

N° 467

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mars 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de résolution européenne de M. Richard YUNG, présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la **réglementation bancaire** (E 6480 et E 6787),*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 423 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA RÉGULATION DU SYSTÈME BANCAIRE, DE BÂLE III À CRD IV	9
A. DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DE BÂLE AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	9
1. <i>Un objectif : assurer la stabilité financière internationale</i>	9
2. <i>Le comité de Bâle et les recommandations de Bâle III</i>	9
3. <i>La transposition de Bâle III par la proposition Capital Requirements Directive IV (CRD IV)</i>	11
a) Une proposition, deux textes.....	11
b) CRD IV : une application à tous les établissements de crédit de l'Union européenne	12
B. LE CALENDRIER D'ADOPTION	12
II. DES RATIOS PRUDENTIELS RENFORCÉS, ÉLARGIS ET MIEUX SUPERVISÉS	13
A. ACCROÎTRE LA SOLVABILITÉ	13
1. <i>Des fonds propres plus importants et de meilleure qualité</i>	13
a) Définition des ratios de solvabilité.....	13
(1) Un calcul de la solvabilité inchangé.....	13
(2) Des catégories de fonds propres redéfinies	16
(3) Les fonds propres admissibles au <i>CET 1</i> : une définition compatible avec le modèle de « bancassurance »	17
b) Un renforcement du capital « dur ».....	18
(1) Des ratios de base composés de capital de meilleure qualité	18
(2) Des coussins supplémentaires	18
(3) Les exigences supplémentaires imposées par le régulateur national à certains établissements : le Pilier 2.....	19
2. <i>Des ratios aux conséquences importantes pour le système bancaire et pour le financement de l'économie</i>	20
a) La nécessaire recapitalisation du secteur bancaire européen	20
b) Le risque de contraction du crédit.....	23
3. <i>La position de votre commission</i>	24
a) Des niveaux de fonds propres suffisants	24
b) Une prise en compte bienvenue de la procyclicité du crédit à travers le coussin contracyclique	25
c) Une surveillance indispensable des conséquences des ratios sur le financement de l'économie et sa dépendance accrue aux marchés	25
B. LIMITER L'EFFET DE LEVIER	26
1. <i>L'introduction d'un ratio de levier</i>	26
a) Un double objectif : neutraliser les erreurs de calcul des risques et limiter les pressions baissières en période de tensions.....	26
b) Un ratio de 3 %, soumis à une évaluation préalable	27
2. <i>Un ratio critiqué parce qu'il pénaliserait les activités peu risquées</i>	27
3. <i>Un ratio simple et efficace, à calibrer de façon adéquate</i>	28

C. ASSURER LA LIQUIDITÉ.....	29
1. <i>Le ratio de liquidité de court terme</i>	29
a) Définition	29
b) Des modalités restrictives soumises à d'importantes critiques	30
2. <i>Le ratio de liquidité de long terme</i>	31
a) Un ratio pour encadrer l'activité de « transformation » bancaire.....	31
b) Un ratio qui pèse sur les financements de long terme aux entreprises et aux collectivités territoriales	31
3. <i>Des ratios de liquidité bienvenus, mais aux modalités à préciser et à évaluer</i>	33
D. ASSURER CONTRE LE RISQUE DE CONTREPARTIE	33
E. SUPERVISER LE SYSTÈME BANCAIRE.....	34
1. <i>Une supervision européenne renforcée depuis 2010</i>	34
a) Comité européen du risque systémique et Autorité bancaire européenne : la rénovation du cadre européen de supervision bancaire.....	34
b) Les exigences à l'horizon de juin 2012 et les tests de résistance.....	35
2. <i>Les dispositions de la proposition CRD IV en matière de supervision</i>	37
a) L'harmonisation de la supervision bancaire européenne et des régimes de sanctions administratives	37
(1) Les pouvoirs de supervision des autorités nationales.....	37
(2) Le régime de sanctions administratives	37
b) Le rôle de l'ABE dans la définition des normes techniques	38
3. <i>Le renforcement du cadre européen de supervision : une évolution positive, à condition de fixer des calendriers réglementaires cohérents</i>	38
III. UNE RÉFORME INCOMPLÈTE DE LA GOUVERNANCE.....	39
A. UNE PROPOSITION AXÉE SUR LA GESTION INTERNE DES RISQUES.....	39
1. <i>L'organe de direction conforté dans sa mission de définition stratégique et de surveillance des risques</i>	39
2. <i>Un encadrement du recours aux notations externes</i>	40
B. L'ABSENCE DE PROPOSITIONS DE REFORMES STRUCTURELLES DU SECTEUR BANCAIRE	41
1. <i>Un encadrement des rémunérations encore insuffisant</i>	41
2. <i>Une indispensable surveillance du transfert des activités et des risques vers le secteur non régulé (« shadow banking »)</i>	42
3. <i>La nécessité de poser de façon globale la question du risque lié aux établissements d'importance systémique</i>	42
a) Réduire l'aléa moral des établissements systémiques.....	42
b) La réponse par la surcharge systémique.....	43
c) La séparation des activités bancaires : réponses anglo-saxonnes et tabou continental.....	44
(1) Les États-Unis et la règle Volcker	44
(2) Le Royaume-Uni et le rapport Vickers.....	45
C. UN PREMIER PAS UTILE MAIS INSUFFISANT EN MATIÈRE DE RÉFORME STRUCTURELLE DU SECTEUR BANCAIRE	45
IV. DES RÈGLES HARMONISÉES POUR TOUS.....	46
A. À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE.....	46
B. À L'ÉCHELLE MONDIALE	49

V. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	51
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	53
TRAVAUX DE LA COMMISSION	57
I. TABLE RONDE SUR LA RÉGULATION BANCAIRE – 15 FÉVRIER 2012.....	57
II. EXAMEN EN COMMISSION – MARDI 6 MARS 2012.....	79
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	93
TABLEAU COMPARATIF	99

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le 23 février dernier, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté, à l'initiative de notre collègue Richard Yung, une proposition de résolution européenne sur la régulation des marchés financiers. Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, celle-ci est renvoyée pour un examen au fond à la commission des finances.

Son texte deviendra, au terme d'un délai de trois jours francs suivant la publication du présent rapport, la résolution du Sénat, sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat¹.

La proposition de résolution européenne porte plus spécifiquement sur deux textes en cours d'examen au niveau européen, dits CRD IV (*Capital Requirements Directive*²) :

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (E 6787) ;

- la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier (E 6480).

¹ Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat.

² Directive européenne sur les fonds propres réglementaires.

I. LA RÉGULATION DU SYSTÈME BANCAIRE, DE BÂLE III À CRD IV

A. DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DE BÂLE AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. Un objectif : assurer la stabilité financière internationale

Selon les estimations, les pertes liées à la crise enregistrées par les banques européennes entre 2007 et 2010 représenteraient **entre 500 milliards¹ et 1 000 milliards d'euros²**.

La rénovation de la régulation bancaire vise à tirer les **leçons de la crise financière** et à réduire la **probabilité de crises bancaires systémiques**. Cette rénovation est d'autant plus nécessaire que de nombreux établissements bancaires n'ont pu être sauvés que grâce à des aides d'État, financées ou garanties par le contribuable, qui se sont élevées à plus de **2 000 milliards d'euros en 2008 et 2009** dans l'Union européenne.

Comme le souligne la Commission européenne, « *un tel niveau de soutien budgétaire aux établissements de crédit doit aller de pair avec une réforme vigoureuse de même ampleur destinée à **combler les carences réglementaires** révélées par la crise* ».

Certaines de ces carences réglementaires avaient précipité la chute ou les difficultés d'établissements bancaires, qu'il s'agisse de l'insuffisance des fonds propres et d'une accumulation excessive d'effets de levier (par exemple Royal Bank of Scotland, Bayern LB, Commerzbank, Lloyds, Bank of Ireland) ou d'une gestion inappropriée du risque de liquidité (par exemple Lehman Brothers, Northern Rock, Bear Stearns).

La réforme d'ampleur du secteur bancaire passe donc d'abord par un **renforcement des règles prudentielles**, dont l'objectif est de garantir que les établissements disposent des ressources – en capital et, désormais, en liquidité – nécessaires à la poursuite de leur activité en cas de crise.

2. Le comité de Bâle et les recommandations de Bâle III

Créé en 1975, le comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) est un groupe de travail composé de représentants de 27 pays³, dont l'objectif est de **promouvoir et de renforcer les pratiques de surveillance et de gestion**

¹ 515 milliards de dollars d'après « Bloomberg et banques au 26/01/2010 ».

² Fonds Monétaire International, cité par la Commission européenne, proposition de règlement CRD IV.

³ Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, Hong Kong SAR, Inde, Indonésie, Japon, Mexique, Russie, Singapour, Suisse, Turquie et neuf Etats membres de l'Union européenne : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

des risques du secteur bancaire au niveau international. Il est hébergé par la Banque des règlements internationaux à Bâle et ses travaux sont supervisés par le groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables des autorités de supervision bancaire (GHOS, *Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision*).

Le comité de Bâle publie des **recommandations internationales en matière d'exigences prudentielles, notamment de fonds propres**, destinées aux établissements bancaires. Le comité de Bâle a publié ses premières recommandations prudentielles en 1988 (Bâle I). Le deuxième ensemble de recommandations a été publié en 2004 (Bâle II).

Suite à la crise financière de 2007-2008, les déclarations du G 20 aux sommets de Londres (2 avril 2009) et de Pittsburgh (25 septembre 2009) ont exprimé la volonté des États d'accroître la solidité et la surveillance du système bancaire. Conformément à ce mandat, le comité de Bâle a publié en décembre 2010 de nouvelles recommandations en matière de normes réglementaires internationales sur les fonds propres et la liquidité des établissements de crédit, dénommées « Bâle III »¹.

Bâle III renforce les exigences prudentielles existantes à travers :

- le **relèvement des niveaux et de la qualité des ratios de capital** disponibles pour éponger les pertes ;
- l'introduction de nouveaux outils contre les risques révélés par la crise, notamment le **risque de liquidité, l'effet de levier excessif** et le **risque de contrepartie**.

Le groupe de travail Assemblée nationale – Sénat sur la crise financière internationale

Dans le contexte de la crise financière internationale, un groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat a été constitué le 29 octobre 2008 pour réfléchir aux moyens de mieux réguler le système financier. Ce groupe de travail est composé à parité de douze députés et de douze sénateurs.

Réuni de façon régulière entre 2008 et 2011, il a notamment fourni des recommandations dans la perspective des réunions successives du G 20.

Ces recommandations ont notamment porté sur :

- le renforcement de l'architecture de supervision internationale, notamment autour du Fonds monétaire international (FMI) et du Conseil de stabilité financière (CSF) ;
- les réponses possibles à apporter au problème des établissements d'importance systémique (régulation spécifique, résolution des crises bancaires, etc.) ;

¹ « *Basel III : a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems* », décembre 2010.

- l'encadrement des rémunérations incitatives à la prise de risque ;
- la révision des règles prudentielles de Bâle pour accroître la solidité du secteur bancaire
- la convergence des normes comptables américaines et européennes ;
- l'amélioration de la transparence des marchés.

Les travaux du groupe de travail sont consultables sur le site Internet du Sénat à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/groupe_travail_situation_financiere/index.html

3. La transposition de Bâle III par la proposition *Capital Requirements Directive IV* (CRD IV)

a) Une proposition, deux textes

Bâle III fournit un ensemble de **recommandations** qui, si elles sont harmonisées à l'échelle internationale et détaillées sur un plan technique, nécessitent néanmoins une **transposition** dans le droit de chaque État.

En sa qualité d'observateur au sein du comité de Bâle, la Commission européenne a travaillé en étroite coopération avec ce dernier pour élaborer des normes conformes aux recommandations Bâle III et applicables aux établissements bancaires européens.

Dans ce cadre, la Commission européenne a présenté le 20 juillet 2011 la **proposition *Capital Requirements Directive IV* (CRD IV)**, qui remplace les directives existantes 2006/48 et 2006/49, modifiées en 2009 (CRD II) et en 2010 (CRD III).

La proposition CRD IV est en fait composée d'une proposition de règlement¹ et d'une proposition de directive².

La **proposition de règlement vise à transposer les recommandations de Bâle III en matière de ratios prudentiels (fonds propres, liquidité, levier, risque de contrepartie)**. Directement applicable à toutes les institutions financières de tous les États membres, le règlement doit constituer un « *single rule book* », ou règlement uniforme, conformément aux conclusions du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009.

¹ 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.

² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, COM (2011) 453.

La **proposition de directive** complète la proposition de règlement par des dispositions pour lesquelles la possibilité d'une adaptation nationale peut être maintenue. C'est notamment le cas en matière de **pouvoirs des autorités nationales de supervision et de régulation, de sanctions administratives aux établissements de crédit, de gouvernance des établissements de crédit et d'encadrement du recours aux notations externes**.

Proposition de règlement	Proposition de directive
<ul style="list-style-type: none">• ratios de fonds propres• ratios de liquidité• ratio de levier• prise en compte du risque de contrepartie	<ul style="list-style-type: none">• conditions d'accès à l'activité d'établissement de crédit• exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services• coussins de capital• gouvernance d'entreprise• régime des sanctions administratives

b) CRD IV : une application à tous les établissements de crédit de l'Union européenne

La principale spécificité de CRD IV par rapport aux recommandations de Bâle III est que **le texte européen s'appliquera à tous les établissements de crédit européens**, et non pas aux seuls établissements ayant des activités internationales. Fidèle aux modalités d'application des CRD antérieures, la Commission européenne considère en effet que les exigences réglementaires doivent s'appliquer à tous les acteurs pour assurer l'égalité des conditions de concurrence sur le territoire de l'Union.

B. LE CALENDRIER D'ADOPTION

La proposition de la Commission européenne, présentée en juillet 2011, est actuellement **en discussion au Conseil et au Parlement européen**.

Au sein du Parlement européen, la proposition est rapportée au nom de la commission des affaires économiques et monétaires par **Othmar Karas (PPE, Autriche)**.

La proposition sera examinée en commission le 25 avril 2012. Le débat et le vote en séance plénière au Parlement européen sont prévus le 16 juin 2012. L'**adoption définitive** pourrait intervenir rapidement, dès l'**été 2012**.

II. DES RATIOS PRUDENTIELS RENFORCÉS, ÉLARGIS ET MIEUX SUPERVISÉS

A. ACCROÎTRE LA SOLVABILITÉ

La **solvabilité** d'une institution est sa **capacité à rembourser ses dettes**. Dans un contexte de crise, la solvabilité d'une institution financière est éprouvée à travers les **défauts de paiement de ses débiteurs**. Pour être capable de faire face à ces pertes et ne pas être elle-même mise en défaut, une institution doit disposer de fonds propres importants qui lui permettent de rembourser ses propres créanciers malgré les défauts de ses débiteurs.

La crise de 2007-2008 a montré que la **qualité** et le **niveau** des fonds propres des banques sont des critères essentiels pour assurer la continuité de l'activité et garantir la solvabilité de l'établissement : par exemple, les difficultés rencontrées par la Royal Bank of Scotland ne sont pas sans lien avec le fait qu'en 2007 son ratio de fonds propres durs, dans sa définition actuelle, était de seulement 2 % des actifs pondérés par les risques.

C'est pourquoi l'un des axes majeurs des recommandations de Bâle III consiste à exiger des banques des **ratios de fonds propres plus élevés et composés de capital de meilleure qualité**.

1. Des fonds propres plus importants et de meilleure qualité

Bâle III et CRD IV ne procèdent pas à une redéfinition du calcul des ratios de solvabilité, et ils conservent le ratio exigé par Bâle II, à savoir 8 %. En revanche, ils en modifient profondément la composition, et créent des coussins supplémentaires de fonds propres pour assurer la continuité de l'activité ou la solvabilité de l'entreprise en cas de crise.

a) Définition des ratios de solvabilité

(1) Un calcul de la solvabilité inchangé

Le ratio de solvabilité se définit comme le **total des fonds propres réglementaires rapporté aux risques des actifs de la banque** (« **ratio McDonough** »). On parle d'actifs pondérés par les risques (*risks weighted assets*, RWA). Trois risques sont pris en compte :

- le **risque de crédit**, entendu comme le risque que la contrepartie à un contrat fasse défaut ;
- le **risque de marché**, entendu comme le risque d'une perte résultant des fluctuations de prix sur les marchés ;
- le **risque opérationnel**, entendu comme le risque d'une défaillance opérationnelle ou d'une faiblesse interne de l'établissement lui-même (erreur humaine, absence de contrôle, panne informatique, etc.).

Le ratio se calcule donc comme suit :

Fonds propres

(Actifs) x (Risque de crédit + Risque de marché + Risque opérationnel)

Ce calcul de la solvabilité par le ratio McDonough était déjà utilisé par Bâle II et n'est pas modifié par Bâle III.

Les méthodes d'évaluation des risques d'actifs

Pour procéder à la pondération par les risques, les banques peuvent recourir à trois méthodes :

- une **approche standardisée ou externe** (notamment par des agences de notation ou *credit rating agencies*). Cette approche pondère chacun des actifs en fonction de la notation de crédit attribuée par l'agence à la contrepartie concernée ;

- une **approche interne** (ou *Internal Ratings Based, IRB*). Cette approche prévoit que les banques évaluent elles-mêmes la probabilité de défaut de leurs contreparties. Les autres données nécessaires au calcul de risque (pertes en cas de défaillance, exposition anticipée en cas de défaillance, maturité) sont fournies par le régulateur ;

- une **approche interne avancée** (ou IRB avancée). Cette approche prévoit que la banque calcule l'ensemble du risque par ses propres modèles : elle évalue ainsi non seulement la probabilité de défaut des contreparties, mais également la perte en cas de défaut, l'exposition au risque et la maturité.

Les établissements bancaires ne peuvent utiliser les approches internes que sur **validation de leurs modèles par le régulateur**.

Au total, la pondération des actifs en fonction des risques signifie qu'il faut disposer de **fonds propres plus importants pour des actifs plus risqués**.

Ainsi, un portefeuille composé de crédits à l'export, garantis par la valeur de la marchandise, est peu risqué et se verra donc attribuer une faible pondération pour risque, par exemple de 15 %. Si le portefeuille vaut 1 million d'euros, la pondération le ramènera à 150 000 euros pour le calcul des fonds propres requis. Si le ratio de fonds propres est à 8 %, il faudra détenir 8 % de seulement 150 000 euros, et non pas 8 % d'un million d'euros.

A l'inverse, la proposition de règlement prévoit, pour certaines positions de titrisation, une pondération de 1250 %, car elles sont jugées beaucoup plus risquées.

Les modalités d'évaluation des risques prévues par la proposition de règlement font l'objet de quatre principaux débats¹.

Le premier concerne **l'existence d'une notation en risque zéro**. Certains actifs, en particulier les titres de dette souveraine, sont assimilés à un risque zéro et ne sont donc pas pris en compte pour le calcul des fonds propres. Pourtant, l'évolution de la crise de dette souveraine dans la zone euro a montré que les titres souverains ne sont pas toujours sans risque pour le porteur. Par ailleurs, ce traitement est incohérent avec les modalités de calcul retenues par l'Autorité bancaire européenne (ABE ou *European Banking Authority*, EBA) depuis septembre 2011, qui valorisent la dette souveraine à sa valeur de marché.

Le deuxième est relatif à **la pénalisation des actifs d'entreprises non notées par les agences**. Sous l'approche standardisée (externe), il est attribué une pondération pour risque homogène de 100 % à tous les actifs d'entreprises qui ne font pas l'objet d'une notation par les agences. Cette pondération homogène risque de pénaliser les crédits aux entreprises, et d'introduire une divergence entre les approches standardisée et interne.

Un troisième point est plus spécifique à la France : il s'agit du traitement des **obligations de financement de l'habitat**. Les prêts hypothécaires sont caractérisés par une faible pondération pour risque dans la proposition actuelle. A l'inverse, les prêts cautionnés, fort répandus en France, ne sont pas considérés comme des obligations sécurisées, à l'instar des obligations foncières, et leur pondération pour risque est donc supérieure, alors même qu'ils présentent une moindre probabilité de défaut. Il convient donc de prendre en compte cette spécificité nationale, et d'élargir la catégorie des obligations sécurisées aux obligations de financement de l'habitat.

Enfin, le quatrième débat a trait au **transfert de risques par les établissements bancaires à travers la titrisation**. La titrisation consiste en effet à faire sortir de son bilan un ensemble de créances qui sont rassemblées au sein d'un véhicule de titrisation. La titrisation a été un des principaux vecteurs de la crise dans la mesure où les institutions financières, après titrisations ou re-titrisations, n'étaient plus en mesure d'évaluer les risques de ces actifs qui étaient sortis de leurs bilans.

Un **taux minimal de rétention des actifs titrisés** au sein du bilan bancaire est défini par la proposition de règlement pour encadrer ce risque. Il s'agit ainsi d'en assurer la traçabilité et la visibilité pour l'établissement et son régulateur ; il s'agit également pour les banques de continuer d'assumer une partie significative du risque lié à des opérations dont elles sont à l'origine ; il s'agit enfin d'affiner la pondération pour risque afférente à ces actifs pour le calcul des ratios de fonds propres.

¹ Les modalités techniques d'évaluation des risques des différentes catégories d'actifs non prévues par le règlement feront l'objet de guides pratiques élaborés par l'ABE.

Le groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat avait proposé de porter à **10 %** ce taux minimal de rétention des actifs titrisés. La Commission européenne a, pour sa part, retenu un taux de 5 % qu'il conviendrait de relever.

(2) Des catégories de fonds propres redéfinies

La crise a mis en évidence l'insuffisance qualitative des fonds propres des établissements bancaires. En particulier, des actifs considérés comme des instruments de fonds propres se sont révélés incapables d'éponger les pertes pour assurer la continuité de l'activité.

Bâle III et CRD IV procèdent donc à une redéfinition des catégories de fonds propres :

- **Common Equity Tier One (CET 1)**. Cette catégorie est créée par Bâle III et reprise par CRD IV. Elle correspond **aux fonds propres durs de la meilleure qualité**. Définis à l'article 24 de la proposition de règlement, elle comprend essentiellement les actions ordinaires et les réserves de toutes sortes. Elle comprend également d'autres instruments de fonds propres, pour autant que ces derniers respectent quatorze conditions qui doivent garantir qu'il s'agit bien de **capital disponible en toutes circonstances pour éponger les pertes**.

- **Tier One (Tier 1)**. Définie à l'article 48 de la proposition de règlement, cette catégorie correspond aux fonds propres durs. En plus des fonds propres *CET 1*, elle comprend les **autres instruments de fonds propres, notamment les instruments hybrides**, pour autant qu'ils remplissent une série de conditions. François Pérol, Président du Directoire du groupe BPCE, a estimé devant votre commission¹ qu'il s'agissait de la mesure la plus adéquate de la solvabilité d'un établissement bancaire, et la plus surveillée par les marchés financiers.

- **Tier Two (Tier 2)**. Contrairement au *Tier 1*, qui a pour objet d'empêcher l'insolvabilité et d'assurer la continuité de l'activité, la catégorie *Tier 2* est constituée de capital **destiné à rembourser les créanciers privilégiés en cas de faillite**. Définie à l'article 59 de la proposition de règlement, cette catégorie comprend les autres instruments de fonds propres hybrides, les titres subordonnés à durée illimitée et les titres participatifs.

- **Tier Three (Tier 3)**. Il s'agit des fonds propres sur-complémentaires constitués principalement d'emprunts subordonnés à durée déterminée. Présente dans Bâle II, cette catégorie est **abandonnée par Bâle III** et la proposition CRD IV. En effet, la crise a montré qu'elle était composée d'actifs peu disponibles, incapables d'éponger les pertes en cas de tensions.

¹ Table ronde du 15 février 2012, « Régulation bancaire et financement de l'économie ». Cf. compte-rendu en annexe du présent rapport.

La Banque centrale européenne (BCE) s'est prononcée, dans son avis rendu le 25 janvier 2012¹, pour une **définition la plus précise possible des actifs admissibles au sein de chacune des catégories**, en particulier dans les fonds propres durs. Plus la définition des actifs éligibles est détaillée, moins l'ingénierie financière peut en effet, selon elle, utiliser les imprécisions pour développer de nouveaux produits à même de contourner les règles.

(3) Les fonds propres admissibles au *CET 1* : une définition compatible avec le modèle de « bancassurance »

Le secteur bancaire français est caractérisé par le **modèle de « bancassurance »**, qui repose sur la détention de titres de sociétés d'assurance par des établissements bancaires². Une attention toute particulière doit donc être donnée à la question du traitement, au sein des ratios de solvabilité, des participations des banques dans les sociétés financières, notamment les sociétés d'assurance.

Les **recommandations de Bâle III prévoient que les titres de participations des banques dans les sociétés d'assurance sont déduits des fonds propres durs**, afin d'éviter que les mêmes capitaux soient comptabilisés deux fois dans deux ratios différents, le ratio de fonds propres de la société d'assurance et le ratio de fonds propres de la banque. **Si cette recommandation était retenue par CRD IV, le secteur bancaire français serait contraint à des opérations de recapitalisation beaucoup plus importantes que celles envisagées initialement.**

Sur la base des spécificités de certains modèles bancaires européens, notamment du modèle français, l'article 46 de la proposition de règlement permet aux établissements de **choisir entre l'application des normes de déduction de Bâle III ou le maintien des règles définies par la directive 2002/87/CE sur les conglomérats financiers**. Ces derniers prévoient en effet déjà des règles, plus souples, pour éviter un double emploi des fonds propres dans les ratios réglementaires pour les groupes cumulant d'importantes activités de banque et d'assurance.

Alors que le comité de Bâle a exprimé son opposition à une telle solution, un compromis semble se dégager pour **considérer ces participations comme des actifs pondérés en risque**, pour autant qu'il s'agisse d'un groupe au sens de la directive « conglomérat ».

Il est à noter qu'une **révision de la directive « conglomérat »** est prévue en 2012. Cette révision sera largement issue du résultat des travaux du **« Joint Forum on Financial Conglomerates »** (ou *Joint Forum*)³, chargé d'établir un cadre international commun pour la surveillance prudentielle des conglomérats financiers. Les recommandations du *Joint Forum* ayant de fortes

¹ Banque centrale européenne, avis CON/2012/5, 25 janvier 2012.

² Par exemple le Crédit agricole, à travers ses deux filiales Pacifica et Predica.

³ Le « Joint Forum » est un groupe de travail tripartite où sont représentés le Comité de Bâle, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance.

chances d'être reprises à l'identique par la proposition de la Commission européenne dans le cadre de la révision de la directive, il convient de veiller très attentivement, dès à présent, aux travaux du *Joint Forum* et de s'assurer que les spécificités du modèle de « bancassurance » y soient bien prises en compte.

