiques normaux. Cet aspect est particulièrement important pour les PME, qui dépendent du financement bancaire sur toute la durée du cycle économique.

6. SUIVI ET EVALUATION

L'entrée en vigueur des modifications proposées est attendue pour 2013. Les groupes de travail du Comité de Bâle et de l'Autorité bancaire européenne, qui suivent l'évolution des fonds propres bancaires respectivement à l'échelon international et de l'UE, participeront à l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs spécifiques. L'Autorité bancaire européenne prendra des dispositions particulières afin d'assurer la collecte des données nécessaires pour réaliser le suivi du ratio de levier et des nouvelles exigences de liquidité et de veiller à ce que ces mesures soient mises en œuvre dans les délais prévus.