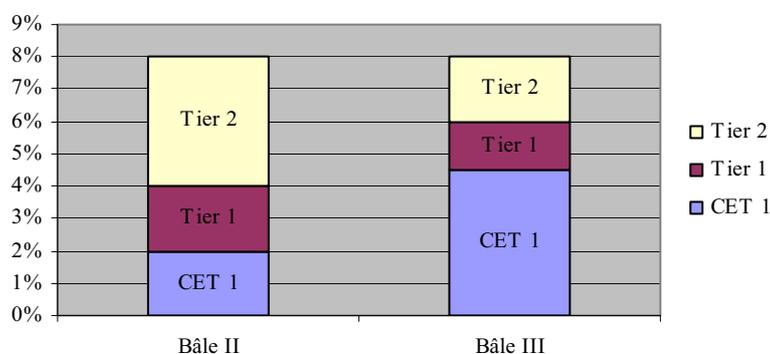
b) Un renforcement du capital « dur »

(1) Des ratios de base composés de capital de meilleure qualité

Par rapport à Bâle II, Bâle III ne modifie pas le ratio de fonds propres exigé, soit 8 % des actifs pondérés en fonction des risques (RWA, *risks weighted assets*). En revanche, Bâle III et CRD IV modifient la définition des fonds propres dont il est composé, en augmentant la proportion de fonds de propres de base (*CET 1* et *Tier 1*) :

- le **ratio de *CET 1*** doit atteindre **4,5 %** des RWA, contre 2 % actuellement ;
- le ratio de ***Tier 1*** doit atteindre **6 %** des RWA, contre 4 % actuellement.

**Ratios de fonds propres de base
Bâle II et Bâle III**



(2) Des coussins supplémentaires

En plus des ratios de fonds propres exigés par la proposition de règlement, la proposition de directive prévoit, de façon contraignante, deux coussins de fonds propres supplémentaires :

- **un coussin de conservation**, correspondant à **2,5 %** des actifs pondérés en fonction des risques. **Constitué de fonds propres de première qualité (*CET 1*)**, il doit être alimenté dans les périodes fastes et utilisé dans les périodes de tensions, au cours desquelles il doit permettre d'éponger les pertes sans porter atteinte aux ratios de base. Si une banque ne respecte pas le ratio du coussin de conservation, elle se verra imposer des restrictions en termes de distribution des dividendes.

- **Un coussin de fonds propres contracyclique**, qui est fixé par les autorités nationales **entre 0 et 2,5 %** (voire davantage si la situation le justifie) des actifs pondérés en fonction des risques. Également constitué de **fonds propres de première qualité (CET 1)**, il vise plus spécifiquement à **protéger le secteur financier des risques systémiques liés à une croissance excessive du crédit**. Ainsi, le coussin contracyclique témoigne d'une prise de conscience du caractère procyclique du crédit et de la nécessité d'en prévenir l'emballlement.

Le coussin contracyclique est **fixé par les autorités nationales**, mais s'applique à tous les établissements bancaires pour les crédits que ces derniers ont contractés avec des personnes physiques ou morales de l'État membre en question. Le Conseil européen du risque systémique (CERS) peut établir des recommandations concernant la détermination de son niveau et son suivi.

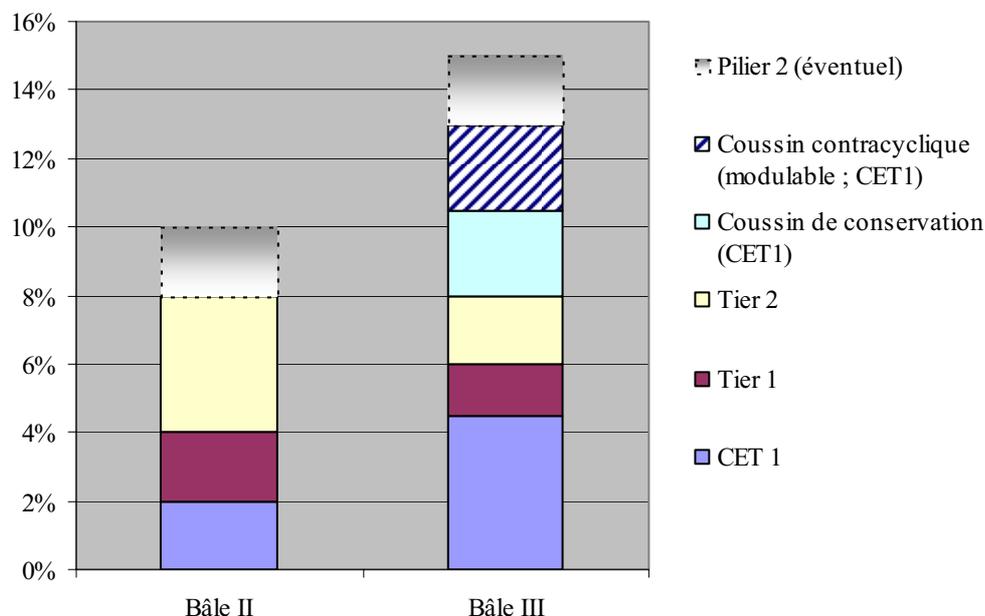
Pour faire face au risque lié aux établissements d'importance systémique, un coussin supplémentaire, ou **surcharge systémique**, pourrait être ajouté par les autorités nationales. Cette surcharge systémique n'est cependant pas prévue par la proposition européenne (*cf. infra*).

(3) Les exigences supplémentaires imposées par le régulateur national à certains établissements : le Pilier 2

En plus des différents ratios harmonisés pour tous les établissements bancaires européens, la proposition CRD IV autorise les superviseurs nationaux à imposer des **mesures supplémentaires à un ou plusieurs établissements, pour faire face à un risque particulièrement élevé** : c'est le **Pilier 2**. Les éventuelles exigences du Pilier 2 ne peuvent être imposées par les superviseurs nationaux que suite à une évaluation individuelle, et sur la base d'une justification précise en termes de risque particulier d'un établissement ou d'un groupe d'établissements.

Les mesures du Pilier 2 sont prévues par l'article 64 de la proposition de directive (pouvoirs de surveillance à la disposition des autorités nationales de supervision).

Total des exigences de fonds propres sous Bâle II et Bâle III / CRD IV



2. Des ratios aux conséquences importantes pour le système bancaire et pour le financement de l'économie

a) La nécessaire recapitalisation du secteur bancaire européen

Le secteur bancaire européen doit aujourd'hui répondre à deux ensembles d'exigences prudentielles en matière de ratios de solvabilité :

- les exigences fixées par la proposition CRD IV, dont l'application doit être progressive à partir de 2014, pour une pleine application en 2018 ;
- les exigences fixées par l'ABE à l'horizon de juin 2012, à savoir un ratio de 9 % de *Core Tier One* en définition dite Bâle 2,5 / CRD III (*cf. infra*).

Le second calendrier a aujourd'hui pris le pas sur le premier, avec une cohérence et une lisibilité relativement réduites. Cette superposition des calendriers contraint les banques à une **accélération de leurs programmes de recapitalisation** pour atteindre les objectifs fixés.

Du point de vue des banques, le défi consiste à procéder à ces recapitalisations sans passer ni par un **appel aux fonds publics**, qui aurait un effet néfaste sur leur réputation, ni par une **augmentation de capital**, qui, au-

delà des mêmes effets de réputation, peut également se révéler dangereuses, si les marchés ne répondent pas favorablement à l'émission. Il est donc souhaitable qu'elles privilégient la mise en réserve des bénéfices, la réduction des dividendes et des bonus plutôt que la réduction des encours de crédit.

Dans ce contexte, les besoins en capitaux des plus grandes banques européennes ont été évalués, en décembre 2011, par l'ABE à environ **114,7 milliards d'euros**.

Besoins en capitaux des banques par pays

(en milliards d'euros)

Allemagne	13,107
Autriche	3,923
Belgique	6,313
Chypre	3,531
Danemark	-
Espagne	26,170
Finlande	-
France,	7,324
<i>dont :</i>	<i>dont :</i>
<i>BNP Paribas</i>	<i>1,476</i>
<i>Crédit Agricole</i>	<i>0</i>
<i>BPCE</i>	<i>3,717</i>
<i>Société Générale</i>	<i>2,131</i>
Grande-Bretagne	-
Grèce	30,000
Hongrie	-
Irlande	-
Italie	15,366
Luxembourg	-
Malte	-
Norvège	1,520
Pays-Bas	0,159
Pologne	-
Slovénie	0,320
Suède	-
Total	114,685

Source : Autorité bancaire européenne, « 2011 EU Capital Exercise », 8 décembre 2011

Pour atteindre cet objectif, les banques disposent de trois moyens principaux :

- les **mesures de capital directes** ou « *no regret moves* », par l'émission d'actions ou titres hybrides¹, la mise en réserve de bénéfices, et une amélioration de la gestion globale du capital, notamment grâce à des modèles de risque de crédit et de risques de marché plus performants ;

- la **réduction de la taille du bilan** (« *deleveraging* ») ; il s'agit de la cession partielle ou totale, par les banques, de titres de participation dans des sociétés (par exemple une filiale). Du point de vue des ratios de fonds propres, le « *deleveraging* » permet à la fois de réduire les actifs (dénominateur) et d'accroître les fonds propres (numérateur) si le résultat de la cession est mis en réserve ;

- la **réduction des expositions**, notamment à travers la réduction des activités de compte propre ou la réduction des prêts à l'économie.

b) Le risque de contraction du crédit

Les conséquences en termes de resserrement du crédit expliquent que chaque point de pourcentage supplémentaire requis pour le ratio de solvabilité représente, cinq ans après sa mise en place, une **réduction comprise entre 0,17 % et 0,32 % du produit intérieur brut (PIB)** d'après l'étude d'impact fourni par la Commission européenne².

Comme l'a souligné Danièle Nouy, secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel, « *la mise en œuvre de Bâle III conduira à une distribution plus attentive du crédit et peut-être à un relèvement de son coût* »³.

Étant donné l'impact potentiel des exigences prudentielles sur la croissance, l'ABE a demandé aux superviseurs nationaux, dans une recommandation du 8 décembre 2011, de **veiller à ce que les recapitalisations ne passent pas par un « *deleveraging* » excessif ni par une rupture des flux de crédits à l'économie réelle** de l'Union européenne, mais prioritairement par des ressources internes (bénéfices non distribués et mis en réserve, réduction des salaires et des bonus, émission de capital)⁴.

Dans ce cadre, pour apprécier la crédibilité de leurs recapitalisations, et mesurer leur impact en termes de crédit à l'économie réelle, les banques ont

¹ En particulier des instruments de dette bancaire convertibles en capital dans des situations de crise. Des instruments de ce type, appelés « Buffer Convertible Capital Securities » (catégorie de « Contingent Convertible Bonds » ou « CoCos »), convertibles en capital si le ratio core tier one tombe sous les 7 %, doivent être autorisés par l'ABE.

² La Commission européenne précise que ces estimations ne prennent pas en compte les gains de croissance que l'on peut espérer retirer d'une plus grande stabilité financière et d'une réduction des crises systémiques

³ Table ronde précitée.

⁴ ABE, « Recommendation on the creation and supervisory oversight of temporary capital buffers to restore market confidence », 8 décembre 2011.

présenté à l'ABE en janvier 2012 leurs **plans de recapitalisation**, qui ont été jugés majoritairement conformes par l'ABE. En particulier, l'ABE a souligné que 77 % des actions entreprises, correspondant à 96 % des déficits à combler, portent sur des mesures de capital directes (levée de fonds propres, mises en réserve, conversion ou émission de titres hybrides).

Les tensions sur le marché du crédit ont été limitées par **l'opération de refinancement de long terme** (« *long term refinancing operation* », LTRO à 36 mois) mise en place par la Banque centrale européenne en décembre 2011 et reconduite en février 2012.

La démarche de recapitalisation des banques françaises

Le mouvement de recapitalisation des banques françaises ne s'inscrit pas seulement dans le cadre du relèvement des exigences prudentielles : il est également le résultat de leur forte exposition aux dettes publiques des Etats du Sud de la zone euro. Dans ce contexte, la recapitalisation a aussi pour objectif de restaurer la confiance et d'inverser les prédictions auto-réalisatrices.

Les quatre principales banques françaises affichaient en décembre 2011 un besoin global d'environ 7,3 milliards d'euros de capitaux. L'effort de recapitalisation des grandes banques françaises s'accomplit essentiellement par deux moyens :

- des **actions de capital directes, en particulier la mise en réserve des bénéfices**. Ainsi, aucun dividende n'a été versé en 2012 aux actionnaires de Société Générale, dont les besoins en capital étaient les plus importants.

- la **réduction de leurs bilans**. Ainsi, la taille des bilans bancaires de BNP Paribas, de la Société Générale et de Crédit agricole a été réduite d'environ 10 % chacun sur l'année 2011. D'après l'ACP, le « *deleveraging* » opéré par les banques françaises concerne principalement les financements en dollars¹ et les activités de marché.

3. La position de votre commission

a) Des niveaux de fonds propres suffisants

La proposition de la Commission européenne quant aux niveaux des ratios, conforme aux recommandations de Bâle III, constitue une **proposition équilibrée et cohérente**.

L'organisation non gouvernementale Finance Watch, spécialisée dans les thématiques de régulation bancaire et financière, s'est prononcée pour un **relèvement des ratios** de 10,5 % à 17,5 % (total), de 8,5 % à 12,5 % (*Tier 1*) et de 7 % à 10 % (*CET 1*) des actifs pondérés par les risques (*risks*)

¹ Ainsi, la vente par BNP Paribas de 9,5 milliards de dollars d'actifs de North American Energy, rendue publique le 22 février 2012.

weighted assets, RWA), en prenant en compte le coussin de conservation¹. Elle s'appuie sur les résultats des études menées sur les défaillances bancaires liées à la crise de 2008, qui montrent qu'un ratio compris entre 16 % et 24 % des RWA aurait été nécessaire pour absorber les pertes du secteur bancaire.

Cependant, ce chiffre général ne prend pas en compte **l'importance des risques pris par les établissements bancaires avant 2008**. De plus, il convient de tenir compte de l'ensemble des instruments réglementaires destinés à limiter l'exposition du bilan des banques, notamment **l'introduction d'un ratio de levier et les couvertures pour risque de contrepartie**. Il est également à noter que d'après ces mêmes études, **aucune banque française n'a subi de perte supérieure à 2 % de ses RWA**².

Par ailleurs, les ratios proposés par CRD IV reprennent ceux recommandés par Bâle III ; un relèvement des ratios pour l'Union européenne nuirait à l'objectif d'harmonisation poursuivi à l'échelle internationale.

En tout état de cause, les ratios de solvabilité, aussi élevés soient-ils, ne peuvent constituer l'unique réponse aux défaillances bancaires. Lors de la crise de l'automne 2008 ou encore récemment à travers l'exemple de Dexia, les établissements en difficultés étaient d'abord soumis à une contrainte sur la liquidité.

b) Une prise en compte bienvenue de la procyclicité du crédit à travers le coussin contracyclique

L'introduction d'un coussin contracyclique, qui prend en compte le caractère procyclique du crédit, est bienvenue. Ses modalités d'application doivent maintenant être définies de façon précise, afin d'en faire un outil efficace de la prévention des risques d'emballement du crédit.

c) Une surveillance indispensable des conséquences des ratios sur le financement de l'économie et sa dépendance accrue aux marchés

Les exigences prudentielles et l'accélération de leur calendrier ont des conséquences importantes sur le financement de l'économie, dans son montant et dans ses modalités.

C'est pourquoi il convient de particulièrement prendre en compte, dans le cadre de la **définition des risques associés aux différentes catégories d'actifs**, l'importance du **financement bancaire des entreprises** pour l'économie de l'Europe continentale.

Par ailleurs, pour maintenir leur rentabilité à long terme malgré la limitation de leurs portefeuilles d'actifs, **la recapitalisation des banques françaises ne pourra pas faire l'économie d'une réorientation stratégique de leur modèle d'affaires**.

¹ Finance Watch, « To end all crises ? Implementing Basel III in the European Union », février 2012.

² Bankscope 2011, Independent Commission on Banking, d'après Finance Watch 2012, p.5.

Cette réorientation pourrait se traduire par deux évolutions principales :

- Depuis 2010, les banques ont de façon générale **réduit leurs activités de financement et d'investissement**, consommatrices en fonds propres, pour se **recentrer sur les activités de détail**. Dans ce cadre, une tendance à la **renationalisation des crédits** se dégage, les banques préférant consolider leurs bases de clientèles nationales, de particuliers et de petites et moyennes entreprises. Ainsi, Andrea Enria, président de l'Autorité bancaire européenne, a observé devant votre commission *« un processus de renationalisation, de rapatriement des crédits et des actifs financiers. A la fin de ce processus, nous pourrions constater que ce marché unique est segmenté, fragmenté en secteurs nationaux, bien plus qu'auparavant »*¹.

- Les banques cherchent de plus en plus à orienter et accompagner les grandes entreprises vers le **financement auprès des marchés**. Lors de son audition le 15 février, François Pérol a souligné cette évolution : *« nous développons ainsi, pour les grandes entreprises et pour celles où il existe des ressources de substitution, des financements de marché, en les aidant à accéder aux marchés financiers »*². Ajoutés au ratio de levier, les ratios de solvabilité incitent ainsi à la **désintermédiation d'une partie du financement de l'économie**.

B. LIMITER L'EFFET DE LEVIER

Le levier financier se définit comme le recours à l'endettement dans le but d'acquérir des positions. L'effet de levier s'analyse comme la **capacité d'acquérir des positions et des actifs par l'endettement, avec un minimum de fonds propres**. En cela, l'effet de levier est un **mode de fonctionnement normal** des banques mais, utilisé de façon excessive, il augmente les risques en cas de retournement du marché.

1. L'introduction d'un ratio de levier

a) Un double objectif : neutraliser les erreurs de calcul des risques et limiter les pressions baissières en période de tensions

L'introduction d'un ratio de levier poursuit deux objectifs principaux.

Le premier est de limiter le gonflement du bilan des banques par l'effet de levier, pour le cas où des **risques ne seraient pas ou mal mesurés par les autres outils prudentiels**, notamment par les ratios de solvabilité qui procèdent à une évaluation des risques des actifs. En effet, le ratio de levier est défini comme le rapport des fonds propres sur le total des actifs **non pondérés**

¹ Table ronde précitée.

² Table ronde précitée.

en fonction des risques : il est donc **insensible à la mesure des risques des actifs**.

Par ailleurs, le ratio de levier permet de **limiter les pressions baissières en cas de crise**. L'un des principaux dangers de l'effet de levier est son **inversion** : après un accroissement important de leurs bilans lors des périodes fastes, les banques peuvent être contraintes de réduire leurs bilans et de céder des actifs pour assurer leur solvabilité en périodes de crise, ce qui accroît les tendances baissières et l'instabilité du marché. En limitant l'accroissement bilanciel par le ratio de levier, on limite aussi l'ampleur des réductions bilancielle, et donc la pression à la baisse dans un contexte de tensions.

b) Un ratio de 3 %, soumis à une évaluation préalable

La proposition comporte l'instauration d'un ratio de levier supplémentaire, entendu comme le rapport des fonds propres durs (*Tier 1*) sur les actifs non pondérés par les risques. Un ratio de 3 % est recommandé par Bâle III, ce qui signifierait que la banque ne peut pas s'endetter plus de 33 fois la valeur de ses actifs, quel que soit le risque de ces derniers.

La proposition de règlement prévoit une **période d'observation jusqu'à mi-2016** avant une **éventuelle instauration contraignante en 2018**.

Le ratio de levier est introduit au sein du Pilier 2 et son appréciation, établissement par établissement, est donc laissé aux autorités nationales de supervision. Les banques sont dans un premier temps seulement contraintes de calculer leur ratio, et de le transmettre à leurs régulateurs, qui les publieront à partir de 2015.

Sur la base des informations communiquées par les régulateurs, l'ABE établira un rapport qui servira de base à une éventuelle introduction d'un ratio de levier contraignant à l'échelle de l'Union européenne.

2. Un ratio critiqué parce qu'il pénaliserait les activités peu risquées

Par définition, le ratio de levier est insensible au risque des activités des banques. En les traitant de la même manière que les activités très risquées, il **pénaliserait donc les activités importantes en valeur, mais peu risquées et donc moins rentables**. C'est le cas notamment du financement de l'export, du crédit aux petites et moyennes entreprises (PME) et des crédits aux collectivités territoriales.

Les **crédits aux PME** sont considérés comme peu risqués parce qu'ils représentent des portefeuilles suffisamment diversifiés pour compenser les défaillances de telle ou telle entreprise particulière.

Les **crédits à l'export** sont considérés comme peu risqués dans la mesure où le prêt est généralement garanti par la valeur des marchandises

échangées. Le G20 a d'ailleurs enjoint aux régulateurs de prendre garde aux conséquences de la révision de Bâle II sur le financement du commerce international¹. La fédération bancaire européenne (*European Banking Federation*, EBF) regrette que n'ait pas été retenue l'idée de pondérer, de façon spécifique, les actifs de commerce international non pas sur une base de 100 %, mais sur la base de l'approche standardisée de pondération des risques.

Enfin, les **crédits aux collectivités territoriales** sont également considérés comme peu risqués (*cf. infra*).

En tout état de cause, il convient de rappeler que ces crédits peu risqués sont, à l'exception de quelques modalités techniques exposées ci-dessus pour les crédits aux PME, **pondérés favorablement dans le cadre du calcul des ratios de solvabilité**, dont le ratio de levier est un complément.

3. Un ratio simple et efficace, à calibrer de façon adéquate

La principale critique adressée au ratio de levier concerne son insensibilité aux risques, et son caractère « aveugle » ou « fruste ». Le ratio de levier pénalise ainsi des crédits (PME, export, collectivités territoriales) qui ne sont pas visés par son introduction, puisque son objectif est de limiter le gonflement des bilans bancaires dans leurs portefeuilles d'investissement.

Ainsi, Danièle Nouy, Secrétaire générale de l'ACP, a déclaré devant votre commission² que, davantage encore que le relèvement des ratios de fonds propres, c'est l'introduction d'un **ratio de levier qui, par sa « brutalité », pousse à la désintermédiation, au « deleveraging » et au resserrement du crédit.**

C'est cependant tout l'intérêt et toute la force de ce ratio que d'être indépendant de l'évaluation des risques des actifs. C'est précisément la **simplicité** du ratio de levier qui assure son efficacité. Du reste, il n'a pas vocation à devenir la mesure unique des risques bancaires mais **s'inscrit en complément des autres mesures prudentielles**, notamment des ratios de solvabilité qui reposent sur l'évaluation des risques des actifs.

Il importe donc de conserver cette **insensibilité aux risques** et de renoncer à introduire des exceptions qui ont leur justification économique mais mettraient à mal l'efficacité du ratio.

Un débat existe également sur le **calibrage** de ce ratio de levier : Finance Watch propose ainsi un ratio flexible, qui soit plus contraignant en période d'expansion (5 %) qu'en période de difficultés économiques (3 %).

¹ Communiqués finaux du sommet de Londres le 2 avril 2009 et du sommet de Séoul des 11 et 12 novembre 2010.

² Table-ronde précitée.

La période d'observation du ratio de levier doit être mise à contribution pour une évaluation précise et quantifiée de **l'impact de l'introduction contraignante d'un ratio de levier**. L'évaluation devra également porter sur le **calibrage** adapté, et sur l'opportunité de l'établir comme **ratio flexible**.

C. ASSURER LA LIQUIDITÉ

La liquidité d'un actif se définit comme sa **capacité à être cédé rapidement sans perte de valeur substantielle**. **Appliqué aux actifs d'un établissement, la liquidité désigne donc les ressources disponibles ou facilement mobilisables par l'établissement pour effectuer des dépenses**.

Entre 2007 et 2008, les systèmes financier et bancaire sont passés **d'une liquidité abondante à un assèchement durable** du fait de la baisse d'activité sur le marché interbancaire. Les banques, n'ayant plus confiance dans la solidité des unes et des autres, ont cessé de se prêter les unes aux autres et ont donc été pour la plupart confrontées à d'importants besoins de trésorerie qu'elles n'ont pu satisfaire qu'en se refinançant auprès de leur Banque centrale.

Les risques liés aux titrisations (octroi de crédits suivi de la revente des créances qui s'y rattachent), aux instruments financiers complexes et aux opérations de financement de gros montant basées sur des instruments de court terme n'avaient pas été efficacement pris en compte dans les **mécanismes de gestion du risque de liquidité**. La chute de Lehman Brothers, notamment, a été essentiellement liée à une crise de liquidité.

Tirant les conséquences de la sous-évaluation et de la gestion défailante du risque de liquidité révélée par la crise, Bâle III introduit pour la première fois **deux ratios de liquidité** : un ratio de liquidité de court terme et un ratio de liquidité de long terme.

Ces ratios harmonisés constituent une importante innovation dans **l'Union européenne**. Si plusieurs États européens imposent des règles quantitatives et qualitatives en matière de liquidité, il n'existait en effet jusqu'alors aucune réglementation harmonisée et contraignante.

1. Le ratio de liquidité de court terme

a) Définition

Il est prévu d'instaurer un **ratio de liquidité de court terme (LCR, Liquidity Coverage Ratio)** à l'issue d'une période d'observation, à partir du 1^{er} janvier 2015. Ce ratio doit permettre aux établissements de faire face à un **choc de liquidité majeur et soudain** (augmentation inattendue des flux de paiement sortants). Une telle crise de liquidité peut résulter d'un choc individuel sur l'établissement, lié à une perte de confiance à son égard, et se

traduit alors par des retraits de dépôts massifs (« *run* »). Elle peut également résulter d'un choc global lié, par exemple, à des **difficultés sur le marché interbancaire**.

En vertu du ratio LCR, les établissements devront disposer d'un **coussin d'actifs liquides de qualité supérieure au moins égal à leurs sorties nettes de liquidités sur 30 jours** :

$$\frac{\text{Stocks d'actifs liquides de haute qualité}}{\text{Sorties nettes de trésorerie sur 30 jours}} \geq 100 \%$$

b) Des modalités restrictives soumises à d'importantes critiques

L'introduction du ratio de liquidité LCR s'est accompagnée de la publication, par le comité de Bâle, de standards qualitatifs en matière de liquidité. Les standards du comité de Bâle doivent ainsi déterminer quels actifs sont supposés rester liquide, c'est-à-dire aisément cessibles, dans le cadre d'un choc de liquidité.

Le comité de Bâle a défini deux niveaux d'actifs liquides :

- les **actifs liquides de niveau 1**, de haute qualité, correspondent uniquement à la caisse, aux réserves à la banque centrale disponible et aux titres souverains ou assimilés pondérés à 0 % (notation AA minimum) ;

- Les **actifs liquides de niveau 2** correspondent à une définition également restrictive, limitée aux titres souverains ou assimilés pondérés à 20 % et aux titres d'entreprises non financières ou obligations sécurisées bénéficiant d'une notation AA minimum (*corporate bonds* et *covered bonds*). Ces actifs sont soumis à une décote de 15 % pour le calcul du ratio de liquidité.

Ainsi, dans l'une et l'autre des catégories d'actifs liquides, le LCR est favorable à **la dette publique**. Les titres non souverains ne sont que marginalement admis, du fait des plafonds, décotes et critères d'admission qui pèsent sur eux. Cette critique a notamment été émise par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)¹.

La crise de la dette souveraine a montré que le **caractère liquide d'un titre souverain pouvait être remis en question** par les marchés.

L'ACP regrette également la **sévérité du scénario de stress imaginé** : la définition du dénominateur (sorties nettes sur 30 jours) représente en effet un phénomène dans lequel les acteurs financiers et non financiers se

¹Autorité de contrôle prudentiel, « Les ratios de liquidité dans Bâle III », revue de l'ACP, juillet-août 2011.

désengageraient en quasi-totalité des établissements de crédit et des marchés d'actifs en seulement 30 jours.

2. Le ratio de liquidité de long terme

a) Un ratio pour encadrer l'activité de « transformation » bancaire

Il est prévu d'instaurer un **ratio de financement stable net (NSFR, Net Stable Funding Ratio)** à l'issue d'une période d'observation, à partir de 2018. Ce ratio doit permettre d'**encadrer la « transformation »**, inhérente à l'activité bancaire, qui consiste à accorder **des financements longs grâce à des ressources courtes**.

Contrairement au LCR qui mesure la résistance des banques à un stress de marché, le NSFR cherche à mesurer la **résistance d'une banque à une situation de crise qui lui est propre**, liée à une transformation trop importante ou mal maîtrisée.

En vertu de ce ratio, **les ressources stables des établissements devront être au moins égales à leurs emplois stables (non liquides) :**

$$\frac{\text{Ressources stables à un an}}{\text{Besoins de financement stables à un an}} \geq 100 \%$$

Les **ressources stables** sont principalement composées des instruments de fonds propres (*Tier 1* et *Tier 2*), des prêts supérieurs à un an et des dépôts stables de particuliers et de PME.

Ainsi, plus des actifs sont illiquides, plus ils devront être couverts par des ressources sûres – dont la probabilité de fuite est faible –, qui permettront de refinancer ces actifs.

b) Un ratio qui pèse sur les financements de long terme aux entreprises et aux collectivités territoriales

En encadrant de façon stricte la transformation inhérente à l'activité bancaire, le ratio de liquidité de long terme conduit à **une limitation des financements bancaires de long terme**, ou du moins à un renchérissement de leur coût. En effet, ce ratio contraindra les banques à disposer, en face de leurs emplois de long terme, de ressources longues, qui sont plus coûteuses et plus rares.

Ce renchérissement du coût du crédit de long terme risque de peser en particulier sur **certaines activités bancaires** (notamment le crédit-bail), mais surtout sur le **financement des grandes opérations** (infrastructures, aéronautique, etc.) et le **financement des collectivités territoriales**.

Par ailleurs, le NSFR reprend la pondération du LCR pour la définition des actifs ne nécessitant pas de ressources stables. Il se caractérise donc, de ce point de vue, par le **traitement favorable aux titres souverains**.

Bâle III et le financement des collectivités territoriales

Le financement des collectivités territoriales est essentiellement impacté par deux aspects des normes de Bâle III :

- **le ratio de levier**. Du fait de son insensibilité au risque, il n'incite pas à s'engager dans des activités peu risquées, donc moins rentables, comme les crédits aux collectivités territoriales. Il ne pourrait être introduit comme ratio contraignant qu'à l'issue d'une période d'observation, en 2018 ;

- **les ratios de liquidité**. En effet, les créances aux collectivités territoriales sont, en France, des actifs très peu liquides¹, et souvent contractés avec des maturités longues. Or, le ratio de liquidité de court terme (LCR) pourrait conduire les banques à réduire leurs encours peu liquides. Surtout, le ratio de liquidité de long terme (NSFR) oblige les banques à disposer de davantage de ressources stables, qui sont plus onéreuses, face à leurs encours de crédit de long terme. Ces deux ratios n'entreront en vigueur de façon contraignante qu'en 2015 (LCR) et 2018 (NSFR).

En revanche, le **traitement des crédits aux collectivités dans le calcul des risques pour les ratios de fonds propres reste favorable** dans les règles de Bâle III, puisqu'ils bénéficient d'une faible pondération pour risque (article 110 de la proposition de règlement) ; en d'autres termes, les crédits aux collectivités ne requièrent qu'un minimum de fonds propres pour le calcul des ratios de solvabilité.

Au total, les banques pourraient modifier leurs offres en s'assurant davantage de ressources longues. Le droit français prévoit en particulier un cadre très favorable pour les obligations foncières, qui peuvent être adossées à des expositions publiques, dont des prêts aux collectivités territoriales. Ces obligations sécurisées bénéficient d'un privilège qui leur assure d'être placées dans les meilleures conditions.

Au-delà des mesures prudentielles, l'évolution du financement des collectivités territoriales dépendra des **réorientations stratégiques des banques** quant à leurs encours aux collectivités territoriales. Ainsi François Pérol, président du directoire du groupe BPCE, qui représente environ 20 % de ce marché, a indiqué à votre commission que, si les encours seront globalement maintenus, il était également nécessaire de réfléchir à des **solutions structurelles**, parmi lesquelles :

- le **renforcement de l'accès aux marchés (désintermédiation) pour les grandes collectivités**, notamment les régions ;

- la mise en place, évoquée par certains, à plus long terme, d'une « **Agence de financement** » qui mutualiserait les crédits des collectivités et permettraient la création d'un marché obligataire plus liquide.

¹ Contrairement notamment aux États-Unis où il existe un marché obligataire des « municipal bonds ».

Par ailleurs, la Banque postale et la Caisse des dépôts et des consignations mettent en place une co-entreprise destinée à reprendre une partie des activités de prêts aux collectivités territoriales de Dexia Crédit Local. Cette nouvelle entreprise montre qu'il est à la fois possible, malgré les ratios de liquidité, et rentable de prêter aux collectivités territoriales.

3. Des ratios de liquidité bienvenus, mais aux modalités à préciser et à évaluer

Les ratios de liquidité, innovations de Bâle III et CRD IV, viennent combler un vide réglementaire pour prévenir l'apparition de chocs de liquidité. Au-delà des exigences elles-mêmes, l'introduction de ratios doit permettre, selon le comité de Bâle, de **développer l'approche consolidée et la gestion stratégique de la liquidité** au niveau du groupe bancaire.

Toutefois, en raison même de l'innovation que ces ratios représentent, il est nécessaire de les soumettre à une **période d'observation**, comme le prévoit la proposition de règlement, avant une mise en place contraignante en 2015 pour le LCR et en 2018 pour le NSFR.

Cette période d'observation doit être mise à profit pour accomplir le travail de **définition technique des actifs liquides**, dont l'ABE est chargée. Dans ce cadre, votre commission souhaite que puisse **être élargie la définition des actifs liquides**, pour ne pas pénaliser le financement du secteur privé.

La période d'observation devra également permettre de mesurer **l'impact des ratios de liquidité sur le financement des projets privés et publics de long terme, et sur le financement des collectivités territoriales.**

D. ASSURER CONTRE LE RISQUE DE CONTREPARTIE

Le risque de contrepartie est **un risque de crédit (défaut) sur un client qui est contrepartie à une opération de marché**. En temps normal, le risque de contrepartie est plus faible que le risque de crédit simple, puisque sa réalisation nécessite non seulement que la contrepartie soit défaillante, mais encore qu'il ne soit pas possible de trouver une contrepartie de substitution dans des conditions aussi favorables.

La chute de Lehman Brothers, contrepartie à des dizaines de milliers d'opérations, a cependant mis en évidence l'importance du risque de contrepartie. Or, ce risque pour les dérivés, opérations de pension et de financement sur titres n'était **pas suffisamment pris en compte par les dispositions en vigueur**.

En particulier, la **capitalisation** requise pour ce type de risque était insuffisante, et il n'y avait pas d'incitation efficace, pour les contrats de gré à gré compensés bilatéralement, à opter pour une compensation multilatérale *via* une **contrepartie centrale**.

La proposition de règlement EMIR du 15 septembre 2010¹ impose la compensation des dérivés standardisés. Ce faisant, elle augmente **l'exposition des banques et la dépendance des systèmes financiers vis-à-vis des chambres de compensation**.

Tirant les conséquences de cette exposition accrue, la proposition de règlement CRD IV modifie le **traitement du risque de contrepartie dans l'évaluation des risques nécessaire à la définition des ratios de fonds propres**. Elle prévoit que les expositions des banques aux risques de contrepartie pour les transactions de dérivés, jusqu'alors considérées comme sans risque, seront **couvertes par des exigences en fonds propres** dans les conditions suivantes :

- les expositions des banques aux chambres de compensation seront **systématiquement soumises à des exigences de fonds propres**. La pondération pour risque des actifs exposés sera au moins de 2 % (art. 297) ;

- le niveau des exigences de fonds propres dépendra du **type d'exposition** : elles seront plus importantes pour les expositions aux fonds de défaut que pour les expositions aux affaires courantes (appels de marge) ;

- les exigences de fonds propres seront moins importantes pour les expositions aux chambres de compensation que pour les **transactions de dérivés compensées de façon bilatérale**.

E. SUPERVISER LE SYSTÈME BANCAIRE

1. Une supervision européenne renforcée depuis 2010

a) Comité européen du risque systémique et Autorité bancaire européenne : la rénovation du cadre européen de supervision bancaire

En 2009, un **groupe de haut niveau présidé par Jacques de Larosière** a été chargé de formuler des recommandations pour améliorer la supervision financière dans l'Union européenne. Son rapport², remis le 25 février 2009, a engagé une profonde rénovation du système de supervision européen, qui s'est notamment traduite par deux règlements du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les produits négociés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, COM (2010) 484.

² Rapport du Groupe de haut niveau sur la supervision financière dans l'Union européenne, présidé par Jacques de Larosière, 25 février 2009.

Le **règlement 1092/2010 du 24 novembre 2010 a établi un comité européen du risque systémique (CERS)**, dont le Secrétariat est assuré par la Banque centrale européenne. Le rapport de Larosière recommandait en effet que la surveillance microprudentielle des différentes institutions financières soit complétée par une **surveillance macroprudentielle de la stabilité de l'environnement financier** global. Dominique Plihon, professeur d'économie financière à Paris XIII, a souligné devant votre commission l'avancée représentée par la création d'une telle institution mais regretté que ses compétences ne soient pas plus précisément définies.

Un second **règlement 1093/2010 du 24 novembre 2010 a créé l'Autorité bancaire européenne (ABE ou *European banking authority, EBA*)**, qui succède au comité des superviseurs bancaires européens. L'objectif de l'ABE est d'assurer une régulation bancaire harmonisée sur le territoire de l'Union, en renforçant la coordination internationale, en promouvant la convergence des supervisions nationales, et en fournissant des avis aux institutions européennes en matière de réglementation bancaire.

L'ABE s'est rapidement imposée comme un acteur incontournable de la régulation bancaire européenne à travers :

- le nombre (une centaine, dont environ cinquante prévus par la proposition de règlement) et l'importance des **normes et standards techniques** qu'elle est chargée d'établir, notamment dans le cadre de la proposition CRD IV ;
- les **pouvoirs de surveillance** qui lui sont dévolus par la proposition CRD IV ; et surtout,
- la **supervision bancaire** à laquelle l'ABE a procédé depuis sa création, en particulier les **tests de résistance publiés en juillet 2011** ainsi que les **exigences prudentielles à l'horizon de juin 2012** qu'elle a imposées aux banques.

b) Les exigences à l'horizon de juin 2012 et les tests de résistance

Dans ses conclusions finales du 26 octobre 2011, le Conseil européen a exigé des banques qu'elles disposent d'ici juin 2012 d'un ratio de fonds propres « *égal à 9 %, constitué d'actifs les plus solides, et après comptabilisation en valeur de marché de l'exposition aux risques souverains, au 30 septembre 2011* ».

Cette exigence correspondait à l'échéance fixée par le Conseil des ministres de l'Union européenne en formation « affaires économiques et financières » le 22 octobre 2011, sur proposition de la Commission européenne et de l'Autorité bancaire européenne, consistant à conduire de nouveaux tests de résistance sur les banques et à fixer **pour le 30 juin 2012 une cible de fonds propres de 9 % de *Core Tier One***, en définition Bâle 2,5 (ou CRD III).

Core Tier One et Common Equity Tier One

Les mesures prudentielles mises en place par l'ABE reposent sur la catégorie de fonds propres durs de haute qualité dite « *Core Tier One* ». Cette catégorie ne doit pas être confondue avec la catégorie définie par Bâle III et reprise dans la proposition CRD IV, dite « *Common Equity Tier One* » (*CET 1*).

Les compositions des deux catégories sont en principe très proches, prenant en compte **essentiellement les réserves et les actions ordinaires**.

Elles diffèrent cependant principalement en ce qui concerne les **déductions d'actifs** auxquelles elles sont soumises : le *CET 1* autorise la non déduction des participations dans les institutions financières, ce que le *Core Tier one* ne permet pas¹ ; à l'inverse, le *Core Tier One* autorise la non déduction des actifs d'impôt différé, ce que le *CET 1* ne permet pas.

Par ailleurs, le *CET 1* ne prévoit pas d'ajustements par le régulateur pour retirer du calcul les gains et les pertes non réalisés, alors que des **filtres prudentiels** sont appliqués pour le *Core Tier One*.

Les résultats des derniers tests de résistance des banques européennes, publiés en juillet 2011 par l'ABE, avaient accru la préoccupation quant à la **solidité du secteur bancaire européen**. Aussi la perspective de nouveaux tests de résistance avec une cible de 9 % en définition Bâle 2,5 avait-elle renforcé la fébrilité des milieux bancaires et des marchés financiers.

De plus, l'annonce de la **comptabilisation à leur valeur de marché du 30 septembre 2011 des titres souverains**, dépréciés suite à la crise estivale, avait conduit les banques à se délester de ces actifs, alimentant ainsi la **crise de la dette souveraine**². L'amplification de cette crise de l'automne 2011 a notamment pu être enrayée par l'opération de refinancement de long terme de la Banque centrale européenne, et par l'annonce faite par son Président Mario Draghi qu'il n'y aurait pas de nouveaux tests de résistance en 2012.

¹ Sauf mesures particulières dans certains États membres ; pour permettre malgré tout la comparaison entre les ratios des banques, l'ABE publie donc la liste des actifs déduits pour chaque établissement.

² La gestion de la crise, voire son alimentation par les décisions et les estimations publiées par l'ABE, a suscité la critique de plusieurs observateurs. Ainsi l'association bancaire italienne, dont les membres font face à un besoin de recapitalisation de plus de 15 milliards d'euros, a envisagé le dépôt d'une plainte à l'encontre de l'ABE, pour dénoncer des méthodes de calcul qu'elle juge « erronées ».

2. Les dispositions de la proposition CRD IV en matière de supervision

a) *L'harmonisation de la supervision bancaire européenne et des régimes de sanctions administratives*

L'harmonisation de la supervision bancaire européenne passe par deux canaux : la définition d'un certain nombre de **pouvoirs qui doivent être à la disposition de tout superviseur national**, et la détermination d'un **régime de sanctions administratives harmonisé**.

(1) Les pouvoirs de supervision des autorités nationales

Parmi les **pouvoirs de supervision** dont la proposition de directive impose que les autorités nationales soient dotées (art. 64 de la proposition), on trouve notamment la capacité de :

- exiger des ratios supérieurs pour des établissements soumis à un risque particulier (Pilier 2) ;
- exiger un renforcement des procédures de contrôle interne ;
- limiter des opérations compromettant la solidité financière d'un établissement ;
- encadrer les rémunérations et la distribution des dividendes ;
- imposer des obligations d'informations supplémentaires.

(2) Le régime de sanctions administratives

La proposition de directive procède à une harmonisation des **régimes de sanctions administratives**, qui est d'autant plus nécessaire que d'importantes divergences ont été constatées. Ainsi, concernant le niveau des amendes imposées au secteur bancaire, la Commission européenne relève que le montant maximal est illimité ou variable dans cinq États membres, alors qu'il est à plus d'un million d'euros dans neuf autres et inférieurs à 150 000 euros dans sept autres.

La proposition de directive définit des standards minimaux applicables aux sanctions en termes de **catégories** et de **destinataires** des sanctions, de **niveau des amendes**, des **critères** à prendre en compte et de **publicité** des sanctions. Elle précise que les sanctions doivent être « *efficaces, proportionnées et dissuasives* » (article 65).

Les sanctions proposées ne s'appliquent pas en cas de violations des exigences prudentielles (ratios), mais en **cas d'infractions aux obligations liées à la supervision**. Le domaine des violations pour lesquelles des pouvoirs de sanction devront être prévus comprend ainsi :

- les services bancaires non autorisés ;
- les exigences de notification aux autorités en matière d'acquisition d'une participation qualifiée dans une holding ;

- les exigences de gouvernance ;
- les exigences de *reporting* sur les niveaux de capital, de liquidité, de levier et les grands risques (« *large exposures* ») ;
- les limites aux grands risques (« *large exposures* ») ;
- exigences de rétention sur les actifs titrisés ;
- les exigences générales de couverture de liquidité ;
- les exigences en matière de publicité et de transparence.

La proposition ne traite pas des sanctions pénales, mais uniquement des sanctions administratives encourues par les établissements en cas d'infraction aux exigences réglementaires et définies par la proposition de règlement et de directive.

b) Le rôle de l'ABE dans la définition des normes techniques

La proposition CRD IV, tant au sein de la proposition de directive que de la proposition de règlement, prévoit que **l'Autorité bancaire européenne (ABE) sera chargée d'établir une cinquantaine de normes techniques de réglementation et d'exécution**, qui doivent en particulier préciser les critères prévus dans la définition des différents ratios. Ces normes devront être ensuite adoptées par la Commission européenne en tant qu'actes délégués ou actes d'exécution.

Au-delà de la seule proposition CRD IV, l'ABE doit établir une centaine de normes harmonisées, dont quarante environ d'ici la fin de l'année 2012, qui concerneront en priorité la quantité et la qualité des fonds propres, et les risques de liquidité.

Ces normes dites « techniques » peuvent avoir, pour tel ou tel secteur, ou telle ou telle catégorie d'actifs, une importance considérable. La définition des normes techniques par le superviseur lui permet cependant **d'adapter l'environnement réglementaire au contexte économique et aux innovations financières**.

3. Le renforcement du cadre européen de supervision : une évolution positive, à condition de fixer des calendriers réglementaires cohérents

Votre commission est favorable au renforcement du dispositif européen de supervision bancaire, notamment à travers **l'harmonisation des pouvoirs de supervision et de sanctions administratives**. Elle prend acte des **délégations** qui sont faites à l'ABE, sous le contrôle de la Commission

européenne¹, pour établir les **normes techniques** nécessaires à l'application des textes européens.

Cependant, il convient de veiller à une meilleure **coordination des efforts de régulation bancaire**. On a constaté en 2011 que les recommandations des superviseurs se superposent ou anticipent des contraintes réglementaires. Au nom de la lisibilité et de la transparence de la régulation et de la supervision bancaire, les **calendriers de mise en œuvre** des mesures imposées par les pouvoirs réglementaires et les pouvoirs de supervision doivent être **coordonnés**.

De surcroît, la coordination est rendue nécessaire par l'anticipation des marchés sur les échéances lointaines : les établissements bancaires cherchent à atteindre le plus rapidement possible les objectifs fixés afin d'asseoir leur crédibilité. François Pérol, président du directoire du groupe BPCE, a ainsi déclaré devant votre commission : « *il ne faut jamais oublier que le calendrier des marchés n'est pas celui des régulateurs [...]. Ainsi, alors que la période de transition prévue par le régulateur s'échelonnait jusqu'à 2019, les nouvelles règles s'appliqueront, de fait, dès 2012-2013, pour répondre aux exigences des marchés et à la crise* »².

III. UNE RÉFORME INCOMPLÈTE DE LA GOUVERNANCE

A. UNE PROPOSITION AXÉE SUR LA GESTION INTERNE DES RISQUES

1. L'organe de direction conforté dans sa mission de définition stratégique et de surveillance des risques

La crise a révélé une accumulation excessive de risques dans le secteur financier, en partie liée à certaines carences dans la gouvernance d'entreprise. Pour améliorer le contrôle interne des organes de direction (conseils d'administration) sur les risques pris par l'établissement bancaire, la proposition de directive prévoit de nouvelles exigences en matière de gouvernance d'entreprise.

Ces exigences portent principalement sur :

- **la composition de l'organe de décision**. Cette dernière doit être suffisamment diversifiée³ et les membres doivent disposer des compétences, de l'expérience et de l'indépendance d'esprit nécessaire à l'analyse des

¹ La question des relations entre le système européen de supervision, en particulier l'Autorité bancaire européenne, et la Commission européenne, a fait l'objet d'une précédente résolution européenne du Sénat (résolution européenne n°42 du 26 décembre 2011).

² Table ronde précitée.

³ La proposition introduit la diversité comme l'un des critères de sélection des membres du conseil d'administration. A ce stade, elle ne prévoit pas d'exigence quantitative concernant la présence de femmes dans les conseils d'administration. Toutefois, il revient à l'Autorité bancaire européenne de préciser, par des normes techniques, ce critère de diversité.

activités de l'entreprise et des risques qui leur sont associés (article 87 de la proposition de directive) ;

- **la définition d'une stratégie globale en matière de risques, assumée et contrôlée par l'organe de direction.** Cette responsabilisation de l'organe de direction en matière de gestion des risques s'accompagne de la mise en place d'un **comité indépendant dédié à la surveillance des risques**, composé de membres de l'organe de direction qui n'exercent pas de fonctions exécutives (articles 73 et 75 de la proposition de directive).

2. Un encadrement du recours aux notations externes

L'approche standard d'évaluation des risques (*cf. supra*) repose sur une externalisation de l'évaluation du risque qui remet en partie en cause **l'objectif de responsabilisation de l'entreprise en matière de gestion des risques** poursuivi par la proposition européenne. En effet, la crise a révélé que le secteur financier s'en remettait de façon parfois exclusive et grégaire aux notations émises par les agences de notation, dont le nombre est très restreint. Or, non seulement certaines évaluations de risque par les agences se sont révélées **défectueuses**, mais l'ajustement de ces évaluations a parfois provoqué des **cessions massives qui déstabilisent les marchés**.

Pour limiter le recours aux notations externes, la proposition CRD IV obligerait **les établissements à se doter de mécanismes internes de contrôle des risques**. Dans ce cadre, l'évaluation interne des risques ne saurait reposer uniquement ou mécaniquement sur des notations externes.

La proposition prévoit également que l'ABE publie chaque année un **rapport** faisant état des mesures prises par les banques et les superviseurs pour limiter le recours excessif aux notations externes.

Il est à noter que la Commission européenne a présenté par ailleurs le 15 novembre 2011 une proposition de règlement¹ et une proposition de directive² relatives aux agences de notation de crédit, qui vise à réduire la dépendance du marché vis-à-vis de ces dernières, et à améliorer le processus de notation.

Il convient de noter que le Sénat a constitué en son sein une **mission commune d'information sur les agences de notation**, dont les travaux porteront notamment sur le respect par les agences de notation des réglementations qui s'appliquent à elles, sur l'efficacité des contrôles mis en place et sur les options visant à mieux réguler ces acteurs³.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2011 COM (2011) 747.

² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2011, COM (2011) 746.

³ Mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation.

B. L'ABSENCE DE PROPOSITIONS DE REFORMES STRUCTURELLES DU SECTEUR BANCAIRE

1. Un encadrement des rémunérations encore insuffisant

La **directive CRD III**, dont les dispositions en matière de rémunération ne sont pas modifiées par la proposition CRD IV¹, impose aux autorités bancaires nationales de préparer, d'ici à 2013, une **norme qui deviendra la législation applicable sur la rémunération des salariés bancaires dans les vingt-sept pays membres**. Lors de la table-ronde organisée par votre commission, le superviseur bancaire européen et le superviseur bancaire français ont exprimé leur satisfaction quant à l'efficacité de ces réglementations.

En France, l'encadrement des rémunérations est issu des arrêtés ministériels des 5 novembre 2009 et 17 décembre 2010 et de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010. Ensemble, ces textes visent principalement à :

- renforcer le **dispositif de gouvernance** en matière de rémunération, notamment à travers la création d'un comité des rémunérations ;
- limiter les **rémunérations variables** (limitation des bonus garantis, obligation de différer une part significative de la rémunération variable, malus, rapport approprié entre les rémunérations fixes et variables) ;
- assurer la **transparence**, par la publicité d'éléments quantitatifs et qualitatifs sur les pratiques de rémunération.

Certains États membres n'ont cependant toujours pas transposé la directive CRD III dans leurs droits nationaux. C'est pourquoi il est nécessaire de procéder à une **évaluation**, État par État, de l'état de transposition de la directive, de la conformité de cette transposition au texte européen, et de ses conséquences sur les niveaux de rémunération du secteur bancaire. Il convient de souligner que la transposition française de la directive CRD III n'est pas exempte de critiques et mériterait également un examen approfondi.

En tout état de cause, le dispositif actuel ne permet pas un **encadrement global et contraignant**, qui rapproche les niveaux de rémunération du secteur bancaire, à qualification égale, avec ceux du reste de l'économie. Lors de la table ronde organisée par votre commission, Dominique Plihon, professeur d'économie financière à Paris X, a ainsi souligné que « *le niveau des salaires des cadres de la finance est 40 % supérieur à celui des cadres de l'industrie* », et a plaidé pour que le métier de banquier « *redevienne ennuyeux* »².

¹ A l'exception d'une disposition qui prévoit une obligation de publier le nombre de personnes touchant plus d'un million d'euros par an.

² Table ronde précitée.

2. Une indispensable surveillance du transfert des activités et des risques vers le secteur non régulé (« *shadow banking* »)

Le « *shadow banking sector* », ou « finance de l'ombre » est le **système d'intermédiation du crédit impliquant des entités et des activités en dehors de la régulation**. Il s'agit donc d'activités similaires au secteur bancaire classique (« *bank-like functions* ») mais qui sont de purs intermédiaires, sans création de monnaie ; le plus souvent, les opérations du secteur du *shadow banking* reposent sur des chaînes d'intermédiaires. Ce secteur représente 25 % à 30 % du système financier mondial, et près de 60 000 milliards de dollars en 2010¹.

Le secteur du *shadow banking* représente une **menace pour la stabilité financière** du fait des risques que lui-même recèle, mais aussi du fait des risques qu'il fait porter aux établissements bancaires classiques qui y détiennent des titres de participation et avec lesquels les entités non régulées sont liées dans une série d'opérations financières (« *interconnectedness* »).

A l'occasion du sommet de Séoul des 11 et 12 novembre 2010, le G 20 a averti de la création d'un **fossé entre activités régulées et activités non régulées** (« *regulatory gap* ») et a demandé au Conseil de stabilité financière (CSF) de proposer des mesures pour en améliorer la régulation. Le CSF a ainsi enjoint aux autorités nationales d'identifier les entités concernées, et de se doter de systèmes de surveillance adaptés à leurs activités et concentrés sur les risques spécifiques qu'ils représentent pour le système financier global (notamment la transformation, le transfert du risque de crédit et l'effet de levier).

L'idée selon laquelle le développement du *shadow banking* annulerait les efforts de régulation bancaire n'est cependant pas partagée par tous les observateurs. Ainsi Stefan Walter, secrétaire général du Comité de Bâle, a déclaré que le **renforcement de la réglementation du secteur bancaire à un niveau consolidé** traitera en bonne partie les problèmes posés par le *shadow banking* : l'imbrication des secteurs régulés et non régulés contraindrait de fait le secteur non régulé à respecter certaines règles².

3. La nécessité de poser de façon globale la question du risque lié aux établissements d'importance systémique

a) Réduire l'aléa moral des établissements systémiques

Suite à la crise de 2007-2008, de nombreux États ont été contraints de venir au secours d'institutions financières défailtantes. En cela, la crise a révélé l'**aléa moral** dont jouissent les établissements d'importance systémique

¹ Conseil de stabilité financière, « *Shadow Banking : Strengthening Oversight and Regulation* », 27 octobre 2011.

² *Les Echos*, 9/05/2011.

(« *too big to fail* »). Assurés, du fait de leur taille et de leur importance pour la stabilité du système économique et financier, d'être secourus en cas de crise par la puissance publique, ils prennent des risques sans en assumer la conséquence ultime, la possibilité de défaut.

Les réflexions ont été particulièrement conduites sous l'impulsion du G 20 pour trouver une solution qui permette de réduire au maximum l'aléa moral des établissements systémiques et éviter que le contribuable, en cas de crise majeure, ne vienne au secours des banques. Ainsi, une **liste de 29 établissements** a été rendue publique à l'issue du sommet de Cannes, qui comprend quatre banques françaises : BNP Paribas, Société Générale, BPCE et Crédit Agricole.

L'une des solutions, la **taxe de risque systémique, spécifique aux établissements d'importance systémique**, a été mise en place en France – sous une forme peu contraignante en raison de sa déductibilité de l'impôt sur les sociétés – par la loi de finances pour 2011 à l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts.

La proposition européenne CRD IV ne traite pas du problème des établissements d'importance systémique. Votre rapporteure générale s'étonne qu'un problème qui a été unanimement identifié comme l'enjeu majeur de la crise financière ne soit pas traité par la proposition européenne et soit laissé à **l'appréciation des États membres** sans solution globale européenne. Certes, Bâle III et CRD IV ont une vocation micro-prudentielle et non macroprudentielle. Cependant, les solutions au risque systémique sont généralement de nature microprudentielle, notamment concernant les deux propositions de solution les plus débattues : la **surcharge systémique** et la **séparation des activités**.

b) La réponse par la surcharge systémique

Cette première solution consiste à permettre aux États d'imposer une **contrainte en matière de ratio de solvabilité supplémentaire aux établissements d'importance systémique**. Ainsi, Alan Greenspan, ancien président de la Réserve fédérale américaine, a estimé qu'un ratio de fonds propres de 13 % ou 14 % pouvait être nécessaire pour les établissements d'importance systémique¹.

Si cette possibilité est reconnue par le G 20, ni Bâle III ni la proposition CRD IV ne prévoient de surcharge systémique. Cependant, la proposition CRD IV n'interdit pas aux régulateurs nationaux d'imposer une telle contrainte comme une **mesure du deuxième pilier**.

Cette solution suscite l'opposition du milieu bancaire, qui souligne notamment qu'elle **rompt l'égalité des conditions de concurrence**. Il fait

¹ *Conference Brookings « Facing and fixing 'Too big to fail' », mars 2009, repris par Finance Watch 2012.*

également valoir qu'elle ne règle pas l'**aléa moral**, puisqu'elle sous-entend que les établissements systémiques seraient au bout du compte sauvés.

c) La séparation des activités bancaires : réponses anglo-saxonnes et tabou continental

(1) Les États-Unis et la règle Volcker

Aux **États-Unis**, la séparation des activités bancaires d'investissement d'une part et de détail d'autre part a été pour la première fois introduite par le *Glass-Steagall Act* (ou *Banking Act*) de 1933. Cette loi établissait une **incompatibilité stricte** entre les métiers de banque de détail et de banque d'investissement. Largement contournée à partir des années 1970, cette loi a été abrogée en 1999.

La question de la séparation des activités est cependant revenue dans le débat politique américain à la faveur de la crise financière. Ainsi, la section 619 de la **loi Dodd-Frank**, votée en juillet 2010, reprend une proposition formulée par l'ancien directeur de la Réserve fédérale américaine Paul Volcker : la « **Volcker rule** ».

La *Volcker rule* consiste à **interdire aux banques commerciales le trading pour compte propre** (la spéculation à court terme sur ses fonds propres), **et à leur interdire d'acquérir des participations dans des fonds de pension ou d'investissement en capital pour plus de 3 % de leurs fonds propres**.

L'une des principales critiques adressées à la règle Volcker est qu'en interdisant ainsi aux établissements bancaires certaines activités, elle ne fait que pousser ces dernières **hors du champ de la régulation**.

Au cours de la discussion au Congrès, de nombreuses **exceptions** ont été intégrées au texte, ce qui en limite la portée. Par exemple, ont été autorisés les investissements dans des fonds spéculatifs (*hedge funds*). Le texte permet également le *trading* pour compte propre sur les bons du Trésor américain et les obligations garanties par le gouvernement américain, mais pas sur les obligations souveraines d'autres États, ce qui a été critiqué par le Ministre des Finances du Canada et par le commissaire européen Michel Barnier.

Actuellement, la règle Volcker est soumise à la **consultation des régulateurs américains**. Sa version définitive doit être adoptée à l'été 2012.

La règle Volcker est d'**application extraterritoriale** au sens où elle interdit aux entités bancaires d'investir dans des fonds spéculatifs et fonds de capital-investissement américains et non-américains. De plus, le manque de précision dans la définition des investissements interdits aux institutions bancaires pourrait menacer l'activité de sociétés de gestion d'actifs qui ne sont pourtant pas visées par le texte.

(2) Le Royaume-Uni et le rapport Vickers

Au **Royaume-Uni**, une autre modalité de séparation des activités bancaires a été proposée par le rapport de la commission indépendante sur le secteur bancaire (ICB, *Independent Commission on Banking*), présidée par l'économiste John Vickers, rendu public en septembre 2011. Le rapport Vickers préconise non pas l'interdiction de certaines activités, mais une **sanctuarisation des activités de banque de détail** (« *ringfencing* »). Le *ringfencing* consiste ainsi à isoler les activités de détail des autres activités de la banque au sein d'une structure juridiquement distincte.

Le *ringfencing* s'articule de façon cohérente avec la position britannique contre l'harmonisation maximale : il s'agit de **réguler plus fortement, avec des contraintes prudentielles très élevées, les activités de détail**, afin d'éviter la répétition d'un scénario comme celui de Northern Rock ou de la Royal Bank of Scotland.

Cependant, la mise en place d'une telle solution de *ringfencing* n'est pas sans poser plusieurs questions concernant :

- **le champ des activités sanctuarisées.** Selon les définitions, certaines activités bancaires, comme les dépôts des entreprises non financières, peuvent être considérées comme des activités de détail ou des activités d'investissement. Par ailleurs, une activité comme les prêts hypothécaires entre dans le champ des activités de détail sanctuarisées, bien qu'elle soit à l'origine de la crise de 2007-2008 ;

- **le niveau de régulation des activités d'investissement.** La séparation des activités ne doit en effet pas conduire à pousser hors du champ de la régulation les activités d'investissement, tout en surprotégeant les activités de détail. Andrea Enria, président de l'ABE, a ainsi indiqué devant votre commission que « *nous ne devrions pas permettre que cette séparation entre les secteurs bancaires aboutisse à une séparation entre une partie qui serait bien réglementée et une partie qui le serait bien moins* »¹.

C. UN PREMIER PAS UTILE MAIS INSUFFISANT EN MATIÈRE DE RÉFORME STRUCTURELLE DU SECTEUR BANCAIRE.

L'introduction de différentes mesures de nature à limiter le recours aux notations externes et à renforcer les procédures internes d'évaluation des risques est utile. Mais **l'efficacité** des mesures proposées, dont aucune n'est véritablement contraignante, devra faire l'objet d'une analyse approfondie, notamment sur la base des données publiées par l'ABE.

Par ailleurs, la question des rémunérations continue d'être un **élément majeur de la régulation** du secteur bancaire. Dans ce cadre, la modération salariale ne doit pas seulement s'apprécier au regard des rémunérations

¹ Table ronde précitée.

passées, mais également **au regard des rémunérations à qualification égale dans d'autres secteurs.**

La réforme des structures du secteur bancaire devra prendre en compte le développement du **secteur financier non régulé**, et les superviseurs devront effectuer une surveillance étroite du transfert d'activités bancaires vers le secteur non régulé.

Surtout, une réflexion approfondie doit être engagée, sans tabou, sur le modèle économique des banques européennes, en envisageant la possibilité d'une séparation des activités bancaires au niveau européen, ou à défaut au niveau national.

A l'évidence, la séparation des activités bancaires contrevient au modèle français de la **banque universelle**. La réflexion sur la réforme de la structure du secteur bancaire devra donc prendre en compte les **spécificités** du secteur bancaire continental, notamment du secteur bancaire français. Dans ce cadre, l'opportunité de l'application d'un modèle de séparation des activités bancaires ne doit être **ni un sujet tabou, ni un objectif en soi**, mais en toute lucidité un moyen au service de la régulation.

En ce sens, l'initiative du commissaire européen Barnier, annoncé en janvier 2012, de constituer un **groupe d'experts de haut niveau** présidé par Erkki Liikanen, gouverneur de la Banque de Finlande et ancien commissaire européen, chargé de formuler des recommandations sur les possibles réformes de structure du secteur bancaire européen, est bienvenue. Ce groupe d'expert doit rendre ses conclusions d'ici à la fin de l'été 2012. Ses travaux seront particulièrement utiles pour la France qui, contrairement aux États-Unis et au Royaume-Uni, n'a pas encore osé ouvrir un débat de fond sur les forces et les faiblesses de son système bancaire.

IV. DES RÈGLES HARMONISÉES POUR TOUS

A. À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

La question du degré d'harmonisation européenne est un enjeu politique majeur dans la négociation actuelle à Bruxelles, et déterminant pour l'architecture globale de la régulation bancaire en Europe.

La régulation bancaire européenne actuelle repose sur des directives du Parlement européen et du Conseil. Du fait des options et facultés laissées à l'appréciation des autorités nationales, plusieurs divergences étaient apparues entre les réglementations applicables dans les différents États membres. Par exemple, **d'importantes variations d'un État membre à l'autre** avaient été constatées concernant la définition des fonds propres, ou encore la réglementation sur les modèles internes d'évaluation des risques.

Par ailleurs, au 19 mai 2011, dix États membres – Grèce, Italie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne et, pour partie, Belgique, Luxembourg,

Slovaquie et Suède – n’avaient pas encore **transposé** la directive 2010/76/UE (CRD III), conduisant la Commission européenne à leur demander la transposition sous la forme d’un avis motivé.

C’est pourquoi les exigences prudentielles seront désormais définies par un **règlement directement applicable (*single rule book*)**. Le principe du règlement uniforme, qui est issu des conclusions du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009, n’est pas contesté.

Cependant, ce règlement fixe des ratios limitatifs, que les autorités nationales n’ont pas la faculté de relever. Cette **harmonisation maximale** doit permettre d’éviter un phénomène de « **surenchère** » réglementaire et prudentielle entre les États membres.

Cependant, plusieurs voix se sont élevées pour s’opposer à cette harmonisation maximale et permettre aux autorités nationales de fixer des règles plus strictes que celles prévues par CRD IV. En particulier, le **Royaume-Uni** et la **Suède** ne souhaitent pas que l’harmonisation maximale soit retenue. D’autres pays se seraient ralliés à la position britannique, en particulier parmi les nouveaux États membres.

Sur le fond, **la solution de l’harmonisation maximale doit être privilégiée**, sur la base de deux principaux arguments.

Tout d’abord, la proposition conserve pour les autorités nationales la possibilité de fixer des exigences spécifiques sous trois aspects :

- chaque État membre peut déterminer les **paramètres applicables aux risques spécifiques de certains crédits**, notamment les crédits immobiliers ;

- chaque État membre peut imposer des **exigences supplémentaires de fonds propres pour certains établissements** (Pilier 2), par exemple pour les établissements d’importance systémique ;

- chaque État membre **fixe le niveau du coussin de fonds propres contracyclique**, adapté en fonction de la situation macroéconomique nationale¹.

Au total, la proposition européenne actuelle permet de relever les ratios face à un risque spécifique, mais elle ne le permet pas s’il s’agit d’un

¹ Il convient de noter que la proposition de règlement n’écarte pas la possibilité de devoir relever les ratios pour un secteur, une région ou un État. Dans son **article 443**, elle permet à la Commission européenne d’adopter un acte délégué qui relève les ratios de fonds propres ou les pondérations, afin de répondre au développement d’un risque particulier. Néanmoins, notre assemblée, sur proposition de votre commission, a estimé que cet article n’était pas conforme au **principe de subsidiarité** en raison du caractère essentiel de la modification ainsi permise, et en raison du caractère unilatéral de la décision de la Commission européenne. Elle a ainsi demandé que cette délégation s’exerce sans préjudice des pouvoirs des autorités de supervision, Autorité bancaire européenne et Conseil européen du risque systémique (rapport n° 226 du 21 décembre 2011).

relèvement général, sans justification en termes macroéconomique ni discussion au sein du dispositif européen de supervision.

De plus, étant donné le niveau d'intégration du marché unique, en particulier en ce qui concerne le secteur bancaire et financier, un État membre ne peut échapper aux **risques d'instabilité financière** simplement en renforçant les exigences prudentielles au niveau national.

Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, la position britannique semble alimentée par la volonté de recouvrer, à travers la fixation de ratios supérieurs sans contrôle des superviseurs européens, une **autonomie dans la supervision bancaire**. Ainsi Danièle Nouy, secrétaire générale de l'ACP, a souligné devant votre commission que les « *nouveaux vertueux* », défavorables à l'harmonisation maximale afin de permettre l'instauration d'exigences plus strictes, votent également contre le renforcement des pouvoirs de l'ABE en matière de contrôle bancaire.

Or le retour à cette autonomie de la supervision remet en cause le principe même de l'harmonisation des ratios, si les critères techniques et les pondérations pour risque sont divergents.

De plus, l'autonomie des superviseurs pousse à **fragmenter le marché intérieur et à renationaliser la distribution du crédit**. Dans de nombreux pays européens, le système bancaire est dominé par les filiales de grandes banques étrangères (françaises, allemandes, autrichiennes, etc.). Pour ces pays, le renforcement de la supervision nationale au détriment de la supervision européenne constitue une importante menace : contrainte par son superviseur national de se recapitaliser, une grande banque ne pourra pas réduire ses activités sur le territoire national, puisque son superviseur l'en empêcherait, et elle réduira les activités de ses filiales implantées à l'étranger. C'est pourquoi il est important de disposer d'un cadre européen de supervision attentif à l'ensemble de l'économie européenne.

Le lien entre harmonisation et supervision est également mis en avant par la **Banque centrale européenne** (BCE), dans son avis rendu le 25 janvier 2012¹. La BCE s'est en effet prononcée contre une harmonisation maximale, en considérant que la latitude offerte aux régulateurs nationaux par le Pilier 2 était seulement microprudentielle, et ne leur permettait pas d'exiger des mesures plus strictes pour tous les établissements face à un risque systémique ou une particularité nationale structurelle. Cependant, la BCE ne remet pas en cause le principe d'une supervision européenne et propose que les mesures réglementaires adoptées par les autorités nationales soient alors suivies par le Conseil européen du risque systémique et l'Autorité bancaire européenne.

¹ Banque centrale européenne, avis CON/2012/5, 25 janvier 2012.

B. À L'ÉCHELLE MONDIALE

Comme le souligne la Commission européenne, « *le système financier est global par nature et il n'est pas plus solide que son maillon le plus faible* »¹. Pour que l'objectif de la stabilité financière poursuivi par la proposition soit atteint, il est donc nécessaire de s'assurer que les exigences prudentielles que l'Union européenne impose à ses établissements bancaires sont également imposées ou en voie de l'être à l'échelle internationale.

Or, les recommandations de Bâle II n'avaient pas été transposées aux **États-Unis** avant la crise financière de 2007-2008 et ne le sont aujourd'hui que progressivement.

Suite à l'adoption de la loi Dodd-Frank en juillet 2010, les États-Unis devaient transposer les standards de Bâle II et Bâle III. Mais la bonne volonté des autorités américaines est d'autant moins évidente que les acteurs financiers américains exercent un important **lobby pour échapper aux règles de Bâle III**. Ainsi Jamie Dimon, président-directeur général de JP Morgan Chase, a estimé que les normes de Bâle III étaient « *anti-américaines* » et a préconisé que les États-Unis sortent du dispositif de Bâle².

En tout état de cause, les règles de Bâle ne s'appliquent aux États-Unis qu'à une dizaine de **grandes institutions financières ayant des activités internationales**, représentant seulement 15 % à 20 % du financement de l'économie.

La Commission européenne doit **poursuivre les discussions** dans lesquelles elle est engagée avec les autorités américaines, en particulier à travers les dialogues de régulation financière UE - États-Unis (« *EU-US Financial Markets Regulatory Dialogues* »).

De façon générale, la Commission européenne doit assurer un **suivi de la transposition** des recommandations de Bâle III dans les pays dont la ou les places financières jouent un rôle important pour le système financier global.

Enfin, votre commission souhaite rappeler que l'harmonisation internationale des mesures prudentielles devrait être accompagnée, sinon précédée, d'une **harmonisation internationale des normes comptables**.

L'harmonisation des normes comptables est assurée par l'*International Accounting Standards Board* (IASB) depuis 1973. Cette instance internationale a élaboré des normes harmonisées dites IFRS (*International Financial Accounting Standards*), qui ont été adoptées par l'Union européenne entre 2005 et 2007. Les Américains, de leur côté, utilisent les US GAAP (*Generally Accepted Accounting Principles*).

¹ Commission Européenne, *CRD IV : Frequently Asked Questions*.

² *Financial Times*, 12 septembre 2011.

En 2002, l'IABS a signé un accord avec l'agence américaine des normes comptables. Cependant, les travaux ont été ralentis par la crise de 2008, au cours de laquelle, notamment, le principe de la comptabilisation à la valeur de marché, pratiqué par les normes américaines, a fait l'objet de critiques sur son caractère procyclique.

Aujourd'hui, les travaux dans le sens d'une convergence des normes comptables doivent être repris et intensifiés, pour assurer l'application homogène et comparable des ratios de Bâle III.

V. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Considérant l'ensemble de ces éléments, votre commission des finances a, sur proposition de sa rapporteure, adopté neuf amendements en vue de modifier la proposition de résolution européenne, dont un amendement rédactionnel et de précision (amendement n° 1).

S'agissant des **calendriers de mise en œuvre** des réglementations européennes en matière de régulation financière et bancaire, elle a souligné qu'une meilleure **coordination** devrait être visée (amendement n° 2).

Elle s'est prononcée en faveur d'une **harmonisation maximale des ratios prudentiels**, comme proposé par la Commission européenne. Elle a relevé que cette harmonisation maximale devait s'accompagner d'une **supervision européenne forte** (amendement n° 2).

Elle a demandé à ce que les règles prudentielles soient **favorables au financement de long terme de l'économie**, en particulier en limitant le recours à la comptabilisation à la valeur de marché (amendement n° 2).

S'agissant des **ratios de fonds propres**, elle a souligné que **les niveaux et la qualité de la composition proposés par la Commission européenne sont de nature à renforcer la solvabilité des banques** (amendement n° 3).

Elle a demandé cependant que soient prises en compte certaines **spécificités nationales dans les pondérations pour risque, en particulier les prêts aux petites et moyennes entreprises, le crédit-bail ou les prêts immobiliers**.

Afin que les établissements bancaires conservent une partie des risques transférés dans leurs bilans, elle a demandé que soit **relevé de 5 % à 10 % le taux minimal de rétention des actifs titrisés**.

Elle a regretté que la **surcharge pour risque systémique** ne relève pas du règlement européen (amendement n° 3).

S'agissant du **ratio de levier**, elle a considéré que son **principe d'insensibilité aux risques, qui en assure l'efficacité, doit être maintenu**. Elle a cependant demandé que son **calibrage** le plus adéquat et la possibilité de l'introduire comme **ratio flexible** soient examinés dans le cadre de la période d'observation (amendement n° 4).

S'agissant des **ratios de liquidité**, elle a souhaité que la **définition des actifs considérés comme liquides soit élargie** pour ne pas nuire au financement bancaire des entreprises (amendement n° 5).

Elle a demandé que les modalités du ratio de liquidité de long terme soient revues s'il était confirmé qu'il pénalisait **le financement des collectivités territoriales** (amendement n° 5).

S'agissant des **conséquences générales de Bâle III** sur le financement de l'économie, elle a demandé à ce que soient autant que possible évitées certaines évolutions négatives comme **la réduction des encours de crédit, la renationalisation de sa distribution et la désintermédiation du financement de l'économie** (amendement n° 6).

Concernant **l'application internationale de Bâle III**, elle a jugé indispensable que les règles de Bâle III soient également appliquées par nos partenaires internationaux, dont les **Etats-Unis**. Elle a regretté que, dans ce cadre, **l'harmonisation des normes comptables**, qui est un préalable nécessaire à l'homogénéité des ratios, n'ait pas précédé l'harmonisation prudentielle (amendement n° 7).

S'agissant des **réformes de structure du secteur bancaire européen**, elle a souhaité que **la possibilité et les conséquences d'une séparation des activités bancaires d'investissement et de détail soient examinées par le groupe d'experts de haut niveau** mis en place par le commissaire européen Michel Barnier (amendement n° 8).

S'agissant de **l'encadrement des rémunérations du secteur bancaire**, elle a demandé que soit communiquée une **évaluation, pays par pays, de la transposition des dispositions de la directive CRD III** et de ses conséquences (amendement n° 9).

Elle a également souhaité que le dispositif d'encadrement des rémunérations, qui vise à l'heure actuelle essentiellement à limiter les rémunérations incitatives à la prise de risque, ait également pour objectif un **rapprochement des niveaux de salaire avec ceux du reste de l'économie** (amendement n° 9).

Au cours de sa réunion du mardi 6 mars 2012, présidée par M. Philippe Marini, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Nicole Bricq sur la proposition de résolution européenne n° 423 (2011-2012) sur la réglementation bancaire.

Elle a modifié et complété la rédaction de la proposition de résolution européenne, dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
- ③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant 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'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier (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 des propositions « CRD IV », qui visent à établir un cadre réglementaire à même d'assurer la solidité et le bon fonctionnement du secteur bancaire européen ;
- ⑦ - souligne que les dispositions des propositions « CRD IV » et celles d'un ensemble de textes récents ou en cours d'élaboration dans le domaine de la régulation financière doivent être coordonnées, notamment s'agissant de leurs calendriers de mise en œuvre respectifs ;
- ⑧ - constate à cet égard que certaines des règles prudentielles préconisées dans les propositions « CRD IV » sont d'ores et déjà appliquées ;
- ⑨ - soutient et juge essentielle la mise en place effective d'une harmonisation maximale des règles prudentielles au sein de l'Union européenne, en particulier pour que la supervision européenne joue pleinement son rôle ;
- ⑩ - souhaite également que ces règles facilitent le financement de l'économie à long terme, en particulier en limitant le recours à la

comptabilisation à la valeur de marché qui renforce la volatilité de court terme ;

- ⑪ - estime que les ratios de fonds propres établis par la proposition de règlement conformément aux recommandations du comité de Bâle sont, à ce stade, par leur niveau et leur composition, de nature à renforcer la solvabilité des établissements bancaires européens ;
- ⑫ - rappelle que la démarche de « Bâle III » vise à réduire, globalement, le risque systémique ;
- ⑬ - demande, par conséquent, que la surcharge systémique relève du règlement européen et non du droit national ;
- ⑭ - souhaite également que la pondération pour risque des actifs tienne compte des spécificités du financement des économies nationales, en particulier s'agissant des prêts aux entreprises, des prêts immobiliers ou du crédit-bail ;
- ⑮ - considère que les banques doivent conserver dans leur bilan une partie des risques de crédit et qu'elles ne doivent pas être autorisées à « titriser » l'intégralité de leurs créances ;
- ⑯ - juge, en conséquence, que le seuil de rétention de 5 % des actifs titrisés est insuffisant et doit être porté au minimum à 10 % ;
- ⑰ - se prononce en faveur d'un ratio de levier conçu comme un outil réglementaire complémentaire aux ratios de fonds propres ;
- ⑱ - souligne à cet égard que le principe général de l'insensibilité aux risques du ratio de levier doit être maintenu ;
- ⑲ - estime cependant que son calibrage, ainsi que l'opportunité de prévoir sa flexibilité selon le contexte économique, doivent faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la période d'observation, qui doit être close en 2016 et doit aboutir à la mise en œuvre contraignante du ratio de levier en 2018 ;
- ⑳ - souhaite que soit étudiée l'utilisation de la fiscalité au regard des objectifs de renforcement des fonds propres ;
- ㉑ - soutient la mise en place par 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 ;
- ㉒ - souhaite que la définition des actifs liquides soit élargie de façon à ne pas nuire au financement bancaire des entreprises ;

- ②③ - demande que les modalités du ratio de liquidité de long terme soient revues s'il était confirmé que les évolutions observées en matière de financement des collectivités territoriales lui étaient attribuables ;
- ②④ - considérant l'ensemble de ces éléments, souhaite que soient autant que possible évités :
- ②⑤ * 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 territoriales ;
- ②⑥ * le repli progressif des acteurs financiers sur leur marché national qui risque de conduire à terme à une fragmentation du marché financier européen ;
- ②⑦ * l'évolution du modèle européen de financement des entreprises dans le sens d'une désintermédiation et d'un recours accru au financement sur les marchés ;
- ②⑧ - 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 ;
- ②⑨ - juge indispensable que les règles de « Bâle III » soient également appliquées par les partenaires de l'Union européenne, dont les Etats-Unis ;
- ③⑩ - considère, à ce titre, essentiel que la mise en place des mesures réglementaires de « CRD IV » soit accompagnée d'une harmonisation internationale des normes comptables, qui ne soit pas un simple alignement sur les normes américaines, nécessaire à l'homogénéité des ratios ;
- ③① - souligne l'importance d'établir rapidement un cadre européen de prévention et de gestion des crises bancaires ;
- ③② - souhaite que soit étudié un renforcement de l'encadrement des rémunérations du secteur bancaire ;
- ③③ - demande à cet égard qu'un bilan de la mise en application des dispositions de la directive « CRD III » relatives aux rémunérations soit publié pour chacun des Etats-membres ;
- ③④ - souhaite que le dispositif européen et national d'encadrement des rémunérations n'ait pas seulement pour objectif de limiter les prises de risque des acteurs concernés, mais également de rapprocher les niveaux de rémunération du secteur bancaire, à qualification égale, avec ceux du reste de l'économie ;

- ③⑤ - 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 ;
- ③⑥ - prend acte de la constitution d'un groupe d'experts de haut niveau en Europe sur de possibles réformes de structure du secteur bancaire européen ;
- ③⑦ - souhaite que, dans ce cadre, la possibilité et les conséquences d'une séparation des activités bancaires de détail et d'investissement adaptée au secteur bancaire de l'Europe continentale soient examinées ;
- ③⑧ - souligne que ce groupe d'experts devra traiter du soutien implicite des Etats au secteur bancaire et de la nécessaire protection des déposants ;
- ③⑨ - 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 ;
- ④⑩ - demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. TABLE RONDE SUR LA RÉGULATION BANCAIRE – 15 FÉVRIER 2012

Réunie le mercredi 15 février 2012, sous la présidence de MM. Philippe Marini, président de la commission des finances, et Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes, la commission a organisé, conjointement avec la commission des affaires européennes, une table ronde intitulée « *Régulation bancaire et financement de l'économie* », à laquelle ont participé M. Andrea Enria, président de l'Autorité bancaire européenne (ABE), Mme Danièle Nouy, secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), MM. François Pérol, président du directoire de BPCE, et Dominique Plihon, professeur d'économie financière à l'université de Paris-Nord (Paris XIII).

M. Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes. – La commission des affaires européennes et la commission des finances poursuivent leur réflexion sur la régulation en abordant aujourd'hui plus spécifiquement la régulation bancaire.

Nos deux commissions vont être prochainement amenées à examiner des textes qui visent notamment à appliquer en Europe les recommandations du comité de Bâle.

Je remercie particulièrement nos quatre invités qui vont nous faire part de leur analyse de la situation et de leur appréciation sur le projet de la Commission européenne. Nous entendons de nombreuses réactions sur l'opportunité et le juste calibrage des nombreux ratios prudentiels proposés. J'aimerais pour ma part que nos invités nous éclairent sur quelques points particuliers.

Le premier concerne la gouvernance des banques, car c'est largement une mauvaise gouvernance qui a suscité la crise financière : certaines activités étaient hors de contrôle.

Le deuxième point, d'ailleurs lié au premier, concerne la réflexion maintenant engagée en Europe sur la séparation entre les différentes activités bancaires, et donc sur l'avenir du modèle de nos banques françaises « généralistes ». Finalement, la question est de savoir quel degré de liberté on peut laisser aux banques dans le contexte si particulier d'une activité qui bénéficie du soutien implicite des Etats.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. – Notre table ronde d'aujourd'hui s'intitule « Régulation bancaire et financement de l'économie ». C'est la seconde rencontre que nos deux commissions organisent depuis le début de cette année 2012 sur le thème de la régulation, après celle du 18 janvier sur la régulation des marchés financiers.

La commission vient, par ailleurs, ce matin d'examiner le rapport de Nicole Bricq sur la proposition de résolution européenne, présentée par la commission des affaires européennes du Sénat et qui porte sur deux textes : le règlement EMIR (Réglementation sur les infrastructures de marchés européennes) et la proposition de révision de la directive « marchés d'instruments financiers », dite proposition MIF II. Ce sujet est en lien direct avec le thème de notre table ronde, à savoir la solidité et la solvabilité du système financier.

Tout cela résulte de la crise de 2008-2009 qui a révélé les inadaptations des établissements bancaires européens. Lors de l'audition organisée par notre commission la semaine dernière, les économistes invités ont rappelé que le suivi des valeurs d'actifs par les banques centrales européennes était une question cruciale.

Un pays comme l'Irlande est là pour nous rappeler qu'un système apparemment prudent peut exploser quasiment d'un jour à l'autre avec des conséquences systémiques importantes « seulement » parce que l'on n'a pas prêté attention aux risques pris par certains acteurs de l'économie, notamment ceux représentant le marché de l'immobilier.

Cela doit nous conduire à méditer sur la régulation à mettre en œuvre et les règles à respecter dans l'élaboration des bilans des établissements bancaires. Il s'agit là de problèmes de fonds propres et de liquidité, questions familières au comité de Bâle.

Tout notre environnement est aujourd'hui façonné par ce comité qui n'a pourtant pas de réalité organisationnelle de droit public et dans lequel aucun élu national n'est représenté. Pourtant, sa « normalisation » s'impose aux autorités communautaires et nationales, ce qui alimente de nombreuses frustrations et tensions.

D'autres initiatives se superposent à l'ordre du jour européen. Je pense en particulier aux exigences fixées de concert par le Conseil européen et l'Autorité bancaire européenne, demandant aux banques de détenir 9 % de fonds propres à horizon de juin 2012.

Or ces contraintes, pour nécessaires qu'elles soient, ne font-elles pas courir le risque, non pas d'un « *credit crunch* » qui serait l'effondrement du crédit, mais d'un resserrement du crédit ?

Il y a eu cependant un élément très positif : l'opération de refinancement à 36 mois de la Banque centrale européenne (BCE) qui semble avoir permis de limiter ce phénomène. Cependant, il y a un équilibre qui reste à trouver entre, d'un côté, la nécessité de réguler le secteur bancaire, de s'assurer de sa solidité en cas de crise, et d'éviter que le contribuable ne soit à nouveau appelé à la rescousse des banques et, de l'autre côté, le besoin de financement de l'économie, des entreprises mais aussi des collectivités territoriales qui jouent un rôle essentiel.

C'est dans ce contexte que nous vous accueillons, sans oublier la question de la place des banques dans la souscription et l'animation du marché des titres représentatifs des dettes souveraines.

M. Andrea Enria, président de l'Autorité bancaire européenne. – Je souhaite aborder deux principaux sujets : d'une part, les travaux menés par l'Autorité bancaire européenne (ABE) afin de renforcer les capitaux propres des banques à partir des tests de résistances réalisés en 2011 ; d'autre part, l'élaboration en cours par l'ABE d'un ensemble unique de règles harmonisées sur le marché bancaire européen, notamment s'agissant de la définition des fonds propres et des ratios de liquidité.

En 2011, nous avons réalisé des tests de résistance des banques européennes. Les acteurs du marché ont accueilli favorablement cet exercice. Etant donné l'explosion de la crise des dettes souveraines, il y avait un manque criant de confiance vis-à-vis des banques.

Nous avons fait des recommandations, notamment la fixation d'une cible de fonds propres de 9 %. Nous avons examiné, la semaine dernière, les plans de recapitalisation des différentes banques afin de vérifier qu'ils respectent nos recommandations.

Notre préoccupation a été de renforcer les fonds propres des banques sans réduire les prêts à l'économie réelle. Les banques ont pris très sérieux nos recommandations. La recapitalisation est actuellement en bonne voie. Mais il est vrai que les banques ont eu à gérer des problèmes de financement. Nous surveillons cela de très près.

L'ABE est en train d'élaborer des normes harmonisées et uniques au niveau européen. Il s'agit d'une des propositions faites par le groupe de haut niveau sur la supervision financière présidé par Jacques de Larosière. La priorité sera la question de la quantité et de la qualité des fonds propres et les risques de liquidité. Nous avons engagé à ce sujet un dialogue avec le Conseil européen, le Parlement européen et les parlements nationaux. Compte tenu de ce qui s'est passé avant, pendant et après la crise, il y a un besoin criant de normes harmonisées même si certaines autorités tendent à émettre aujourd'hui des doutes sur ce projet. Une centaine de normes sont concernées, quarante seront élaborées d'ici la fin de cette année.

Deux axes de travail seront privilégiés : la définition des fonds propres et les normes de liquidité. S'agissant des normes de liquidité, c'est la première fois que nous adopterons des règles communes en la matière. Certaines propositions du comité de Bâle ont suscité des inquiétudes dans le secteur bancaire en raison de leurs éventuelles conséquences imprévues sur le fonctionnement du marché monétaire. Les principes de Bâle sont sains. Nous avons besoin de coussins en fonds propres et de réserves de liquidités pour résister aux crises.

Cela étant dit, certains critères techniques doivent être soigneusement calibrés afin que l'on soit assuré d'atteindre les objectifs souhaités.

Pour cela, l'ABE va recueillir des informations auprès des banques et analyser ces données afin ensuite de pouvoir, le cas échéant, proposer des mesures précises d'ajustement. Il faut tenir compte des spécificités des banques européennes et proposer des mesures proportionnées à la taille des établissements.

L'ABE est une jeune entité qui a été confrontée à un défi majeur et à de fortes pressions. Elle a prouvé qu'elle était capable de prendre les mesures nécessaires. Son action ne pourra néanmoins fonctionner que si elle travaille main dans la main avec les superviseurs nationaux.

Mme Danièle Nouy, secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel. – La réforme Bâle III, nécessaire, comporte des enjeux importants pour le financement de l'économie. Sa mise en œuvre doit donc se faire en tenant compte des impacts qu'elle peut avoir sur l'activité économique. Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de faire un point d'étape sur cette réforme et de présenter les principaux points d'attention de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). Après un bref rappel du dispositif Bâle III lui-même, je reviendrai sur le « calibrage » de la réforme ainsi que les conséquences possibles de cette dernière sur l'économie, avant de terminer par les questions liées au « deleveraging », c'est-à-dire à la réduction par les banques de leurs engagements financiers et au « shadow banking », c'est-à-dire la finance non régulée, dite « de l'ombre ».

Bâle III est une réponse indispensable à la crise financière. Celle-ci, qui a été déclenchée en 2007 par l'effondrement de la pyramide des *subprimes* aux Etats-Unis, a mis en péril le système financier mondial. Un renforcement en profondeur de la réglementation était indispensable. Sous l'impulsion du G 20, le comité de Bâle a rapidement proposé un large éventail de mesures à la fois quantitatives et qualitatives.

En 2009, il a développé une première série de mesures visant à assurer une surveillance plus étroite et une meilleure couverture en fonds propres des activités de marché des banques. Ce dispositif, appelé « Bâle 2,5 », est entré en vigueur en Europe et en France depuis la fin de l'année 2011, comme s'y étaient engagés les chefs d'Etat et de Gouvernement au G 20.

A la fin de l'année 2010, le Comité de Bâle a finalisé un ensemble de nouvelles mesures constituant le dispositif Bâle III. Je rappelle en quelques mots que, sur le plan quantitatif, Bâle III va d'abord se traduire par un relèvement des exigences de solvabilité des banques, qui – sous la forme d'un ratio – rapportent les fonds propres qu'elles détiennent aux risques qu'elles prennent :

- au numérateur de ce ratio, la quantité ainsi que la qualité des fonds propres qu'elles devront détenir seront renforcées ;

- au dénominateur, les exigences de fonds propres relatives à leurs activités de marché, de titrisation et sur instruments dérivés seront nettement accrues.

Par ailleurs, les banques les plus importantes, c'est-à-dire celles jugées d'importance systémique, seront soumises à une charge en capital supplémentaire.

Outre un ratio de capital renforcé, Bâle III imposera aux banques de respecter des ratios de liquidité et de levier :

- deux ratios de liquidité, l'un à un mois (le *liquidity coverage ratio* – LCR) et visant à assurer que chaque banque puisse faire face à un choc de liquidité soudain ; l'autre à un an (le *net stable funding ratio* – NSFR) et visant à s'assurer que son activité de transformation est maîtrisée ;

- un ratio de levier (ou *leverage ratio*), destiné à limiter le total des engagements financiers globaux d'une banque, indépendamment de leur nature, au regard de ses fonds propres.

Bâle III ne se limite pas au renforcement ou à l'introduction de normes quantitatives de gestion. La réforme comporte des exigences accrues en matière de gouvernance, notamment une implication plus forte des organes dirigeants dans le dispositif de contrôle interne des banques, de mesure et de gestion des risques ainsi que de transparence financière.

En Europe, la mise en œuvre de Bâle III sera effectuée *via* un règlement, d'application directe dans les Etats-membres, et *via* une directive dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2013. Ces deux textes permettront de renforcer encore l'harmonisation du marché unique des services financiers, grâce à la mise en place d'un corpus de règles unique. Par ailleurs, ils confient à l'ABE la charge de rédiger des standards techniques qui faciliteront une mise en œuvre totalement homogène des nouvelles règles.

Le « calibrage » de la réforme doit être compatible avec le financement de l'économie.

La mise en œuvre de Bâle III a été voulue progressive, s'échelonnant jusqu'en 2019, afin de renforcer la solidité des banques tout en continuant d'assurer le financement de l'économie.

Mais l'histoire s'est rapidement accélérée. Les incertitudes sur la capacité de certains Etats à maîtriser leurs équilibres budgétaires se sont, par effet de contagion, diffusées au système bancaire, notamment en Europe. Restaurer la croissance impose un pilotage fin, auquel le Système européen des banques centrales prend une part importante, en coordination étroite avec les superviseurs bancaires nationaux et les organismes européens et internationaux. Je pense à cet égard aux mesures de soutien décidées en décembre 2011 par le Conseil des gouverneurs de la BCE : opérations de refinancement d'une durée de 36 mois, réduction du taux des réserves obligatoires et mesures visant à accroître la disponibilité des garanties.

Si ces actions ont permis de relativement dégripper le marché interbancaire, quelques points de Bâle III méritent d'être revus compte tenu de leurs conséquences inattendues et/ou indésirables. Il en est ainsi de certains aspects du ratio de liquidité à court terme (le LCR). Avant de les évoquer, je souhaite d'abord souligner que la mise en œuvre de standards quantitatifs de liquidité harmonisés au niveau international constitue une avancée incontestable. J'ajouterais même, pour ne parler que du LCR, qu'il réaffirme quelques évidences que certains établissements ont pu oublier, la première étant que le métier d'une banque est avant tout de collecter des dépôts et d'octroyer des crédits. Le LCR présente encore néanmoins, dans son calibrage, des imperfections tant au niveau de la définition, trop étroite, des actifs liquides qu'il retient, que dans son traitement, parfois trop conservateur, des flux de trésorerie des banques. Il est donc important de revoir ce calibrage car les conséquences de ce ratio sont considérables sur certains financements comme celui des entreprises et des collectivités locales. Les discussions internationales se poursuivent en la matière.

Les conséquences de Bâle III sur le financement de l'économie sont, à juste titre, surveillées.

L'analyse des conséquences possibles de Bâle III sur le financement de l'économie a fait l'objet d'études approfondies sous l'égide du comité de Bâle et de la Banque des règlements internationaux (BRI). C'est un sujet complexe que je souhaite évoquer concrètement en prenant deux exemples : le financement des petites et moyennes entreprises (PME) et celui des collectivités locales.

S'agissant des PME, il est important de souligner qu'elles reçoivent déjà actuellement, au titre du risque de crédit, un traitement plus favorable que les grandes entreprises. Ce traitement favorable est conservé dans Bâle III. En pratique d'ailleurs, les statistiques de la Banque de France montrent que les PME dans leur ensemble n'ont pas subi un resserrement de l'accès au crédit pendant la crise. À fin novembre 2011, les encours de crédits accordés aux PME avaient progressé de + 5 % par rapport à novembre 2010, soit un rythme supérieur à celui du PIB.

En ce qui concerne le financement des collectivités locales, l'impact de Bâle III est une question particulièrement prégnante. Leur traitement au titre du risque de crédit, qui leur est très favorable, restera inchangé. En revanche, la mise en œuvre des ratios de liquidité et de levier pourrait avoir un impact négatif sur leur financement. Cependant, ces nouvelles normes, et notamment leur calibrage, sont encore en cours de discussion et il serait donc prématuré de conclure définitivement sur les conséquences de leur mise en œuvre.

Le « *deleveraging* » et le « *shadow banking* » font l'objet d'une attention particulière.

Dans un effort pour restaurer la confiance, les banques françaises, qui ont déjà renforcé de manière considérable leurs fonds propres ces dernières

années, ont annoncé, avant même la mise en œuvre complète de Bâle III, diverses mesures destinées à accroître encore leur solvabilité, notamment en réduisant le niveau de leurs engagements financiers. Ceci a fait craindre, ou peut faire craindre, un rationnement du crédit. Les plans présentés par les établissements français montrent à cet égard que ce sont principalement les activités de marché et le financement des activités en dollars qui supporteront le plus gros de cet effort de réduction.

L'ACP est en contact permanent avec les dirigeants des établissements de crédit et suit naturellement avec vigilance leur activité de crédit. Sur le marché des entreprises, globalement, c'est plutôt une baisse de la demande qui paraît être observée, les décisions d'investissement étant parfois repoussées par manque de visibilité sur les perspectives de l'activité économique. S'agissant des crédits immobiliers aux ménages, un tassement de la production peut être observé en raison notamment du niveau élevé des prix. Les activités de financement spécialisés, tels que le crédit à la consommation ou le crédit-bail, font quant à eux l'objet d'une revue stratégique par certains groupes, notamment dans les implantations à l'étranger où ceux-ci n'ont pas la taille critique nécessaire.

A cette occasion, il convient également de noter que la réglementation européenne transposant Bâle III en Europe devrait avoir des conséquences importantes pour les sociétés financières, qui exercent notamment des activités d'affacturage ou de financement de l'équipement des entreprises. Le règlement européen, d'application directe, devrait en effet modifier en profondeur la réglementation française existante en remettant en cause leur statut et donc en partie leur modèle économique. L'ACP les accompagne dans les réflexions qu'ils ont à mener à ce sujet.

La mise en œuvre de Bâle III conduira à une distribution plus attentive du crédit et peut-être à un relèvement de son coût, mais elle permettra surtout à l'économie, française notamment, de pouvoir compter sur des banques solides, à même de résister à des chocs violents tout en continuant de financer les ménages et les entreprises. Cet objectif d'un secteur bancaire toujours plus robuste, notamment *via* une réglementation renforcée, ne doit cependant pas conduire à se désintéresser d'autres acteurs peu ou non régulés. Il est essentiel que la mise en œuvre des nouvelles normes n'ait pas pour effet secondaire un développement des activités de la finance de l'ombre qui pourrait se faire au détriment de la stabilité financière et des consommateurs.

M. Philippe Marini, président. – Merci, madame la Secrétaire générale, de nous avoir présenté les conséquences concrètes de cette régulation en cours de mise en place. A présent, je me tourne vers François Pérol, qui, en tant que président d'un grand groupe bancaire, connaît bien la situation du tissu économique, dans ses fragilités comme dans ses forces. Vous êtes l'un des utilisateurs de ce système normatif, et vous allez pouvoir nous dire ce que Bâle III change en termes de stratégie et de système de décision pour les grandes banques. Cette réglementation est-elle incontournable, fixée

par un comité central inaccessible, ou bien est-elle, au contraire, plus souple qu'il n'y paraît, autorisant certains arbitrages ?

M. François Pérol, président du directoire de BPCE. – Je vais tenter de répondre à votre question à travers trois réflexions principales, fondées sur mon expérience à la tête de la BPCE.

Premièrement, les banques françaises partagent intégralement les objectifs poursuivis par cette nouvelle réglementation, dont le but est d'éviter la survenance d'une nouvelle crise financière systémique, pour des raisons financières et politiques. Il n'est en effet pas envisageable qu'une nouvelle crise financière sollicite nos finances publiques, donc les contribuables, comme cela a été le cas en 2008. Je relève cependant que le contribuable français a été moins touché que celui des autres pays. De surcroît, il faut veiller parallèlement à ce que les banques soient en capacité de financer l'économie, pour éviter que la raréfaction du crédit ne provoque ou n'aggrave une crise.

Comme l'ont dit les interlocuteurs précédents, les principes de la nouvelle réglementation bancaire et prudentielle se traduiront, pour les banques, par plus de capital afin de couvrir leurs pertes potentielles sur les engagements pris, par un financement à plus long terme, fondé davantage sur les dépôts des clients que sur les marchés, ainsi que par un allongement de la durée de leurs ressources. Au final, les banques disposeront en conséquence de moins de levier, c'est-à-dire de plus de capital et de moins de dettes pour leurs activités.

Concrètement, quelles ont été les implications, pour un groupe comme le nôtre, depuis 2008 ? Beaucoup de choses ont changé depuis 2009, année de la création de la BPCE. Premier choix stratégique, conséquence directe de la crise, nous avons recentré notre cœur de métier sur nos clients. Autrement dit, nous avons mis fin à nos activités pour compte propre. Deuxième choix stratégique, nous nous sommes recentrés aussi sur nos activités de banque et d'assurance.

M. Philippe Marini, président. – Pouvez-vous nous dire, ce que représentent, actuellement, dans votre groupe, les activités pour compte propre ?

M. François Pérol. – Elles sont désormais résiduelles, en gestion extinctive, et ne correspondent plus à une orientation stratégique.

Troisième choix stratégique, un allongement de la durée de financement du groupe, qui ne peut se faire que progressivement, en fonction des capacités des investisseurs et du marché. Cela signifie un accroissement des ressources collectées dans nos bilans par rapport aux ressources collectées hors de notre bilan. Nous avons donc initié un programme de désendettement de notre groupe, fondé sur la protection de nos clients, qu'il s'agisse de particuliers ou de PME. Nous développons ainsi, pour les grandes entreprises et pour celles où il existe des ressources de substitution, des financements de

marché, en les aidant à accéder aux marchés financiers. En effet, l'une des conséquences de la réduction de l'effet de levier dans les banques est de rendre le crédit moins disponible pour ces acteurs économiques.

M. Philippe Marini, président. – Si je comprends bien, on peut dire que l'économie rhénane, telle que Michel Albert l'avait théorisée en son temps, est révolue ? On se dirige donc vers une économie désintermédiée où les financements des entreprises dépendront beaucoup plus de l'accès aux marchés.

M. François Pérol. – Ce sera en effet l'une des conséquences mécaniques de Bâle III, notamment pour les grandes entreprises.

En ce qui concerne les collectivités locales, nous maintenons nos encours, dans un marché où l'acteur prépondérant a aujourd'hui disparu. Toutefois, nous sommes incapables de prendre sa place.

Enfin, dernière orientation stratégique, nous avons réduit nos activités de marché et les financements accordés aux clients non français.

A travers ces évolutions, notre capital dur, celui que regardent les régulateurs, a augmenté d'un tiers – entre 33 % et 40 % –, ce qui implique une gestion du financement beaucoup plus resserrée qu'auparavant. Au total, nous sommes engagés dans un mouvement considérable de transformation de nos banques.

Deuxièmement, il est vital, pour l'économie européenne comme pour l'économie française, que l'application de Bâle III prenne en compte trois réalités. D'abord, la faiblesse de l'économie européenne. Cette situation implique des politiques budgétaires durablement restrictives dans tous les Etats de la zone euro et une politique monétaire qui ne pourra être plus accommodante qu'aujourd'hui – menée d'ailleurs avec courage et pragmatisme par le Conseil des gouverneurs de la BCE, sous la houlette de Mario Draghi. Dans ce contexte, il est essentiel pour l'économie européenne que la politique de crédit des banques ne soit pas rationnée.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Vous avez parlé de stratégie de métier et je constate que, à la différence de vos concurrents, malgré toutes ces contraintes, vous êtes le seul groupe bancaire à maintenir vos encours aux collectivités locales. Comment y parvenez-vous ?

M. François Pérol. – Pour répondre à votre question, je rappellerai que les collectivités locales sont nos clients historiques, en tout cas pour ce qui concerne les Caisses d'épargne et le Crédit foncier de France. Le point de départ de notre réflexion est que nous ne pouvons pas exister sans nos clients. Il faut donc envisager une relation durable. Un acteur de ce marché a réduit son activité. Nous ne pouvons pas le remplacer, dans la mesure où les nouvelles règles de gestion de la liquidité empêchent les banques de financer des emplois très longs – et les collectivités locales empruntent à très long terme – sans avoir en face des ressources très longues, telles que les dépôts et les ressources de marché, qui manquent précisément. C'est pourquoi nous

avons décidé de conserver nos encours aux collectivités, sans les augmenter, pour un total de nouveaux crédits estimé à quatre milliards d'euros en 2012, soit environ 20 % de part de marché. Nous avons également décidé de renforcer nos marges, car on ne peut plus prétendre que notre coût de financement est nul, contrairement à ce que nous avons fait entre 2000 et 2007.

Enfin, nous réfléchissons à des réponses structurelles, telle que la mise en place d'enveloppes de financement *via* la Caisse des dépôts et consignations, sur le modèle de l'ancienne Caisse d'équipement des collectivités locales, qui finançait des emplois à long terme avec des ressources longues levées grâce à une notation d'excellente qualité, sans la garantie de l'Etat. En outre, pour les plus grandes collectivités locales, qui ont déjà accès au marché, il faudrait encore renforcer cet accès. Nous avons ainsi accompagné un certain nombre de régions, telles que les Pays de la Loire, le Limousin ou l'Auvergne, dans des opérations de collecte réalisées directement auprès des particuliers. Si elles le souhaitent, nous pourrions envisager de mettre en œuvre ce qui existe dans d'autres pays, à savoir des agences de financement qui, sans la garantie de l'Etat, mutualisent leurs crédits, pour aller chercher de la ressource. Toutefois, de telles structures nécessitent une gouvernance très solide, dans la mesure où elles impliquent une mutualisation des risques, comme dans la zone euro...

M. Philippe Marini, président. – Des « *municipal bonds* », comme des « *euro-bonds* » !

M. François Pérol. – Malgré tout, je ne suis pas certain que nous serons en mesure de rester présents sur ce marché à très long terme.

Pour en revenir à mon propos initial, j'ajoute que c'est la première fois que l'on s'efforce d'élaborer des normes internationales uniques sur la gestion de la liquidité de tous les établissements bancaires au monde. Cet exercice est particulièrement difficile. C'est pourquoi, je pense que l'Europe doit tenir compte des différences existant dans ses structures de marché. En effet, il faut être conscient que, de ce point de vue, l'Europe continentale ne peut se comparer aux États-Unis. Le financement y est d'abord intermédié, à travers les banques, plutôt que fondé sur l'accès au marché. De même, il faut tenir compte de la réalité de la structure de nos marchés nationaux. Ainsi, la France présente une spécificité par rapport à ses voisins européens. L'épargne y est moins présente dans le bilan des banques que dans d'autres pays, car nous avons beaucoup développé la gestion d'actifs et l'assurance-vie, produit particulièrement apprécié de nos clients, du fait de son régime fiscal attractif.

Enfin, il ne faut jamais oublier que le calendrier des marchés n'est pas celui des régulateurs, et que c'est bien celui-ci qui compte dans la pratique. Ainsi, alors que la période de transition prévue par le régulateur s'échelonnait jusqu'à 2019, les nouvelles règles s'appliqueront, de fait, dès 2012-2013, pour répondre aux exigences des marchés et à la crise. Il faut donc que la mise en

œuvre de la réglementation de Bâle III soit bien calibrée. A cet égard, je terminerai mon propos par des propositions précises.

Tout d'abord, en ce qui concerne les coussins de liquidité, qui reposent essentiellement sur le numéraire et la dette souveraine, au vu du retour d'expérience, il faut impérativement élargir le champ des actifs liquides admis. Ensuite, il faut faire en sorte que les règles relatives aux ressources des entreprises soient moins sévères dans les faits que sur le papier, telles qu'elles sont formulées dans les projets de réglementation. Troisièmement, il ne faut surtout pas supprimer le rôle de transformation des banques, sous peine de réduire à néant leur rôle macroéconomique. Quatrièmement, dans l'application et le calendrier, je pense qu'il vaut mieux avoir des dates plus proches, avec des règles un peu moins sévères, que l'inverse, quitte à les revoir ensuite. Cela permettrait de maîtriser davantage la réaction des marchés à ces règles. Enfin, en Europe, il convient de viser une harmonisation maximale, sans surenchère réglementaire de la part des différents régulateurs. En effet, les marchés financiers suivent, du moins dans la période actuelle, le mieux-disant en la matière. Cela a par exemple pour conséquence que notre pays se retrouve à appliquer la réglementation suisse, alors que cet Etat est plus petit et qu'il n'a ni les mêmes caractéristiques, ni les mêmes besoins que la France.

M. Philippe Marini, président. – M. le Professeur Plihon, pour lancer votre intervention et rebondir sur les propos de M. Pérol, je voudrais vous demander s'il n'y a pas un paradoxe, en apparence du moins, dans ce que nous annoncent les banquiers, entre la renationalisation des activités du crédit d'un côté, et l'harmonisation maximale à l'échelle de l'Europe de l'autre.

M. Dominique Plihon, professeur d'économie financière à l'université de Paris-Nord (Paris XIII). – Mon propos n'ira pas autant dans le détail, mais aura pour objectif de donner une perspective plus critique et sans doute moins optimiste que celle des interventions qui viennent d'être faites.

Je commencerai par dire que l'inadaptation, voire certains effets pervers de la régulation ont une part de responsabilité dans la crise que nous connaissons depuis 2007. Or les régulateurs n'ont que partiellement tiré les leçons de ces carences : les réformes en cours montrent des progrès évidents, mais ils sont insuffisants, et parfois même contreproductifs.

Ainsi, il y a eu des avancées en matière de régulation macroprudentielle. Alors que la régulation était essentiellement microprudentielle et que plusieurs économistes, notamment M. de Larosière, s'en émouvaient, il y a eu progrès au niveau européen à travers la mise en place du Conseil européen du risque systémique. Mais ses prérogatives demeurent floues, à la différence de celles de son homologue américain.

De même, la procyclicité des banques et des régulations, terme qui était encore tabou il y a quelques années, est aujourd'hui prise en compte, en particulier à travers le coussin contracyclique. L'idée est bonne, même s'il constituera sans doute une usine à gaz.

On a également introduit deux outils essentiels avec les ratios de liquidité. C'était une grande carence dans le système, et le vide est désormais comblé, et harmonisé à l'échelle internationale.

Enfin, on introduit à juste titre un ratio pour limiter l'effet de levier des établissements bancaires. Cependant, on peut penser que ce ratio, qui est un ratio de fonds propres durs sur actifs, fixé à seulement 3 %, est trop limité.

De façon générale, je voudrais insister sur trois points concernant la régulation bancaire.

Tout d'abord, l'accent mis par Bâle III sur les ratios de fonds propres constitue selon moi un problème fondamental. En effet, la recherche de fonds propres à laquelle les banques sont ainsi contraintes les met encore davantage sous la dépendance des marchés, et encore davantage dans une logique actionnariale de recherche de bénéficiaires. De plus, cela induit une désintermédiation, ainsi que l'a souligné M. Pérol, c'est-à-dire que cela distend les relations entre les prêteurs et les emprunteurs ; je ne suis pas certain que cela soit bon pour une économie.

Il faut donc voir plus loin que les dispositifs mis en place. J'ai participé à un rapport pour le Conseil d'analyse économique, intitulé « *Banques centrales et stabilité financière* », avec Jean-Paul Betbèze et Jézabel Couppey-Soubeyran. Nous y avons écrit que la régulation devrait être davantage centrée sur le crédit des banques. En effet, comme l'a rappelé M. Pérol, le crédit est le principal canal du financement de notre économie ; mais c'est aussi un canal du risque, car c'est par l'emballlement du crédit que se forment les bulles et l'instabilité financière.

Notre proposition est que, pour réguler le crédit des banques, il faut repenser les modalités de refinancement par les banques centrales. Il faudrait passer d'un refinancement global à un refinancement individualisé, évalué, groupe bancaire par groupe bancaire, selon que les banques se conforment aux règles, ou selon qu'elles financent les secteurs considérés comme stratégiques. En un mot, il s'agirait d'un refinancement sélectif. J'ajoute qu'il faut que la sélectivité soit aussi géographique : il était évident, avant la crise, qu'il fallait limiter la distribution de crédit en Irlande et en Espagne.

Pour que fonctionne un tel refinancement, il faut un système de réserve obligatoire de crédit. Lorsque le crédit progresse, les réserves augmenteraient à due proportion. Ainsi, on aurait un véritable frein à l'emballlement du crédit.

J'ai conscience qu'il s'agit là d'une proposition iconoclaste, d'autant plus qu'elle remet en cause le principe du « *level playing field* », principe selon lequel les acteurs européens doivent jouer à armes égales, sans différence de traitement entre les uns et les autres. Mais le marché est incapable de réaliser seul l'allocation optimale, c'est pourquoi il faut que le régulateur intervienne.

Ma deuxième observation concerne le périmètre de la régulation bancaire. Il devrait être élargi pour intégrer le « *shadow banking* ». C'est dans ce cadre non réglementé que se sont déroulées, aux Etats-Unis, les opérations et les prises de risque qui ont conduit à la crise. Dans le « *shadow banking* », il y a la banque d'investissement, les fonds spéculatifs, les opérations de hors bilan. Certes, à travers la nouvelle réglementation, il y a des avancées. Mais il est nécessaire de prendre une réglementation beaucoup plus contraignante : ainsi la directive européenne sur les fonds spéculatifs n'est pas du tout de nature à modifier le comportement de ces fonds.

Enfin, mon troisième point concerne le modèle économique des banques. Il faut en effet que les banques se recentrent sur leur cœur de métier, qui est de financer l'économie par les crédits, collecter et gérer l'épargne des ménages, et gérer le risque sans le transférer à d'autres acteurs. Or les innovations financières sont mal utilisées et éloignent les banques de leur cœur de métier. Par exemple, les banques ont eu tendance à transférer le risque à d'autres acteurs non régulés, à travers la titrisation.

Je voudrais citer deux économistes, J. M. Keynes et P. Krugman. Ils disent qu'il faut que le métier de banquier redevienne ennuyeux. Par exemple, il faut également poser la question des rémunérations. Le niveau des salaires des cadres de la finance est 40 % supérieur à celui des cadres de l'industrie. Cela explique en partie la désindustrialisation de la France.

M. Philippe Marini, président. – Comme les banques vont moins recruter, cela va se réguler tout seul...

M. Dominique Plihon. – En effet. En matière de modèle économique des banques, je regrette la timidité de l'Europe continentale, notamment par rapport aux décideurs américains et anglais. Les Etats-Unis avec la loi Dodd-Frank et le Royaume-Uni avec le rapport Vickers qui est dans les tuyaux pour une application éventuelle en 2018, sont allés plus loin que nous dans la volonté de revoir le modèle économique des banques. Nous sommes en retrait sur trois domaines. Le premier est l'utilisation de leur capital par les banques. Je me félicite que, ainsi que M. Pérol nous l'assure, BPCE renonce aux activités de compte propre : je ne mets pas en doute sa parole, mais aucune obligation ne pèse sur lui pour le faire, et il faudrait que la règle s'applique pour tous ou, à tout le moins, soit discutée. De même, il faut se poser la question de la séparation des activités de détail et des activités d'investissement. Rien ne vient en ce domaine ; il ne s'agit pas de revenir au Glass-Steagall Act, mais simplement d'assurer une séparation ou une sanctuarisation de certaines activités. La France oppose à ce débat son modèle de banques universelles, considérées comme plus solides : la crise ne remet-elle pas en cause certaines de ces certitudes ?

Enfin, je terminerai mon propos par quelques mots sur les établissements « *too big to fail* ». Selon moi, ce caractère systémique pose deux problèmes. Il pose d'abord un problème de concurrence, qui est assurément affectée par des acteurs qui disposent en raison de leur taille d'un

véritable pouvoir de marché. Il pose ensuite un problème de démocratie, puisque ces établissements peuvent influencer les décideurs, et la timidité de la proposition européenne montre qu'ils y parviennent.

M. Philippe Marini, président. – D'ailleurs, le fait que la banque irlandaise la plus en difficulté n'ait pas été soumise aux tests de résistance européens illustre sans doute votre dernier propos.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Ma première question porte précisément sur la séparation des activités de détail et des activités d'investissement, débat qui était tabou en France jusqu'à récemment. Il semble qu'au niveau européen, le choix soit fait de garantir la solidité du secteur bancaire par les exigences prudentielles ; ce choix leur permet d'éviter de poser la question de la séparation.

Ma deuxième question s'adresse à M. Enria et porte sur l'échéance du 30 juin. Que se passera-t-il si, à cette échéance, une banque n'a pas atteint son objectif de recapitalisation, et notamment si elle exerce dans un État dit périphérique incapable de la renflouer ? Quel sera alors le rôle de la BCE et celui du MES ? Comment se déroulera la restructuration bancaire ?

Par ailleurs, j'exprime moi aussi mon étonnement sur le fait qu'il n'y ait rien dans CRD IV pour renforcer les dispositions, modestes, de CRD III en matière de rémunérations dans le secteur bancaire.

Enfin, j'ai une question pour nos intervenants sur la législation américaine *Foreign Account Tax Compliance Act*, FATCA, qui oblige à déclarer automatiquement au fisc américain les données relatives aux comptes détenus par des contribuables américains. Quelles seront les conséquences pour les banques européennes ? Peut-on envisager une réciprocité de la part des banques américaines ?

M. Jean Bizet. – Ma question s'adresse à M. Pérol. La Commission souhaite une harmonisation maximale, mais certains pays se prononcent pour des règles prudentielles plus élevées encore. Ne risque-t-on pas ainsi d'entraîner une distorsion entre les pays, et une distorsion entre les activités, entre des banques de détail plus régulées et des banques de marchés encore moins régulés qu'aujourd'hui ?

M. François Marc. – On constate que le regard porté sur les banques a récemment évolué, comme en témoigne la revalorisation du cours de leurs actions. Doit-on y voir le signe d'une confiance restaurée dans leur solidité et dans leur liquidité grâce aux dispositifs qui vont être mis en place, ou la conséquence de la facilitation quantitative de la banque centrale européenne, assimilable à une sorte de drogue qui procure une sensation de bien-être et d'argent facile ? Je pense pour ma part que la seconde explication est la plus pertinente.

Mme Danièle Nouy. – Je vais répondre à la question de Mme la rapporteure générale sur la séparation des activités de détail et d'investissement, en précisant en premier lieu que je ferai mon métier de

superviseur et de contrôleur bancaire dans l'un et l'autre modèles. Ce n'est pas au superviseur de choisir en la matière et comme cela fait partie de certains programmes politiques dans notre pays, je ne me positionnerai pas sur l'une ou l'autre des propositions. Je voudrais dire, en partant des exemples étrangers, qu'il ne faut pas se leurrer et se croire à l'abri en poussant les activités de marché en dehors de la sphère régulée...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Ce n'est pas la recette magique !

Mme Danièle Nouy. – La fameuse règle Volcker, qui semble pousser hors des banques les activités de marché et les activités pour compte propre, m'inspire peu confiance. Je vous rappelle qu'un *hedge fund*, du nom de LTCM, a failli mettre en difficulté un certain nombre de banques, alors que ce n'était pas un acteur régulé, c'était précisément du *shadow banking*.

Il faut que ces activités de marché soient régulées, ce qui est permis dans le cadre de Vickers, alors que c'est moins clair dans le cadre de Volcker. Il y a actuellement un débat sur ce sujet. Le commissaire européen Michel Barnier a décidé la création d'un groupe de travail de haut niveau sur cette question, afin qu'elle ne soit pas éludée.

Je voudrais revenir également sur l'harmonisation maximale qui a été évoquée par M. le Sénateur Bizet et par François Pérol. Là aussi, il ne faut pas se laisser leurrer. Avant la crise, les anti-harmonisation maximale n'étaient pas les vertueux de la classe, mais au contraire des pays, ou des superviseurs, ou des régulateurs, qui voulaient donner des avantages compétitifs à leur place et qui étaient plus flexibles que les autres. Seul un système qui n'imposait pas une harmonisation maximale permettait de faire cela. Désormais, si on est contre l'harmonisation maximale, on est présumé être plus sévère que les autres, ce qui me paraît fortement discutable. Tout d'abord, si on sort de l'harmonisation maximale, les non vertueux, qui n'ont pas disparu mais qui sont silencieux – car d'autres au nom de la vertu prêchent la même chose qu'eux – utiliseront cette flexibilité pour, éventuellement, redonner des avantages compétitifs à leur place. En ce qui concerne la vertu de ceux qui l'ont récemment adoptée, je pense qu'elle pourrait bien disparaître. J'ai noté, parmi les votes qui sont faits au sein du comité européen, que ces nouveaux vertueux sont en faveur de choses plus rigoureuses que celles prévues par l'harmonisation maximale, mais ils ne donnent pas à l'ABE le pouvoir de contrôler leur bonne application. Je suis donc très réservée sur ces bons sentiments, qui sont très nouveaux. Je voudrais également rappeler que la réglementation comporte plusieurs piliers. Le pilier 1 est réglementaire, c'est celui sur lequel porte l'harmonisation maximale. Le pilier 2, dont nous avons beaucoup fait usage en France et qui nous a permis de nous sortir, peut-être mieux que les autres, de cette crise, c'est le jugement du superviseur. Dans ce cadre, le superviseur peut demander à une banque d'aller au-delà des règles de l'harmonisation maximale. Je pense que les nouveaux vertueux pourraient à la fois utiliser l'harmonisation maximale et le pilier 2.

M. Andrea Enria. – En ce qui concerne l'ABE, nos recommandations visent à faire respecter les règlements par les autorités nationales, ce à quoi elles se sont toutes engagées. Chaque autorité nationale disposera d'instruments adéquats pour inciter les banques à respecter les réglementations d'ici au 30 juin 2012. Si ce délai n'est pas respecté, il y a des instruments de rectification au niveau national qui interviendront. Il y a une énorme pression qui pèse sur les banques pour qu'elles soient recapitalisées. Le Conseil européen, en juillet 2011, a dit clairement que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) pouvait également être utilisé pour recapitaliser les banques. Si dans un pays les banques ne réussissent pas à atteindre le niveau de capitaux requis d'ici à la fin du mois de juin prochain, et j'espère que cela ne sera pas le cas, les Gouvernements pourront s'engager à soutenir les banques et si elles n'ont pas les ressources suffisantes, le FESF pourra les recapitaliser et les renflouer. Je suis sûr, par ailleurs, que nous arriverons à tenir ce délai.

Je voudrais revenir sur la question de l'harmonisation. Je partage les préoccupations exprimées par M. Pérol, à propos de la renationalisation éventuelle des marchés. Cela me semble une situation paradoxale. Beaucoup de ressources ont afflué vers les banques irlandaises, portugaises, la recapitalisation des banques grecques est à présent adoptée avec 6 milliards d'euros provenant des fonds européens et nous bénéficions également d'un soutien très important de la BCE. Il y a quand même un processus de renationalisation, de rapatriement des crédits et des actifs financiers. A la fin de ce processus, nous pourrions constater que ce marché unique est segmenté, fragmenté en secteurs nationaux, bien plus qu'auparavant. C'est un véritable risque que notre autorité prend très au sérieux. Madame Nouy fait partie d'un groupe de travail de haut niveau qui s'est penché sur le problème transfrontalier. S'il y a un conflit entre le pays d'accueil et le pays d'origine, un processus de médiation peut être enclenché pour trouver une solution.

Une question intéressante concerne la confiance que l'on peut avoir dans les banques. Cette confiance peut-elle provenir de la réglementation que nous mettrons en place ou des mesures de soutien ? Je souhaiterais dire tout d'abord que les mesures qui ont été adoptées par la BCE, et qui ont été accueillies positivement par tout un chacun, ont été les bienvenues. Il nous paraît important de donner aux banques un accès illimité aux liquidités afin de supprimer le risque systémique provenant de la crise des dettes souveraines. Pour autant, les banques, qui sont maintenant soutenues grâce à cet accès illimité aux liquidités à bas coût, doivent être incitées à améliorer leur capitalisation. Les deux choses vont de pair, ce sont les deux côtés de la même médaille et ces deux éléments permettent de retrouver la confiance dans le secteur bancaire. Nous constatons que le marché du financement est quelque peu rouvert et que la situation, bien qu'elle reste très fragile, s'améliore progressivement.

Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit par Madame Nouy en ce qui concerne la séparation entre la banque de détail et la banque

d'investissement. J'ai personnellement commencé ma carrière en tant que superviseur, en Italie, à une époque où nous avons essayé de supprimer les barrières entre les secteurs bancaires. La principale erreur commise dans certains pays a été que, lorsque ces barrières structurelles ont été supprimées, le contrôle prudentiel n'a pas suffisamment été renforcé. Je pense toutefois que nous devrions garder l'esprit ouvert à cet égard et je reprends ce qui a été dit par le professeur Dominique Plihon, à savoir qu'il ne faut pas éluder ces questions.

Le commissaire européen Michel Barnier a créé un groupe de travail de haut niveau présidé par un gouverneur finlandais pour traiter de ces sujets. Nous ne devrions pas permettre que cette séparation entre les secteurs bancaires aboutisse à une séparation entre une partie qui serait bien réglementée et une partie qui le serait bien moins, ce qui conduirait au désastre. Nous avons vu que la crise systémique concernait les secteurs de la banque d'investissement et du « *shadow banking* ». Nous devrions mettre en place une supervision pour tous ces secteurs.

Je voudrais aborder un dernier point. Je suis partisan d'une harmonisation maximale. Nous avons récemment identifié quatre secteurs dans lesquels existent des différences de traitement concernant l'application de la même législation communautaire dans les pays européens. Pour une même banque, pour un même bilan, si on calcule le ratio de capitalisation suivant les différents traitements bancaires, on peut avoir, pour la même banque, un ratio qui varie de 7 % dans un pays à 10 % dans un autre pays. Il faut « accorder les violons » en ce qui concerne le mode de calcul pour éviter d'aboutir à des modes de réglementation et de ratio différents. Si on compare des poires et des pommes, nous n'arriverons pas à déterminer le bon niveau de capitalisation.

Je reprends ce que disait le professeur Plihon, nous devons avoir les mêmes règles, avec une certaine souplesse. Remontons quelques années en arrière, avant la crise. J'aurais bien aimé que certaines banques irlandaises ou portugaises soient confrontées à des exigences de capitalisation plus élevées, nous aurions ainsi évité la bulle. Actuellement, dans la proposition CRD IV, il y a des règlements qui permettent aux pays de remonter le niveau de fonds propre au-delà du niveau réglementaire. Si un pays respecte les règlements alors qu'un autre ne les respecte pas, il ne faut pas que tout le marché européen en subisse les conséquences. Nous devons donc avoir des règles harmonisées, avec une certaine marge de manœuvre, une certaine souplesse, qui doivent s'exercer dans un cadre réglementaire européen.

M. Dominique Plihon. – Je constate que nous avons des points de convergence, mais je ne parlais pas des fonds propres. J'ai une critique de fond sur le fait de miser essentiellement sur ces ratios de fonds propres pour atteindre les objectifs fixés. Je dis qu'il faut des instruments complémentaires qui pourraient être les réserves obligatoires sur les crédits, car je pense que tout miser sur les fonds propres a des effets pervers – à l'œuvre pendant la crise –, qui ont poussé les banques à la désintermédiation, à une logique actionnariale, à une recherche de rentabilité des fonds propres qui les a

contraintes à prendre des risques plus importants. Il faut une modulation selon les pays, selon les instruments et éventuellement selon les secteurs et non pas avoir des règles uniformes sur l'ensemble de l'espace de la zone euro car les pays sont très hétérogènes. La crise de l'euro vient de l'hétérogénéité forte de la zone euro, il faut la prendre en compte dans les politiques qui sont menées et dans les instruments que l'on met en œuvre.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – C'est normalement l'objet de la surveillance macroéconomique.

M. Dominique Plihon. – Les ratios de coussins anticycliques qui sont intégrés dans Bâle III me semblent très intéressants, mais tels qu'ils sont proposés, je ne vois pas comment ils peuvent être mis en œuvre facilement tant ils me semblent être une « usine à gaz », alors que le processus des réserves obligatoires est extrêmement simple.

M. Philippe Marini, président. – Vous nous décrivez le système des réserves obligatoires et de l'encadrement du crédit tel qu'il a été pratiqué en France pendant une assez longue période. J'ai été le directeur financier d'un groupe public, qui avait beaucoup de trésorerie, dans les années 1980 et je faisais le maximum de mes produits financiers en désencadrant. Il y avait un marché du désencadrement, Madame Nouy s'en souvient très bien. Est-ce ce type de raisonnement que vous nous proposez de réitérer ?

M. Dominique Plihon. – Les réserves obligatoires et l'encadrement du crédit ne sont pas la même chose. Toutes les grandes crises systémiques impliquent les banques et le crédit, comme la crise actuelle, celle du Japon ou celle de 1929. La crise internet n'est pas une crise systémique car les banques ne sont pas impliquées. Comment pouvez-vous agir sur le canal du crédit par les fonds propres ? Vous ne pouvez pas. Il faut des instruments spécifiques. Les réserves obligatoires continuent d'exister à la BCE, sauf qu'elles portent sur les dépôts. Il faut les positionner sur certains types d'activités, sur certains éléments du bilan des banques et, en particulier, les crédits. Ce n'est pas être complètement rétrograde que de proposer cet instrument, qui est compatible avec le système actuel, mais qui suppose un changement de philosophie. La crise est suffisamment grave pour que nous remettions en cause une philosophie qui a échoué, notamment la philosophie néo-libérale de ces dernières années, dont on voit où elle nous a menés. Il faut changer la philosophie de la régulation.

M. Philippe Marini, président. – Vos propos, Monsieur le professeur, font grand plaisir à certains membres de notre commission.

Mme Danièle Nouy. – Je réagis sur les propos du professeur Plihon sur l'excès de poids qui est mis sur les fonds propres. Ce n'est pas le renforcement des fonds propres qui pèse sur le financement de l'économie, mais les ratios de liquidité qui sont mis en place. Dans le système économique qui est le nôtre, un acteur est là pour encaisser les pertes lorsqu'il y en a, ce sont les actionnaires. Si les actionnaires ou le montant du capital sont insuffisants, les pouvoirs publics et l'argent du contribuable sont mis à

contribution. S'ils l'ont été lors de la crise récente, c'est parce que l'on a appelés « fonds propres » des instruments qui étaient présentés comme tels au superviseur et comme des instruments de « père de famille ». Ces instruments n'ont absorbé aucune perte, sauf aux Etats-Unis s'agissant de petites banques, mais nulle part ailleurs. Il est absolument nécessaire d'avoir des volumes importants de fonds propres pour asseoir la solvabilité des banques. Le professeur Plihon a dit que le ratio de levier était un très bon instrument, mais fait le reproche que 3 % ne sont pas suffisants. Je vous informe qu'au contraire, au moment où il a été adopté, « ça mordait pour les banques » et que, dans l'avenir, on augmentera peut-être le pourcentage. Pour l'instant, et surtout au moment où il a été adopté, il mordait. Ce ratio de levier est fait à base de fonds propres, mais il mord même plus que le ratio qui est basé sur les actifs pondérés. C'est également davantage ce ratio de levier qui pousse à la désintermédiation. Le ratio de levier est brutal. La pression à la désintermédiation, au « *deliveraging* » et au « *credit crunch* » est maximum. J'ai peut-être mal compris les propos du professeur Plihon mais nous ne sommes pas à l'ACP des supporters très enthousiastes de ce ratio de levier sur lequel nous avons un avis mesuré et réservé, mais que nous allons appliquer puisque le législateur, dans sa grande sagesse, va le mettre dans la panoplie de la réglementation bancaire.

M. François Pérol. – Je vais répondre en deux mots sur FATCA. Il s'agit d'une règle extraterritoriale. Elle soulève donc des difficultés en termes de réciprocité pour les autorités nationales et européennes. C'est un point qui ne relève pas de notre compétence, mais qui me semble être très important sur le plan des principes. L'application actuelle de la règle, qui est en cours de révision par les autorités américaines, aurait des conséquences sur nos systèmes d'information très disproportionnées par rapport au nombre de nos clients qui seraient concernés. Nous préférons nous passer de ces clients plutôt que d'appliquer la règle, si les modalités d'application ne sont pas changées. Sur la question de M. Bizet en matière d'harmonisation maximale, je maintiens que c'est une meilleure solution et que la surenchère réglementaire, dont Danièle Nouy a dit à juste titre qu'elle était parfois un peu étrange, n'est pas la bonne solution pour l'Europe.

Le regard porté par les marchés sur les banques a été extrêmement négatif, à mon avis pour trois raisons :

- les conséquences de la réglementation et l'incertitude réglementaire, point qui n'est pas forcément négatif, mais le taux de rentabilité des banques chute par rapport à une exception historique et cela a des conséquences sur la valeur des actifs ;

- la perte de confiance des Etats dans la zone euro avec des conséquences immédiates et extrêmement fortes sur les banques car les marchés établissent un lien entre les Etats et les banques ;

- pour les banques françaises, le retrait des financements en dollar.

Aujourd'hui, l'incertitude réglementaire n'a pas complètement disparu, l'incertitude sur la zone euro est un peu moins forte et le marché a constaté que les banques françaises se sont adaptées au retrait des financements en dollar.

Je souhaite faire quelques remarques sur la séparation des activités. Des banques de détail, des banques d'investissement, des banques dont les activités étaient séparées, comme Dexia, ont eu de grandes difficultés ; le risque n'est pas du tout absent de la banque de détail, contrairement à ce que l'on entend parfois. A mon sens et de mon expérience, rien ne remplacera une bonne supervision, y compris le développement de la supervision macro-prudentielle. La situation des banques françaises, que je considère comme bien meilleure que celle d'autres pays, s'explique, en partie, par une bonne supervision.

Je pense qu'il est également important de tenir compte des spécificités de notre modèle. Quand les Anglais ou les Américains réfléchissent, ils tiennent d'abord compte de l'Angleterre ou des Etats-Unis et ensuite du reste du monde. Si nous pouvions éviter de vouloir le bien du monde entier en massacrant notre industrie bancaire, j'apprécierai ! Je citerai un exemple : il y a en France des groupes coopératifs, mutualistes, qui n'existent pas en Angleterre. Filialiser la banque de détail pour ces groupes, qui représente en France environ 70 % du marché, est un grave souci. Quand les Britanniques font Vickers, ils n'interdisent aucune activité aux banques car ils soutiennent la City. Quand les Américains font Volcker, ils disposent d'un « *shadow banking* » extrêmement développé. En un mot, ils réfléchissent pour eux ; réfléchissons d'abord pour nous ! Nous devons veiller à ne pas avoir raison tout seuls, car pour la banque de grande clientèle, la concurrence est rude.

Les banques françaises ne refusent pas le débat. J'ai fait à titre personnel, cela n'engageait pas la Fédération bancaire Française, une proposition qui consiste à demander aux banques de développer leurs activités de clientèle et de ne pas développer leurs activités pour compte propre. Je ne crois pas au risque du développement du « *shadow banking* » en France, ni même en Europe continentale, car l'écosystème ne le permet pas. Je ne connais pas de *hedge fund* très développés en France, ni même en Europe continentale, exceptés la Suisse, le Luxembourg et le Royaume-Uni. Il faut concentrer les activités des banques de collecte et de dépôt sur les activités de clientèle – crédit et dépôt –, accepter le débat et ne pas diaboliser les activités de clientèle de marché car l'Etat et les entreprises ont besoin des marchés et en auront encore plus besoin avec la réglementation de Bâle III. Quand nous faisons une couverture de change sur EADS, quand nous travaillons avec l'Etat comme spécialiste des valeurs du Trésor, quand nous faisons une émission obligataire pour le compte d'une grande entreprise, nous faisons une activité utile. Nous avons besoin d'être « teneurs de marché », acheteurs et vendeurs, d'être présents sur le marché. Si nous n'y sommes pas, nous ne sommes pas capables de faire des bons prix, de conseiller utilement nos

clients. Nous avons des positions de marché, nous les gérons avec une certaine intention de gestion et avec des limites. Il faut tenir compte de ce qui existe, que des grands clients français ont besoin d'être servis par des banques françaises. Il ne faut pas abandonner cette industrie au prétexte qu'elle serait malsaine : elle a une utilité économique. Le jour où la France, l'Etat et les grandes entreprises pourront se passer des marchés, nous réfléchirons différemment, ce n'est pas aujourd'hui le cas.

M. Andrea Enria. – S'agissant des rémunérations, la directive CRD III impose aux autorités bancaires européennes de préparer une norme d'ici à 2013 qui deviendra la législation applicable sur la rémunération des salariés bancaires dans les vingt-sept pays membres. Nous avons déjà publié des lignes directrices en la matière, nous pensons que cela fonctionne assez bien, nous essayons de voir si nous n'avons pas besoin de « resserrer les boulons » ici ou là en ce qui concerne ces instructions et nous collectons actuellement des données sur les rémunérations dans les banques européennes. Nous avons identifié quelques secteurs où existent des différences sur les règlements communs, en ce qui concerne la prise de risque par exemple.

Sur la question de la réciprocité et de l'application transfrontalière de la règle Volcker, une lettre a été envoyée par la Commission à cet égard afin de pouvoir entamer un dialogue approfondi entre les Etats-Unis et l'Europe. Les autorités américaines ont montré qu'elles étaient tout à fait disposées à discuter de certains de ces problèmes, mais je pense qu'elles seront difficiles à convaincre. Le dialogue porte actuellement sur les détails techniques et nous espérons aboutir à des résultats positifs.

Il y a un problème en ce qui concerne les réserves et les provisions bancaires. Les normes de comptabilité ne permettent que des réserves qui correspondent à des pertes. Nous devons maintenant avoir un système prospectif pour ces provisions. En Espagne, le système de provisions dynamiques forçait les banques à accumuler les provisions, les réserves, mais lorsque la crise a éclaté, ces réserves n'ont pas été suffisantes. Nous devons avoir un autre système pour pallier ce problème.

Mme Danièle Nouy. – Je n'ai pas d'avis sur FATCA. Il y a un problème d'extraterritorialité et le sujet ne me paraît pas stabilisé. Lorsque j'aurai compris ce que je dois superviser et quelle est la contrainte précise telle que définie après les réponses au commissaire européen Michel Barnier et à l'ABE, j'appliquerai sans réserves et sans états d'âmes ce qui ressortira de cette discussion.

M. Philippe Marini, président. – Le banquier nous dit que ce n'est pas de sa compétence, vous nous dites que votre avis n'est pas stabilisé...

Mme Danièle Nouy. – Cela fait partie des négociations entre la Commission européenne et les Etats-Unis et je pense que le commissaire Michel Barnier aura un avis très précis.

M. Philippe Marini, président. – Mais la Commission peut recevoir des instructions des Etats.

Mme Danièle Nouy. – Dans ce cas, ce sera le Trésor français qui donnera son avis à la Commission européenne.

Je précise qu'il y a effectivement une réglementation européenne sur la question des rémunérations, à la fois celle des dirigeants et celle des opérateurs de marché, notamment en ce qui concerne les bonus et la part variable. Nous appliquons en France cette réglementation complètement et totalement, sans aucun état d'âme. M. Fillon a demandé à la profession bancaire, au mois de novembre dernier, d'aller au-delà de ses obligations légales, de faire preuve d'une grande modération et à l'ACP de contrôler que c'était bien le cas. Le collège de l'ACP a examiné le résultat de nos travaux récemment et son président Christian Noyer écrira prochainement au Premier ministre pour lui communiquer l'analyse de ces travaux et les conclusions qui en sont tout à fait positives sur la modération des banquiers français.

II. EXAMEN EN COMMISSION – MARDI 6 MARS 2012

Réunie le mardi 6 mars 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a examiné, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 3, du Règlement du Sénat, le rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure, et procédé à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 423 (2011-2012), présentée par M. Richard Yung, au nom de la commission des affaires européennes, sur la réglementation bancaire (*E 6480* et *E 6787*).

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Nous concluons notre cycle sur la régulation bancaire et financière avec l'examen d'une proposition de résolution européenne de notre collègue Richard Yung sur la régulation bancaire.

Tout comme pour les marchés financiers il y a quelques jours, nous avons organisé une table-ronde sur le sujet le 15 février, je me suis rendue à Bruxelles hier et nous avons eu l'occasion d'entendre le commissaire Barnier il y a quelques minutes.

Au niveau européen, l'actualité en matière de régulation bancaire est dominée par la transposition du nouveau cadre de régulation dit de « Bâle III ».

Comme vous le savez, après les faillites ou les quasi-faillites de Lehman Brothers, de Northern Rock, Dexia et d'autres encore, il est apparu que la régulation bancaire était insuffisante pour maintenir la confiance en cas de choc. Plus encore, elle était inadaptée, notamment parce qu'elle se concentrait sur les questions de solvabilité alors que toutes ces banques ont d'abord fait face à des problèmes de liquidité. Les tests de résistance européens avaient d'ailleurs été critiqués parce qu'ils ne prenaient pas suffisamment en compte le risque de liquidité.

Les travaux de Bâle III ont été lancés sous l'égide des G 20 de Londres et de Pittsburgh en 2009 et ont abouti à des recommandations formelles en décembre 2010. Autant dire que le calendrier a été considérablement accéléré puisque pour négocier Bâle II, il avait fallu près de huit ans.

Le comité de Bâle n'a aucun pouvoir propre, ses recommandations sont négociées entre les gouverneurs des banques centrales et les responsables des autorités de supervision de vingt-sept pays. Je précise d'ailleurs que les « anglo-saxons » sont bien représentés au sein du comité alors qu'ils se dispensent d'appliquer de manière exhaustive ses recommandations. Chacun d'entre eux doit ensuite transposer ces recommandations dans son droit national pour qu'elles acquièrent une force juridique.

L'Union européenne effectue traditionnellement cette transposition de manière harmonisée à travers des directives : les CRD, *Capital Requirements Directive*. La dernière en date, la directive « CRD III », a été adoptée en novembre 2010 et constitue ce que l'on appelle « Bâle 2,5 ».

Le Parlement européen et le Conseil sont désormais en train d'examiner la proposition « CRD IV » qui transpose Bâle III. Je précise cependant que « CRD IV » est constituée de deux textes : une proposition de règlement – le texte principal – et une proposition de directive.

En effet, conformément aux conclusions du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009, la Commission européenne a estimé que le recours à un règlement, qui est directement applicable, permettait de constituer une réglementation uniforme dans toute l'Union européenne. La transposition en droit interne des précédentes directives a pu donner lieu à des controverses et des divergences entre les Etats membres.

La Commission espère que le texte « CRD IV » pourra être adopté avant la fin de l'année.

J'en viens plus précisément au contenu du texte lui-même.

La proposition de règlement comporte les principales exigences prudentielles, et notamment les différents ratios. Elle remodèle un ratio déjà existant et bien connu, le ratio de fonds propres, et elle crée deux nouvelles catégories : un ratio de levier et deux ratios de liquidité.

Le ratio de fonds propres, en premier lieu, doit assurer la solvabilité des établissements bancaires. La solvabilité, c'est la capacité à rembourser ses créanciers malgré les défauts de ses débiteurs.

Un établissement est d'autant plus solvable qu'il dispose de fonds propres – de capital – pour éponger ses pertes.

L'une des recommandations majeures de Bâle III consiste ainsi à exiger des ratios de fonds propres plus élevés et composés de capital de meilleure qualité.

Les fonds propres imposés par la réglementation dépendent des risques pris par la banque. Par exemple, un prêt immobilier classique est une opération globalement peu risquée. La banque devra par conséquent inscrire un minimum de fonds propres en face de cette opération. En revanche, dès lors que la banque prend plus de risques, elle devra disposer de plus de fonds propres.

Pour calculer les fonds propres obligatoires, il faut donc pondérer, en fonction des risques pris, chacun des actifs que possède la banque.

Bâle III joue, si je puis dire, sur plusieurs tableaux. Il est exigé des fonds propres de meilleure qualité et en plus grande quantité. Sans entrer dans les détails, les fonds propres les plus solides sont constitués par le capital émis (les actions) et les mises en réserve. La part de ces fonds propres durs passe

de 2 % des actifs pondérés par les risques actuellement à 7 % et pourra être porté jusqu'à 9,5 %.

Si l'on ajoute les fonds propres de qualité moindre, on atteint 13 % contre 8 % auparavant.

Outre la solvabilité, Bâle III introduit un ratio de levier. Concrètement, l'effet de levier mesure la capacité d'acquérir des actifs par l'endettement avec un minimum de fonds propres. Le levier est un mode de fonctionnement normal des banques. En revanche, un levier excessif traduit une prise de risque qui peut être fatale en cas de retournement des marchés.

Le ratio de levier consiste donc à encadrer l'effet de levier : il consiste à dire qu'une banque ne peut pas avoir un bilan qui soit x fois le montant de ses fonds propres durs. Contrairement aux ratios de solvabilité, le ratio de levier ne mesure pas les risques des actifs : il les prend à leur valeur nominale. Son introduction ne fait pas l'unanimité, notamment au sein du milieu bancaire. Cependant, nos recherches et nos entretiens m'ont convaincue de la puissance de cet instrument simple, qui échappe aux mille et un calculs de risque des ratios de fonds propres, et aux possibilités de contournement ou d'erreur qu'ils recèlent. Il fournit un indicateur de la solidité des banques qui est à lui seul insuffisant, mais qui, en complément des ratios de fonds propres, donne une information claire, lisible et malgré tout juste de la taille du bilan bancaire.

Le réel enjeu tient surtout à son calibrage. Aujourd'hui, il est fixé à 3 %, c'est-à-dire que la valeur des actifs d'une banque ne pourrait pas dépasser plus de 33 fois le montant de ses fonds propres.

De manière prudente, « CRD IV » prévoit que le ratio de levier relève d'abord de la supervision nationale et sera dans ce cadre publié en 2015. Il entrera en vigueur de façon contraignante en 2018. D'ici là, nous aurons le temps de mesurer ses effets précis et de déterminer son calibrage le plus adéquat.

Enfin, Bâle III et « CRD IV » introduisent des ratios de liquidité. La liquidité, c'est la capacité à céder rapidement un actif sans perte substantielle. Elle désigne donc les ressources disponibles ou facilement mobilisables pour honorer ses dépenses.

Entre 2007 et 2008, le système bancaire est passé d'une période où la liquidité était abondante à un assèchement durable.

Pour répondre à ce nouveau contexte, Bâle III crée un ratio de liquidité de court terme qui doit permettre de faire face à un choc de liquidité majeur et soudain ; et un ratio de liquidité de long terme qui a pour but d'encadrer l'activité de transformation, c'est-à-dire le fait d'accorder des financements longs grâce à des ressources courtes.

Sur le fond, les ratios de liquidité constituent une avancée importante de Bâle III. Ils sont eux aussi soumis à des périodes d'observation,

jusqu'en 2015 et 2018. Je crois cependant que des progrès peuvent encore être réalisés quant au calibrage et à la définition des actifs liquides. Nous y reviendrons dans le cadre de la discussion des amendements.

Au-delà des trois ratios que je viens de vous présenter, la proposition « CRD IV » contient d'autres innovations qui, elles, ne constituent pas une transposition de Bâle III. Je citerai tout d'abord les nouvelles règles en matière de gouvernance d'entreprise, notamment en ce qui concerne la diversification des conseils d'administration et la surveillance des risques pris par l'établissement. Dans ce cadre, la proposition cherche notamment à inciter les établissements à recourir davantage à leurs propres systèmes d'analyse des risques et moins aux notations émises par les agences de notation.

La proposition contient également des mesures d'harmonisation des supervisions nationales.

Avant d'en venir aux amendements, je voudrais préciser deux points qui sont, selon moi, les deux enjeux essentiels de ce texte.

Le premier enjeu est d'ordre économique : il s'agit des conséquences des différents ratios sur le financement de l'économie, notamment le financement de long terme.

Par quel biais le financement de l'économie est-il impacté ? Il l'est d'abord par le relèvement des ratios de fonds propres : moins par le niveau en lui-même que par le relèvement et la période transitoire au cours de laquelle les banques sont contraintes de se recapitaliser. Pour se recapitaliser, les banques peuvent supprimer certaines activités et réduire certains encours de crédit. Ces craintes sur les prêts bancaires ont été d'autant plus vives, en particulier à la fin de l'année 2011, que le superviseur européen, l'Autorité bancaire européenne, a accéléré le calendrier en obligeant les banques à détenir 9 % de fonds propres durs (en définition « CRD III ») d'ici juin 2012.

C'est pourquoi il convient que la supervision surveille très étroitement les méthodes de recapitalisation des banques : pour atteindre le niveau requis de fonds propres, les banques doivent, selon les recommandations de l'Autorité bancaire européenne, jouer notamment sur les mises en réserve de bénéfices, et non pas sur les actifs. Du reste, les banques peuvent à l'heure actuelle d'autant plus renoncer à certains bénéfices que ces derniers sont partiellement assis sur une forme de rente publique : la rente publique de la liquidité à bas coût assurée par les opérations de la BCE, qui leur permet, en empruntant à 1 %, de dégager une marge plus importante que celle qu'elles auraient réalisée en se refinançant dans des conditions normales. Je constate d'ailleurs que les banques françaises sont moins « bavardes » que leurs consœurs italiennes ou espagnoles quant à l'utilisation de la facilité de la BCE. Nous savons que celles-ci ont acheté des obligations d'Etat de leurs pays. Il serait intéressant que nous en sachions un peu plus à propos des banques françaises.

Le financement à long terme est également impacté par les ratios de levier et de liquidité. C'est précisément au regard de ces difficultés que les uns et les autres sont soumis à des périodes d'observation, jusqu'en 2015, 2016 ou 2018, et que leurs niveaux et leurs critères respectifs doivent être bien calibrés.

Le second enjeu majeur de Bâle III est un enjeu politique : il s'agit de l'harmonisation maximale.

L'harmonisation maximale recouvre deux choses. La première, c'est le choix d'un règlement directement applicable dans les États membres. Cela n'est pas contesté.

Mais l'harmonisation maximale, c'est aussi le fait que les ratios fixés par ce règlement soient limitatifs et que le superviseur national ne puisse pas, de lui-même, les relever. C'est cela qui fait l'objet d'un refus, entre autres, de nos partenaires britanniques et suédois.

Or, harmonisation maximale ne veut pas dire harmonisation absolue : les autorités nationales peuvent jouer sur un coussin dit contracyclique, en fonction de la situation économique du pays. Ils peuvent également exiger des ratios supérieurs pour un établissement soumis à des risques particuliers, par exemple les établissements d'importance systémique. Ce qu'interdit l'harmonisation maximale, c'est simplement de relever les ratios de façon générale et sans justification, c'est-à-dire sans discussion par le dispositif européen de supervision, Autorité bancaire européenne et Comité européen du risque systémique.

Quel est l'enjeu pour nos partenaires britanniques ? En réalité, l'objectif semble être de remettre en cause, précisément, ce cadre européen de supervision : de le contourner, de ne pas être soumis à sa discussion et, éventuellement, à sa validation. Derrière le débat sur l'harmonisation maximale, il y a donc la volonté de permettre une renationalisation du cadre de supervision.

Cette renationalisation aurait des conséquences sur la distribution du crédit dans les États dont le système bancaire est surtout constitué de filiales de grandes banques étrangères puisque, pour respecter les exigences de leurs superviseurs nationaux, ces banques réduiraient la distribution de crédit non pas dans leur pays d'origine – le superviseur les en empêcherait – mais dans les pays d'implantation des filiales.

Pour les Britanniques, il est en outre important de renationaliser le cadre de supervision puisqu'ils ne souhaitent pas soumettre la mise en œuvre de leur réforme Vickers de séparation des activités bancaires au processus européen de supervision.

La question de l'harmonisation maximale est donc liée à la réponse que l'on souhaite apporter au problème des établissements d'importance systémique. Je regrette à cet égard que la proposition européenne n'apporte

pas d'autre réponse à ce problème que de permettre, en creux, l'imposition d'une surcharge systémique par les autorités nationales.

Chaque État doit rester libre d'apporter la réponse qu'il estime la meilleure à ce problème, dès lors que ce sont les contribuables qui les renfloueraient en cas de difficulté. Mais les décisions de chacun ont des conséquences sur les autres et c'est précisément pour les apprécier que les instances collégiales européennes ont été mises en place.

Pour répondre au problème systémique, la séparation des activités ne doit pas être taboue. Je ne plaide pas pour une application aveugle de la règle Volcker ou du rapport Vickers. Je souhaiterais surtout que nous cessions d'écarter le sujet d'un revers de la main, au nom du sacro-saint modèle de la « banque universelle » qui a, soi-disant, « si bien résisté à la crise ». C'est pourquoi je serai attentive non seulement aux conclusions des travaux du groupe d'experts qui a été mis en place par le commissaire Barnier en janvier 2012, mais aussi à la manière dont les Américains et les Britanniques appliquent concrètement les règles dont ils ont décidé le principe.

Un mot, enfin, de l'application internationale de Bâle III. L'Union européenne est une fois de plus en avance dans la transposition des règles de Bâle. Or, comme vous le savez, les Etats-Unis manient l'ambiguïté sur leur intention d'adopter Bâle III. Le PDG de JP Morgan déclarait encore récemment que ces règles étaient « anti-américaines ». En un mot, le chemin est encore long et le sera d'autant plus si les Européens sont les seuls à l'emprunter.

En tout état de cause, je regrette que l'harmonisation internationale ne soit pas d'abord passée par une harmonisation des normes comptables, comme l'avait recommandé le groupe de travail commun Sénat et Assemblée nationale.

J'ai bien conscience de n'avoir pas épuisé mon sujet mais je vous propose, comme la dernière fois, d'évoquer certains aspects de « CRD IV » au moment de l'examen des amendements.

M. Philippe Marini, président. – Dans le nouveau système, il y a trois types de ratios : solvabilité, liquidité et levier. Si j'ai bien compris, le total des actifs de la banque ne pourrait pas dépasser 33 fois ses fonds propres...

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Oui, il s'agit là du ratio de levier. Tout l'enjeu sur ce ratio est de trouver le bon calibrage. Finance Watch, que j'ai rencontré à Bruxelles, propose un ratio flexible qui pourrait être porté à 5 % dans les périodes d'expansion économique afin d'éviter un emballement du crédit. Il reviendrait à 3 % lors d'un retournement de conjoncture. Pour l'instant, le ratio de levier bénéficie d'une période d'observation jusqu'en 2016 et deviendrait contraignant à partir de 2018.

M. Roland du Luart. – Il m'apparaît sage de procéder graduellement.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – La méthode est prudente, mais n'est-ce pas trop long ?

M. Philippe Marini, président. – Le règlement européen est d'application directe mais de manière graduelle !

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Je précise à ce propos le calendrier de la discussion européenne. Le Parlement européen examine le texte en ce moment puisque la commission des affaires économiques et monétaires devrait se réunir fin avril. La Commission européenne espère donc aboutir à un texte définitif d'ici la fin de l'année.

M. Albéric de Montgolfier. – La pondération des risques est un élément essentiel du cadre prudentiel. J'aimerais savoir s'il s'agit de dispositions définitivement arrêtées par le règlement européen.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – La pondération des risques nécessite une attention approfondie. Le règlement est assez précis sur ce point. En revanche, nous pouvons regretter – et c'est un amendement que je vous proposerai – que certains risques, par exemple les prêts aux PME, soient surpondérés par rapport à la réalité des risques qu'ils contiennent.

Nous devons également faire attention à ce que le règlement tienne compte de nos spécificités. Par exemple, il convient de préciser le mode de comptabilisation des dépôts du Livret A de la Banque postale, qui centralise l'intégralité de son encours auprès de la Caisse des dépôts à la différence des autres banques françaises.

M. Albéric de Montgolfier. – Lorsque nous avons rencontré le président de la Fédération bancaire française (FBF), Frédéric Oudéa, il nous a indiqué que les banques françaises se retiraient du marché du financement des collectivités territoriales du fait des nouveaux ratios de liquidité. On nous explique que faute de disposer des dépôts des collectivités, elles ne peuvent plus prêter. Pourrait-on alors envisager de sortir le secteur public de Bâle III ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Les dépôts des collectivités territoriales représentent environ 30 milliards d'euros. Pour la trésorerie de l'Etat et donc pour son coût de financement, c'est un enjeu non négligeable. En tout état de cause, le retrait du secteur public n'est pas « sur la table ».

M. Philippe Marini, président. – Le texte de la proposition européenne justifie-t-il les craintes émises par la FBF ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Il est toujours délicat d'y voir clair. Les banques nous annoncent leur volonté de se retirer du marché. Bâle III n'est-il qu'un prétexte ? Il est difficile de le savoir. En tout état de cause, les crédits aux collectivités territoriales sont, au regard des ratios de solvabilité, des actifs considérés comme peu risqués.

M. Philippe Marini, président. – Peut-être les banques ont-elles une interprétation un peu sollicitée du texte européen...

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Je ne pense pas que les banquiers soient de bonne foi.

M. Philippe Marini, président. – Il ne faudrait pas que nous, élus locaux, soyons instrumentalisés.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Oui d'autant plus que les banques bénéficient de 1 000 milliards d'euros de liquidité de la Banque centrale européenne (BCE). J'aimerais bien savoir quelle part de ce montant revient aux banques françaises. Je souhaiterais surtout savoir l'emploi de ces fonds.

M. Aymeri de Montesquiou. – Vous avez souligné l'impact sur l'économie des nouvelles règles prudentielles. S'il n'y a pas d'application internationale de ces normes, nous allons assister à des distorsions de concurrence. Pouvons-nous alors considérer, au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qu'il s'agirait d'un soutien assimilable à une aide d'Etat ? L'OMC s'est-elle prononcée sur le sujet ? Il me semble impératif de restreindre au maximum l'écart d'application de ces normes au niveau international.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Déjà, au sein même de l'Union européenne, nous retrouvons ce problème autour du débat sur l'harmonisation maximale. Il faut donner les moyens à l'Autorité bancaire européenne (ABE) d'exister. Jusqu'à présent les régulateurs européens étaient faibles.

M. Aymeri de Montesquiou. – Nous avons connu vingt ans de prospérité grâce au libéralisme et nous connaissons une catastrophe à cause de ce même libéralisme. Maintenant, nous cherchons un moyen terme mais il est important que nous ne soyons pas seuls.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – La crise, c'est un problème de confiance. Désormais, il y a un arbitrage à réaliser et il pèse sur les actionnaires. Les banques doivent revenir à un fonctionnement bancaire traditionnel, qui est moins rémunérateur que les activités risquées développées ces dernières années. Mais les actionnaires accepteront-ils que le capital soit moins rétribué qu'auparavant ?

Lors de son audition, François Pérol nous a dit qu'il comptait revenir à son métier de base en abandonnant le *trading* pour compte propre.

Au demeurant, il est difficile de définir quel sera exactement le nouveau modèle économique des banques. Le facteur de confiance sera essentiel et la BCE ne pourra pas éternellement soutenir des établissements encore trop frileux les uns vis-à-vis des autres.

M. Francis Delattre. – Je constate que, sur le terrain, le discours de la FBF est conforme mot pour mot avec celui que nous a tenu son président.

M. Philippe Marini, président. – C'est la ligne du parti !

M. Francis Delattre. – Je suis inquiet car la co-entreprise de la Banque postale et de la Caisse des dépôts a annoncé son intention de

prendre 15 % à 25 % du marché. Or Dexia représentait plutôt 50 %. Qui va combler la différence ? Qu'allons-nous faire en cas de retrait durable du système bancaire ? Aujourd'hui, nous avons déjà de vraies difficultés. Je pourrais citer l'exemple d'un hôpital de mon territoire qui n'arrive pas à se financer.

Il faut absolument trouver le moyen de sortir de cette situation infernale.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Le besoin de financement serait autour de 18 milliards d'euros. La solution conjoncturelle passe par l'ouverture d'une enveloppe de prêts sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, ce qu'elle demande du reste. Le Premier ministre l'a annoncé mais nous attendons toujours la décision du Gouvernement. C'est la seule solution existante en attendant le relais de la co-entreprise Banque postale – Caisse des dépôts, qui devrait graduellement monter en puissance. Je rappelle d'ailleurs que l'on attend toujours le rapport du Gouvernement sur l'Agence de financement des collectivités territoriales.

M. Philippe Marini, président. – Les 5 milliards d'euros annoncés par le Premier ministre ne sont pas encore répartis.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – A la fin de l'année dernière, une première enveloppe de 5 milliards d'euros de prêts avait déjà été ouverte...

M. Philippe Marini, président. – Il resterait 700 à 800 millions d'euros disponibles.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Oui, il s'agit de sommes souscrites par les banques, la part distribuée par la Caisse des dépôts est, quant à elle, entièrement répartie.

M. Philippe Marini, président. – S'agissant de la nouvelle facilité, annoncée pour le 1^{er} semestre 2012, quand sera-t-elle débloquée ? Malgré l'annonce du Premier ministre, nous ne voyons toujours rien venir !

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'emploi des fonds d'épargne relève formellement du Gouvernement. La Caisse des dépôts ne peut rien faire tant qu'elle n'y est pas habilitée par un acte juridique du Gouvernement et cet acte nous l'attendons toujours.

M. Philippe Marini, président. – Mais, en ce moment, nous sommes à la veille du vote des budgets locaux. Toutes nos collectivités interrogent leurs bailleurs de fonds afin de construire leur budget et cette facilité n'est pas opérationnelle.

En tout état de cause, pour revenir à Bâle III, nous espérons pouvoir nous appuyer sur vos travaux, aussi exhaustifs que possible, pour ne pas nous laisser manipuler par les banques.

En ce qui concerne le recours par les banques françaises au refinancement à long terme de la BCE, le LTRO (*Long Term Refinancing Operation*), je crois que nous pouvons solliciter prochainement une audition

du directeur général du Trésor, du gouverneur de la Banque de France et de tout autre interlocuteur utile pour comprendre l'utilisation qu'elles en ont fait.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'amendement n° 1 est rédactionnel.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'amendement n° 2 tend à approuver la position de la Commission européenne : il plaide pour l'harmonisation maximale au sein de l'Union. Je crois que, sur ce point, il faut vraiment appuyer la Commission européenne et nous verrons bien où aboutira la négociation.

Cet amendement insiste également sur le financement de l'économie à long terme. Je crois notamment qu'il faut éviter de trop recourir à la comptabilisation en valeur de marché qui est procyclique et renforce la volatilité de court terme.

M. Philippe Marini, président. – Qu'entendez-vous par « notamment » ? Je crains que cette formulation ne signifie que nous admettons le principe bien que nous le regrettions.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Sur le fond, le besoin de financements longs est crucial pour la croissance de notre économie. Il suffit de penser aux secteurs de l'énergie, des transports ou encore du numérique.

M. Jean-Paul Emorine. – Nous pourrions remplacer « notamment » par « en particulier ».

L'amendement n° 2 ainsi rectifié est adopté.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'amendement n° 3 souligne d'abord un paradoxe de la réglementation qui nous est proposée : elle n'intègre pas le risque systémique en tant que tel. Or le comité de Bâle a bien travaillé en vue de réduire le risque systémique. Je comprends que la définition de ce qui est systémique relève du niveau macro-prudentiel et que « CRD IV » agit au niveau micro-prudentiel. Néanmoins, je constate qu'une des principales réponses envisagées est la « surcharge systémique », c'est-à-dire une surcharge de fonds propres durs imposés aux établissements identifiés comme systémiques. Or si une telle surcharge doit exister, elle ne peut être définie que par le droit européen. Ce serait totalement paradoxal de laisser le soin à chaque Etat membre de fixer cette surcharge.

L'amendement demande également que les spécificités des économies nationales soient prises en compte par « CRD IV ». Je pense en particulier aux prêts aux PME, au crédit-bail, aux prêts immobiliers cautionnés et aux obligations de financement de l'habitat.

Enfin, il me semble très important que le taux de rétention des actifs titrisés, qui est de 5 % dans la proposition de la Commission européenne, soit porté au minimum à 10 %.

M. Philippe Marini, président. – Sur ce point, je crois que nous sommes en ligne avec les préconisations du groupe de travail Assemblée nationale-Sénat.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Oui, tout à fait.

L'amendement n° 3 est adopté.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'amendement n° 4 aborde la question du ratio de levier. L'outil me paraît intéressant, du fait de sa simplicité, je le disais tout à l'heure. Il doit rester insensible au risque pour conserver sa puissance. Je propose de mettre à profit la période d'observation ouverte jusqu'en 2016 pour arriver au calibrage le plus adéquat.

M. Philippe Marini, président. – Nous pourrions alors le modifier si nécessaire.

M. Roland du Luart. – Il est astucieux d'avoir prévu cette période d'observation.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – La démarche est prudente, mais nous allons attendre trois ans puis il faudra encore patienter jusqu'en 2018 avant sa mise en œuvre contraignante. C'est un enjeu majeur de la discussion. Les banquiers sont hostiles à cet instrument.

M. Roland du Luart. – Ca va gêner les opérations de LBO.

M. Philippe Marini, président. – Sait-on qui va être impacté par ce ratio ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – C'est tout le but de la période d'observation.

M. Philippe Marini, président. – Je crois que c'est effectivement de bonne méthode.

M. Jean Germain. – Cet outil permet d'encadrer la croissance du crédit, de manière complémentaire à l'action de la BCE sur les taux d'intérêt.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Il s'agit bien d'éviter un emballement du crédit dans les périodes fastes.

M. Philippe Marini, président. – On espère qu'il ne sera pas trop malthusien.

M. Albéric de Montgolfier. – Qu'en est-il de la situation des banques mutualistes ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – La situation des groupes mutualistes serait bien prise en compte puisque les fonds propres seraient calculés au niveau consolidé. Je sais néanmoins que des amendements devraient être déposés lors de la discussion au Parlement européen afin de

sécuriser ce point. Je vous rappelle cependant que ces banques ne sont pas exemptes de toute critique et que certaines de leurs filiales se sont livrées à des activités spéculatives, je pense par exemple à Calyon ou Natixis. Il ne faut pas oublier la période précédente.

L'amendement n° 4 est adopté.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'amendement n° 5 porte sur les nouveaux ratios de liquidité. Il convient tout d'abord que la définition des actifs liquides soit élargie de sorte qu'elle ne nuise pas au financement bancaire des entreprises.

En ce qui concerne le ratio de liquidité de long terme, nous retrouverons ici le débat que nous avons eu à l'instant sur le financement des collectivités territoriales.

M. Philippe Marini, président. – Pourquoi le seul ratio de long terme est-il concerné ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Parce que ce ratio oblige les banques à mettre en face d'engagements longs des ressources longues. A cet égard, il faudra peut-être que les collectivités empruntent sur une durée moins longue et pour un coût plus élevé.

M. Philippe Marini, président. – Mais on ne tient pas compte du haut degré de sécurité de ces prêts.

M. Yannick Botrel. – En des temps pas si éloignés, Dexia était prêt à vendre des crédits sur cinquante ans.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Ce sont effectivement de très bons prêts, peu risqués. Ce point est bien pris en compte par les ratios de solvabilité. Là, il s'agit du ratio de liquidité.

M. Yannick Botrel. – Le problème est que les banques ne peuvent pas recevoir « l'épargne » des collectivités. Comme elles ne peuvent pas recevoir les dépôts, elles considèrent qu'elles ne disposent pas de ressources longues stables et refusent de nous prêter.

M. Philippe Marini, président. – C'est un discours commercial.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Il faut absolument éviter que les banques se désengagent de ce marché.

M. Philippe Marini, président. – Au vu de nos débats, je crois que nous pourrions un peu « muscler » la rédaction du dernier alinéa de votre amendement n° 5.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Je vous propose la rédaction suivante : « *demande que les modalités du ratio de liquidité de long terme soient revues s'il était confirmé que les évolutions observées en matière de financement des collectivités territoriales lui étaient attribuables* ».

L'amendement n° 5 ainsi rectifié est adopté.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'amendement n° 6 vise à ce que les autorités, gouvernements et régulateurs, surveillent les effets potentiellement égatifs de la proposition européenne. Il s'agit tout d'abord des démarches de réduction d'activité engagées par certains établissements bancaires et qui se traduisent par une réduction du crédit aux entreprises et aux collectivités territoriales. Ensuite, nous pouvons craindre un repli progressif des acteurs financiers sur leur marché national qui entraînerait une fragmentation du marché européen. Enfin, nous devons veiller à l'évolution du modèle de financement des entreprises, notamment celles de l'Europe continentale, qui pourrait durablement se transformer dans le sens d'un recours accru au marché. La régulation bancaire aurait cet effet paradoxal d'amener un plus grand nombre d'entreprises à se financer directement par le marché.

M. Roland du Luart. – N'y a-t-il pas là une contradiction ? A force de rendre plus difficile le métier bancaire, il finit par être contourné.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Assurément, le modèle économique des banques va évoluer. C'est d'ailleurs ce que nous a confirmé François Pérol. Les banques vont accompagner les grandes entreprises vers le marché tandis qu'elles concentreront leurs prêts sur les PME.

M. Roland du Luart. – Dois-je comprendre qu'il faudra alors scinder les activités ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Pas nécessairement, les activités de marché seront peut-être moins rentables, mais il ne faut pas que la recherche de rentabilité se fasse au détriment des prêts bancaires traditionnels.

M. Jean Germain. – Que pouvons-nous faire pour éviter la « renationalisation » ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'harmonisation maximale est, sur ce point, très importante. Sans harmonisation maximale, nous risquons de voir certains superviseurs durcir les ratios pour les entités qu'ils surveillent. Or celles-ci ne vont pas couper le crédit sur leur territoire national, elles vont se replier sur leur marché intérieur et « fermer le robinet » dans les autres Etats-membres. Ce serait une forme de protectionnisme.

M. Philippe Marini, président. – Il me semble que nous pourrions substituer à l'expression « *soient étroitement surveillés* » la formule « *soient autant que possible évités* ».

L'amendement n° 6 ainsi rectifié est adopté.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'amendement n° 7 soulève une question très importante qui est celle de l'application de Bâle III en dehors de l'Union européenne. Je pense en particulier aux Etats-Unis qui sont beaucoup moins avancés que nous et qui manient une forme d'ambiguïté sur leurs intentions réelles.

Par ailleurs, le chantier de l'harmonisation des normes comptables internationales est toujours plus ou moins au point mort. Or il ne servira à rien d'harmoniser les règles prudentielles si les normes comptables diffèrent entre l'Europe et les Etats-Unis : toute comparaison serait biaisée.

M. Roland du Luart. – Si toutes ces mesures entrent en vigueur ici et ne sont pas appliquées outre-Atlantique, nous serons pénalisés. Je crois que l'amendement doit bien souligner que, en dehors de l'Europe, les Etats-Unis doivent appliquer Bâle III, mais ce ne sont pas les seuls.

L'amendement n° 7 ainsi rectifié est adopté.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – L'amendement n° 9 porte sur les rémunérations dans le secteur bancaire. Beaucoup d'Etats n'ont pas transposé, ou seulement partiellement, les règles issues de la directive « CRD III » de novembre 2010. Je souhaiterais que nous puissions disposer d'un bilan de sa mise en œuvre.

Ensuite, il me semble important que l'encadrement des rémunérations ne se limite pas à restreindre la prise de risque. Il doit aussi permettre une modération salariale au regard des rémunérations constatées, à qualification égale, dans les autres secteurs de notre économie.

M. Albéric de Montgolfier. – Sur cette question, nous sommes en concurrence au sein de l'Europe mais aussi avec le reste du monde, qu'il s'agisse de New York ou de Singapour.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Nous sommes une modeste partie du Parlement français et c'est dans ce cadre que je formule cette proposition...

L'amendement n° 9 est adopté.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Enfin, l'amendement n° 8 entend appuyer la démarche du commissaire Barnier qui a mis en place un groupe d'experts de haut niveau qui doit étudier de possibles réformes de structure de notre secteur bancaire. Les banquiers se plaignent déjà mais ce ne doit pas être un sujet de polémique. Il faut aborder ces questions sans tabous ni préjugés.

M. Philippe Marini, président. – Je crois qu'il faudrait mentionner, outre la possibilité, les conséquences d'une séparation des activités bancaires de détail et d'investissement adaptée au secteur bancaire de l'Europe continentale.

L'amendement n° 8 ainsi rectifié est adopté.

La proposition de résolution a alors été adoptée, à l'unanimité des membres présents, dans la rédaction issue des travaux de la commission.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° 1

I. ALINÉA 3

Remplacer le mot :

sur

par le mot :

concernant

II. ALINÉA 4

Après le mot :

concernant

insérer les mots :

l'accès à

et après le mot :

investissement

insérer les mots :

et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier

III. ALINÉA 6

Remplacer la première occurrence du mot :

de

par les mots :

des propositions

IV. ALINÉA 8

Après le mot :

constate

insérer les mots :

à cet égard

V. ALINÉA 16

Remplacer le mot :

dans
par le mot :
par

VI. ALINÉA 19

Supprimer le mot :
notamment

Amendement n° 2

I. ALINÉA 6

Après les mots :

« CRD IV »

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

, qui visent à établir un cadre réglementaire à même d'assurer la solidité et le bon fonctionnement du secteur bancaire européen ;

II. ALINÉA 7

Supprimer cet alinéa

III. APRÈS L'ALINÉA 7

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

- souligne que les dispositions des propositions « CRD IV » et celles d'un ensemble de textes récents ou en cours d'élaboration dans le domaine de la régulation financière doivent être coordonnées, notamment s'agissant de leurs calendriers de mise en œuvre respectifs ;

IV. APRÈS L'ALINÉA 8

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

- soutient et juge essentielle la mise en place effective d'une harmonisation maximale des règles prudentielles au sein de l'Union européenne, en particulier pour que la supervision européenne joue pleinement son rôle ;

- souhaite également que ces règles facilitent le financement de l'économie à long terme, en particulier en limitant le recours à la comptabilisation à la valeur de marché qui renforce la volatilité de court terme ;

V. ALINÉA 18

Supprimer cet alinéa

Amendement n° 3

APRÈS L'ALINÉA 12

Insérer six alinéas ainsi rédigés :

- estime que les ratios de fonds propres établis par la proposition de règlement conformément aux recommandations du comité de Bâle sont, à ce stade, par leur niveau et leur composition, de nature à renforcer la solvabilité des établissements bancaires européens ;

- rappelle que la démarche de « Bâle III » vise à réduire, globalement, le risque systémique ;

- demande, par conséquent, que la surcharge systémique relève du règlement européen et non du droit national ;

- souhaite également que la pondération pour risque des actifs tienne compte des spécificités du financement des économies nationales, en particulier s'agissant des prêts aux entreprises, des prêts immobiliers ou du crédit-bail ;

- considère que les banques doivent conserver dans leur bilan une partie des risques de crédit et qu'elles ne doivent pas être autorisées à « titriser » l'intégralité de leurs créances ;

- juge, en conséquence, que le seuil de rétention de 5 % des actifs titrisés est insuffisant et doit être porté au minimum à 10 % ;

Amendement n° 4

APRÈS L'ALINÉA 13

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

- souligne à cet égard que le principe général de l'insensibilité aux risques du ratio de levier doit être maintenu ;

- estime cependant que son calibrage, ainsi que l'opportunité de prévoir sa flexibilité selon le contexte économique, doivent faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la période d'observation, qui doit être close en 2016 et doit aboutir à la mise en œuvre contraignante du ratio de levier en 2018 ;

Amendement n° 5

APRÈS L'ALINÉA 16

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

- souhaite que la définition des actifs liquides soit élargie de façon à ne pas nuire au financement bancaire des entreprises ;

- demande que les modalités du ratio de liquidité de long terme soient revues s'il était confirmé que les évolutions observées en matière de financement des collectivités territoriales lui étaient attribuables ;

Amendement n° 6

I. ALINÉAS 9 À 12

Supprimer ces alinéas

II. APRÈS L'ALINÉA 16

Insérer quatre alinéas ainsi rédigés :

- considérant l'ensemble de ces éléments, souhaite que soient autant que possible évités :

* 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 territoriales ;

* le repli progressif des acteurs financiers sur leur marché national qui risque de conduire à terme à une fragmentation du marché financier européen ;

* l'évolution du modèle européen de financement des entreprises dans le sens d'une désintermédiation et d'un recours accru au financement sur les marchés ;

Amendement n° 7

I. ALINÉA 14

Supprimer cet alinéa

II. APRÈS L'ALINÉA 17

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

- juge indispensable que les règles de « Bâle III » soient également appliquées par les partenaires de l'Union européenne, dont les Etats-Unis ;

- considère, à ce titre, essentiel que la mise en place des mesures réglementaires de « CRD IV » soit accompagnée d'une harmonisation internationale des normes comptables, qui ne soit pas un simple alignement sur les normes américaines, nécessaire à l'homogénéité des ratios ;

Amendement n° 9

APRÈS L'ALINÉA 20

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

- demande à cet égard qu'un bilan de la mise en application des dispositions de la directive « CRD III » relatives aux rémunérations soit publié pour chacun des Etats-membres ;

- souhaite que le dispositif européen et national d'encadrement des rémunérations n'ait pas seulement pour objectif de limiter les prises de risque des acteurs concernés, mais également de rapprocher les niveaux de rémunération du secteur bancaire, à qualification égale, avec ceux du reste de l'économie ;

Amendement n° 8

I. ALINÉA 22

Après le mot :

groupe

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

d'experts de haut niveau en Europe sur de possibles réformes de structure du secteur bancaire européen

II. APRÈS L'ALINÉA 22

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

- souhaite que, dans ce cadre, la possibilité et les conséquences d'une séparation des activités bancaires de détail et d'investissement adaptée au secteur bancaire de l'Europe continentale soient examinées ;

III. ALINÉA 23

Remplacer les mots :

de travail

par les mots :

d'experts

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution européenne n° 423 (2011-2012) présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du règlement, sur la réglementation bancaire (E 6480 et E 6787)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

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 » ;

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 » ;

- 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 ;

- partage les objectifs de « CRD IV » et approuve les dispositions contenues dans le texte des propositions de directive et de règlement ;

~~- 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 ;~~

- constate que certaines des règles prudentielles préconisées dans les propositions « CRD IV » sont d'ores et déjà appliquées ;

Proposition de résolution de la commission

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (E 6787), dit « règlement CRD IV » ;

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier (E 6480), dite « directive CRD IV » ;

Alinéa sans modification

- partage les objectifs des propositions « CRD IV », qui visent à établir un cadre réglementaire à même d'assurer la solidité et le bon fonctionnement du secteur bancaire européen ;

Alinéa supprimé.

~~- souligne que les dispositions des propositions « CRD IV » et celles d'un ensemble de textes récents ou en cours d'élaboration dans le domaine de la régulation financière doivent être coordonnées, notamment s'agissant de leurs calendriers de mise en œuvre respectifs ;~~

- constate à cet égard que certaines des règles prudentielles préconisées dans les propositions « CRD IV » sont d'ores et déjà appliquées ;

Proposition de résolution européenne n° 423 (2011-2012) présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 *quater* du règlement, sur la réglementation bancaire (E 6480 et E 6787)

~~- souhaite en conséquence que soient étroitement surveillés :~~

~~* 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 ;~~

~~* le repli progressif des acteurs financiers sur leur marché national qui risque de conduire à terme à une fragmentation du marché financier européen ;~~

~~- soutient et juge essentielle la mise en place effective d'une harmonisation maximale des ratios prudentiels au sein de l'Union européenne ;~~

Proposition de résolution de la commission

- soutient et juge essentielle la mise en place effective d'une harmonisation maximale des règles prudentielles au sein de l'Union européenne, en particulier pour que la supervision européenne joue pleinement son rôle ;

- souhaite également que ces règles facilitent le financement de l'économie à long terme, en particulier en limitant le recours à la comptabilisation à la valeur de marché qui renforce la volatilité de court terme ;

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

- estime que les ratios de fonds propres établis par la proposition de règlement conformément aux recommandations du comité de Bâle sont, à ce stade, par leur niveau et leur composition, de nature à renforcer la solvabilité des établissements bancaires européens ;

- rappelle que la démarche de « Bâle III » vise à réduire, globalement, le risque systémique ;

- demande, par conséquent, que la surcharge systémique relève du règlement européen et non du droit national ;

- souhaite également que la pondération pour risque des actifs tienne compte des spécificités du financement des économies nationales, en particulier s'agissant des prêts aux entreprises, des prêts immobiliers ou du crédit-bail ;

- considère que les banques doivent conserver dans leur bilan une partie des risques de crédit et qu'elles ne doivent pas être autorisées à « titriser » l'intégralité de

Proposition de résolution européenne n° 423 (2011-2012) présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 *quater* du règlement, sur la réglementation bancaire (E 6480 et E 6787)

- se prononce en faveur d'un ratio de levier conçu comme un outil réglementaire complémentaire aux ratios de fonds propres ;

~~- 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 ;~~

- souhaite que soit étudiée l'utilisation de la fiscalité au regard des objectifs de renforcement des fonds propres ;

- 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 ;

Proposition de résolution de la commission

leurs créances ;

- juge, en conséquence, que le seuil de rétention de 5 % des actifs titrisés est insuffisant et doit être porté au minimum à 10 % ;

Alinéa sans modification

- souligne à cet égard que le principe général de l'insensibilité aux risques du ratio de levier doit être maintenu ;

- estime cependant que son calibrage, ainsi que l'opportunité de prévoir sa flexibilité selon le contexte économique, doivent faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la période d'observation, qui doit être close en 2016 et doit aboutir à la mise en œuvre contraignante du ratio de levier en 2018 ;

Alinéa supprimé.

Alinéa sans modification

- soutient la mise en place par 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 ;

- souhaite que la définition des actifs liquides soit élargie de façon à ne pas nuire au financement bancaire des entreprises ;

- demande que les modalités du ratio de liquidité de long terme soient revues s'il était confirmé que les évolutions observées en matière de financement des collectivités territoriales lui étaient attribuables ;

- considérant l'ensemble de ces éléments, souhaite que soient autant que possible évités ;

* les démarches de réduction de l'activité des établissements bancaires, en particulier lorsqu'elles se

Proposition de résolution européenne n° 423 (2011-2012) présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 *quater* du règlement, sur la réglementation bancaire (E 6480 et E 6787)

- 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 ;

~~- 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 oeuvre respectifs ;~~

- souligne ~~notamment~~ l'importance d'établir rapidement un cadre européen de prévention et de gestion des crises bancaires ;

- souhaite que soit étudié un renforcement de l'encadrement des rémunérations du secteur bancaire ;

Proposition de résolution de la commission

traduisent par des réductions de crédit en direction des entreprises et des collectivités territoriales ;

* le repli progressif des acteurs financiers sur leur marché national qui risque de conduire à terme à une fragmentation du marché financier européen ;

* l'évolution du modèle européen de financement des entreprises dans le sens d'une désintermédiation et d'un recours accru au financement sur les marchés ;

Alinéa sans modification

- juge indispensable que les règles de « Bâle III » soient également appliquées par les partenaires de l'Union européenne, dont les Etats-Unis ;

- considère, à ce titre, essentiel que la mise en place des mesures réglementaires de « CRD IV » soit accompagnée d'une harmonisation internationale des normes comptables, qui ne soit pas un simple alignement sur les normes américaines, nécessaire à l'homogénéité des ratios ;

Alinéa supprimé.

- souligne [] l'importance d'établir rapidement un cadre européen de prévention et de gestion des crises bancaires ;

Alinéa sans modification

- demande à cet égard qu'un bilan de la mise en application des dispositions de la directive « CRD III » relatives aux rémunérations soit publié pour chacun des Etats-membres ;

- souhaite que le dispositif européen et national d'encadrement des rémunérations n'ait pas seulement pour objectif de limiter les prises de risque des acteurs concernés, mais également de rapprocher les niveaux de rémunération du secteur bancaire, à qualification égale,

Proposition de résolution européenne n° 423 (2011-2012) présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 *quater* du règlement, sur la réglementation bancaire (E 6480 et E 6787)

- 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 ;

- prend acte de la constitution d'un groupe ~~de travail à haut niveau en Europe sur la séparation des différentes activités bancaires~~ ;

- souligne que ce groupe ~~de travail~~ devra traiter du soutien implicite des Etats au secteur bancaire et de la nécessaire protection des déposants ;

- 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 ;

- demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.

Proposition de résolution de la commission

avec ceux du reste de l'économie ;

Alinéa sans modification

- prend acte de la constitution d'un groupe d'experts de haut niveau en Europe sur de possibles réformes de structure du secteur bancaire européen ;

- souhaite que, dans ce cadre, la possibilité et les conséquences d'une séparation des activités bancaires de détail et d'investissement adaptée au secteur bancaire de l'Europe continentale soient examinées ;

- souligne que ce groupe d'experts devra traiter du soutien implicite des Etats au secteur bancaire et de la nécessaire protection des déposants ;

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification