



## **LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT**

*Série : Études économiques*

### **LA RÉGULATION BANCAIRE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE FINANCIÈRE**

*L'étude présentée dans ce document est de la seule responsabilité du Service des Études économiques et de la prospective du Sénat. Elle constitue un instrument d'information et de réflexion à l'intention des sénateurs et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.*



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA RÉGULATION DU SECTEUR BANCAIRE : UN PROCESSUS ITÉRATIF D'ADAPTATION À UN SECTEUR EN PERPÉTUELLE MUTATION</b> .....	11
<b>A. L'ACTIVITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT : UN SECTEUR EN FORTE MUTATION</b> .....	11
1. <i>Le statut des établissements de crédit</i> .....	11
a) La notion d'établissement de crédit en droit français .....	11
b) L'inscription dans le cadre communautaire .....	14
2. <i>Les différentes catégories d'établissements de crédit</i> .....	19
a) Des spécificités persistantes .....	19
b) Une homogénéisation progressive .....	20
<b>B. LE CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT : DES SUPERVISEURS NATIONAUX, DES NORMES INTERNATIONALES</b> .....	21
1. <i>Les institutions en charge du contrôle</i> .....	21
a) Le rôle de la Commission bancaire .....	23
b) Le rôle des Banques centrales dans la supervision bancaire .....	26
(1) Le rôle de la Banque de France .....	26
(2) Les rôles de la BCE et du SEBC .....	28
2. <i>Les normes prudentielles et comptables</i> .....	30
a) Les normes prudentielles .....	30
(1) Bâle I .....	30
(2) Bâle II .....	32
(a) <i>Pilier 1</i> .....	33
(b) <i>Pilier 2</i> .....	36
(c) <i>Pilier 3</i> .....	36
b) Les normes comptables .....	37
<b>II. LES ÉCHECS DE LA RÉGULATION PRÉVENTIVE : UNE RÉSURGENCE DES RISQUES APPELANT UNE REFONTE DES MÉCANISMES DE SUPERVISION</b> .....	41
<b>A. LES LACUNES DE LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE : LA RÉSURGENCE DES RISQUES</b> .....	41
1. <i>Le transfert des risques</i> .....	41
a) L'essor de la titrisation .....	41
b) L'impact de la titrisation sur le risque .....	42
2. <i>Un risque peu pris en compte : le risque de liquidité</i> .....	44
a) La liquidité et son impact sur la solvabilité .....	44
b) La réglementation de la liquidité .....	46
3. <i>Le risque découlant des normes elles-mêmes</i> .....	47
a) La procyclicité des normes prudentielles .....	47
b) La procyclicité des normes comptables .....	48

<b>B. LA RÉFORME DE LA RÉGULATION : DES SUPERVISEURS INTERNATIONAUX RENFORCÉS, DES NORMES DE NOUVEAU ADAPTÉES</b> .....	49
1. <i>Le renforcement de la supervision financière internationale</i> .....	50
a) A l'échelon européen .....	50
b) A l'échelle mondiale .....	51
2. <i>La refonte des normes appliquées</i> .....	52
a) La modification des réglementations prudentielles et comptables .....	52
b) La réforme des bonus .....	54
<b>CONCLUSION</b> .....	57
<b>ANNEXE 1 – SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DU RAPPORT DE M. BRUNO DELETRÉ, INSPECTEUR DES FINANCES, SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA SUPERVISION DES ACTIVITÉS FINANCIÈRES EN FRANCE</b> .....	59
<b>ANNEXE 2 – LES PRÉCONISATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA SUPERVISION FINANCIÈRE DANS L'UNION EUROPÉENNE PRÉSIDIÉ PAR JACQUES DE LAROSIÈRE</b> .....	63
<b>ANNEXE 3 – SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CRISE FINANCIÈRE INTERNATIONALE</b> .....	75
<b>ANNEXE 4 – DÉCLARATION SUR LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME FINANCIER ADOPTÉE LORS DE LA RÉUNION DU G20 DE LONDRES (2 AVRIL 2009)</b> .....	79

## INTRODUCTION

*« Le dérèglement des marchés a prospéré sur le terreau des supervisions défailiantes et des autorégulations illusoires »<sup>1</sup>.*

Au cours des trente dernières années, le système bancaire français s'est profondément modifié et la réglementation bancaire a changé de nature.

**Le système bancaire, dont l'activité représente 2,6 % du PIB en 2007, s'est profondément modifié**, sous l'effet du recul de l'emprise de l'État<sup>2</sup> et d'une concurrence accrue entre établissements. La loi bancaire de 1984<sup>3</sup> soumet à un cadre juridique commun l'ensemble des établissements de crédit, quel que soit leur statut. L'unification du marché des services financiers, dans le cadre européen, puis l'adoption de la monnaie unique, ont exposé les banques françaises à la concurrence étrangère.

Depuis les années 1980, le paysage bancaire a subi de multiples restructurations, qui ont accru la concentration du secteur, conduisant à une diminution du nombre d'établissements. Au cours des dix dernières années, l'effectif global des établissements de crédit français a diminué de 41 %. Les fusions bancaires, nationales ou transfrontalières, se sont multipliées. La constitution de grands groupes a permis la présence de six groupes bancaires français parmi les cinquante premiers groupes mondiaux<sup>4</sup>. Ces six groupes détiennent environ la moitié des établissements de crédit actifs en France.

Ces restructurations ont accompagné une profonde mutation des métiers bancaires, qui se sont diversifiés sous l'effet de la « désintermédiation » des financements. Les banques sont devenues progressivement des acteurs majeurs sur les marchés de capitaux.

---

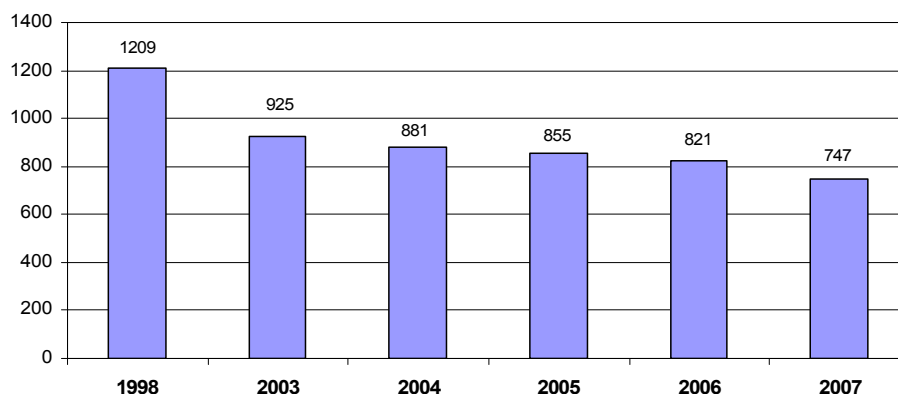
<sup>1</sup> Déclaration du Gouvernement sur la crise financière et bancaire (M. François Fillon, Premier ministre, Assemblée Nationale, 8 octobre 2008).

<sup>2</sup> A la suite des privatisations, mises en œuvre entre 1986 et 1988, parachevées après 1993, le secteur public ne comptait plus, à fin 2007, outre les 18 caisses de crédit municipal et la filiale bancaire CMP Banque du Crédit municipal de Paris, que trois établissements : Oseo financement, la Banque Solfea et la Banque postale.

<sup>3</sup> Loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

<sup>4</sup> Sur la base des fonds propres à fin décembre 2006, il s'agit de Crédit agricole (n° 4), BNP Paribas (n° 11), Crédit mutuel (n° 25), Société générale (n° 26), Caisses d'épargne (n° 30), Banques populaires (n° 31).

### Evolution du nombre des établissements de crédit en France



Parallèlement, **la réglementation bancaire a changé de nature**. En 1945, tandis que la Banque de France et les quatre premières banques commerciales françaises étaient nationalisées, l'activité bancaire était encadrée par une loi<sup>1</sup> du 2 décembre 1945, reprenant pour partie la réglementation édictée sous le régime de Vichy (loi du 13 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire). Cette loi instituait un cloisonnement entre trois catégories d'établissements : banques de dépôt, banques d'affaires et banques de crédit à moyen et long terme.

#### Le dispositif de spécialisation bancaire mis en place par la loi du 2 décembre 1945

Les articles 4 et 5 (aujourd'hui abrogés) de la loi n°45/15 du 2 décembre 1945 précitée instituent trois catégories d'établissements bancaires :

- les **banques de dépôt**, dont la mission est d'effectuer des opérations de crédit et de recevoir du public des dépôts à vue ou à terme inférieur à deux ans. Elles ne peuvent acquérir des participations dans des entreprises qu'à des conditions strictes et de façon limitée ;

- les **banques d'affaires**, dont l'activité principale est, outre l'octroi de crédit, la prise et la gestion de participations dans des sociétés existantes ou en formation. Elles ne peuvent investir dans celles-ci des fonds reçus à vue ou à terme inférieur à deux ans.

- les **banques de crédit à moyen et long terme**, qui ne peuvent recevoir de dépôts pour un terme inférieur à deux ans, leur activité principale étant d'accorder des crédits de terme supérieur à cette durée. Elles sont soumises aux mêmes limitations que les banques de dépôt en ce qui concerne leurs prises de participation.

Cette loi instaure donc un dispositif de spécialisation bancaire, dans l'objectif de parvenir à une **adéquation entre les échéances** des ressources collectées et celles des financements accordés. Ce système vise à **limiter la pratique de la transformation** et le risque qui en découle.

<sup>1</sup> Loi n°45/15 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit.

Or la spécialisation bancaire s'est avérée inadaptée au financement d'une économie en forte croissance. La capacité financière des banques d'affaires était trop faible étant donné le contexte d'insuffisance d'épargne longue. Il fallait leur permettre de transformer l'épargne liquide de court terme des ménages français. La déspecialisation bancaire fut amorcée par les réformes engagées par Michel Debré, alors ministre des Finances, dans des décrets de 1966 et 1967 qui ont, d'une part, instauré une **concurrence** entre **banques de dépôts et banques d'affaires** et, d'autre part, permis aux banques d'étendre librement leurs réseaux d'agences. Ces orientations furent ensuite consacrées par la loi bancaire précitée du 24 janvier 1984.

Tandis que **l'encadrement du crédit était supprimé** (1987) et que le **contrôle des changes disparaissait** (1989), dans le cadre de la mise en place d'un marché unique européen des services bancaires et financiers, de **nouveaux modes de régulation** étaient progressivement mis en place, fondés sur des normes de gestion supposées garantir la solvabilité des établissements, en leur imposant la détention de fonds propres minimaux.

Ces normes ont été définies par le **comité de Bâle**, créé en 1974 et composé de représentants des banques centrales et autorités de régulation de plusieurs pays. Ce comité, hébergé par la Banque des règlements internationaux, est l'auteur des recommandations dites de **Bâle I** (1988) puis de **Bâle II** (2005), appliquées à l'échelle mondiale et mises en œuvre dans l'Union européenne, dans le cadre des directives sur l'adéquation des fonds propres de 1993 puis de 2006.

Cette supervision se justifie de deux manières : elle vise d'une part à **protéger les épargnants** en limitant le risque de défaillance des établissements ; elle contribue d'autre part à la **pérennité du financement de l'économie**, en limitant le risque que l'effondrement d'un maillon de la chaîne ne vienne, par le jeu d'un effet de dominos, mettre en danger la stabilité du système financier et fragiliser, par conséquent, l'ensemble des acteurs économiques.

La supervision bancaire a donc deux objectifs complémentaires entre eux : un objectif « **microprudentiel** » de contrôle des risques au sein de chaque établissement et un objectif « **macroprudentiel** » de renforcement de la stabilité financière globale.

La crise financière, qui a débuté, à l'été 2007, avec le sauvetage de la banque anglaise Northern Rock, et qui s'est aggravée à partir de l'été 2008, après la faillite de Lehman Brothers, a montré que cette supervision était **insuffisante et inadaptée**.

D'un point de vue **microprudentiel**, le contrôle des risques bancaires s'est révélé **trop simpliste**, étant donné la diversification des métiers et techniques bancaires qui a renforcé certains risques, distincts du risque de crédit. Combiné aux nouvelles **normes comptables privilégiant l'information à destination des marchés financiers** (comptabilité en « juste valeur »), ce contrôle des risques a par ailleurs des effets pervers car il **accentue les cycles**. En période de récession, la diminution de la valeur des actifs des établissements affecte la capacité des banques à octroyer des crédits, alors même que cette capacité avait augmenté de façon déraisonnable en période de croissance.

La réglementation existante, marquée par un allègement des contraintes normatives, ne s'est pas préoccupée d'autres facteurs d'instabilité tels que le risque de liquidité ou les incitations implicites résultant de modes de rémunération des opérateurs. Elle s'est fondée sur des normes contestables, privilégiant l'autocontrôle des établissements, et a peu organisé la supervision. En outre, celle-ci demeure nationale, alors que les établissements financiers exercent leur activité à l'échelle internationale. La crise des subprimes a démontré **la pertinence des critiques formulées depuis l'origine** à l'encontre de la réglementation du comité de Bâle.

**D'un point de vue macroprudentiel**, la crise a souligné l'intérêt d'un contrôle spécifique destiné à couvrir les cas où **la diffusion des risques** représente une source d'instabilité pour le système, alors même qu'aucun acteur particulier ne paraît *a priori* en danger. La régulation existante a en effet encouragé une dispersion des risques, par le biais de techniques issues de l'innovation financière, telle que la titrisation ou la couverture par des produits dérivés. Ces instruments ont permis aux banques de réduire leurs risques individuels, sans pour autant diminuer le risque systémique global.

**Les pouvoirs publics, faute d'avoir mis en place une gouvernance financière adaptée *ex ante*, ont alors dû jouer *ex post* le rôle de « prêteur en dernier ressort ».** Ce rôle est non seulement coûteux à court terme, mais il soulève aussi un problème structurel d'aléa moral, car toutes les institutions de dimension systémique (« *too big to fail* ») risquent d'avoir le sentiment de bénéficier désormais d'une garantie publique, ce qui est susceptible de les inciter à prendre davantage de risques. La crise a en effet incité les États à proclamer l'existence d'une telle garantie<sup>1</sup>, ce qui a permis d'endiguer la crise à court terme, au prix d'effets plus indéterminés à plus long terme.

---

<sup>1</sup>*En France, cet engagement fut ainsi formulé, assorti de certaines exigences : «L'État assumera son rôle de garant en dernier ressort de la continuité et de la stabilité du système bancaire et financier français. Cet engagement signifie que nous garantirons la continuité de l'exploitation de chacune de nos banques. Cet engagement signifie qu'aucune d'entre elle ne pourra être acculée à la faillite. Les interventions devront être réactives, mais elles devront être conçues comme temporaires. Elles devront également respecter les intérêts des contribuables. Elles supposent de pouvoir exiger un changement des équipes dirigeantes si celles-ci ont failli à leur mission. Même si ces interventions sont nationales, les États doivent être attentifs à leurs conséquences pour les autres États et pour les banques concurrentes qui sont saines. », M. François Fillon, Premier ministre, op. cit.*



La crise des subprimes ayant montré la nécessité de mieux contrôler les risques pris par les banques, il reste à imaginer des modes de supervision qui ne puissent être immédiatement contournés par l'invention de nouveaux produits financiers. Au cours des semaines qui ont suivi la crise de l'été 2008, de nombreuses propositions ont été émises dans le sens d'une réforme de la réglementation et de la supervision bancaire. **Il convient d'examiner si les mesures proposées sont susceptibles d'améliorer la connaissance du risque ainsi que sa gestion par les banques et son contrôle par les autorités de supervision.** Il s'agit de mettre en place des modes de traçabilité et d'endiguement des risques prenant en compte l'évolution et l'internationalisation des métiers bancaires.



## I. LA RÉGULATION DU SECTEUR BANCAIRE : UN PROCESSUS ITÉRATIF D'ADAPTATION À UN SECTEUR EN PERPÉTUELLE MUTATION

La présentation des normes applicables au secteur bancaire nécessite de déterminer préalablement leur champ d'application, donc de définir les activités des établissements de crédit.

Les normes évoluent d'ailleurs en réponse aux mutations du secteur bancaire, selon **une dialectique dont la crise actuelle est une nouvelle illustration.**

### *A. L'ACTIVITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT : UN SECTEUR EN FORTE MUTATION*

La loi bancaire a unifié le statut des établissements de crédit, en instituant une réglementation de base commune, s'inscrivant dans le cadre du droit européen. Il demeure néanmoins des distinctions entre établissements, fondées sur la nature de leur activité et des règles juridiques qui leur sont applicables. Dans les faits, les spécificités statutaires ont tendance à s'estomper au profit d'une **homogénéisation des structures.**

#### **1. Le statut des établissements de crédit**

##### *a) La notion d'établissement de crédit en droit français*

Le statut des établissements de crédit a été défini par la loi bancaire<sup>1</sup> du 24 janvier 1984, qui a abrogé la loi du 13 juin 1941 et est aujourd'hui intégrée au code monétaire et financier (CMF).

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, « *les établissements de crédit sont des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque* »<sup>2</sup>. Lesdites opérations « *comprennent la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que la mise à la disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement.* »<sup>3</sup>.

Les établissements de crédit se définissent donc par la **nature de leur activité**, qui consiste à effectuer de façon habituelle des **opérations de banque.**

Il n'y a toutefois **pas de correspondance totale entre statut et activité**, puisque les établissements de crédit peuvent effectuer occasionnellement des opérations non bancaires et, inversement, des entités n'ayant pas le caractère d'établissement de crédit peuvent effectuer des opérations de banque.

---

<sup>1</sup> Loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

<sup>2</sup> Article L. 511-1 du CMF

<sup>3</sup> Article L. 311-1 du CMF

S'agissant de la **possibilité pour les établissements de crédit d'exercer occasionnellement des activités non bancaires**, elle est en principe limitée, afin de protéger créanciers et déposants, et pour éviter toute distorsion de concurrence avec les autres secteurs économiques. La règle est toutefois doublement tempérée :

- d'une part, la loi détermine des opérations dites connexes<sup>1</sup>, susceptibles d'être exercées par les établissements en sus de leur activité habituelle ;

- d'autre part, les établissements de crédit peuvent prendre et détenir des participations dans des entreprises existantes ou en création. Des dispositions réglementaires<sup>2</sup> précisent qu'aucune participation ne doit excéder 15 % des fonds propres de l'établissement et que l'ensemble des participations est limité à 60 % des fonds propres. Des exceptions à ces limitations sont prévues s'agissant notamment des participations dans des entreprises d'assurances.

S'agissant, inversement, de la **possibilité pour des entités ne possédant pas le statut d'établissement de crédit d'effectuer habituellement des opérations de banque**, elle n'existe que dans les cas prévus par la loi. Les dérogations au monopole des établissements de crédit concernent notamment des établissements à statut particulier (Banque de France, Caisse des dépôts et consignations), certaines opérations dans le domaine social et de l'habitat, ainsi que dans les relations entre entreprises ou les opérations effectuées sur les marchés financiers.

Le monopole bancaire ne s'applique pas aux activités dites connexes.

---

<sup>1</sup> Il s'agit, d'après l'article L. 311-2 du CMF, des opérations de change, des opérations sur métaux précieux et pièces, du placement de valeurs mobilières et de tout produit financier, des activités de conseil et assistance en matière de gestion de patrimoine, de gestion financière, d'ingénierie financière et d'une manière générale tous les services destinés à faciliter la création et le développement des entreprises et des opérations de location simple de biens mobiliers ou immobiliers pour les établissements habilités à effectuer des opérations de crédit-bail.

<sup>2</sup> Règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière n° 90/06 modifié, en date du 20 juin 1990. Ce comité a été supprimé par la loi de sécurité financière n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003. Le pouvoir réglementaire est désormais directement exercé par le ministre chargé de l'économie (articles L. 611-1 et suivants du CMF), assisté par le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF).

### **Les dérogations au monopole bancaire**

Les établissements de crédit ont le monopole de l'exercice, à titre habituel, des opérations de banque (article L. 511-5 du CMF). Les opérations occasionnelles, telles que la jurisprudence les définit, restent libres.

Les dérogations les plus notables concernent le Trésor public, la Banque de France, les instituts d'émission d'outre-mer, la Caisse des dépôts et consignations et La Poste, qui ne sont pas soumis au statut d'établissement de crédit. Ces institutions peuvent néanmoins effectuer des opérations de banque, dans les conditions prévues par leurs statuts légaux respectifs.

Le monopole bancaire est assorti d'autres dérogations, au profit des entreprises d'assurances ou de réassurance, des organismes agréés pour les opérations de caution délivrées pour la garantie d'engagements contractés en matière d'habitat (code de la mutualité), des prestataires de services d'investissement, des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, des fonds communs de créances, des organismes de placements collectifs en valeurs mobilières.

Sont également licites certaines opérations de crédit accomplies par les organismes sans but lucratif accordant des prêts à conditions préférentielles sur leurs ressources propres pour des motifs d'ordre social, les organismes qui consentent accessoirement à leur activité principale, à des personnes physiques accédant à la propriété, le paiement différé du prix de logements acquis ou souscrits par elles, les entreprises consentant des avances sur salaires ou des prêts de caractère exceptionnel pour des motifs d'ordre social à leurs salariés, les fonds communs de placement à risques consentant des avances en compte courant aux sociétés dans lesquelles ils détiennent une participation, les associations d'aide aux chômeurs consentant des prêts à la création d'entreprises.

Des dérogations sont également prévues en faveur de toute entreprise consentant des délais ou avances de paiement dans l'exercice de son activité professionnelle, et pour les opérations de trésorerie entre entreprises liées, l'émission de valeurs mobilières et de titres de créances négociables, l'émission de bons et cartes électroniques, les prêts accordés par les sociétés à leurs salariés pour l'acquisition d'actions de la société, ainsi que dans quelques autres cas.

L'exercice de l'activité d'établissement de crédit implique l'obtention d'un **agrément**. En France, cet agrément est délivré par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), qui agrée également les prestataires de services d'investissement, dont les activités sont définies aux articles L. 321-1 et L. 321-2 du CMF.

Cet agrément, prévu par la directive du 14 juin 2006 (cf. ci-après), est la **première condition de la confiance dans le système bancaire**.

En définitive, la France compte environ 1 établissement de crédit et 63 guichets pour 100.000 habitants, dans un environnement européen contrasté (cf. tableau ci-après).

LA PRÉSENCE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT DANS L'UNION EUROPÉENNE

<i>Pour 100.000 habitants</i>	Nombre d'établissements de crédit	Nombre de guichets
Allemagne	2	49
Belgique	1	43
Chypre	44	122
Danemark	4	39
Espagne	1	99
France	1	63
Irlande	2	22
Italie	1	55
Luxembourg	33	51
Royaume-Uni	1	21

Source : CECEI

*b) L'inscription dans le cadre communautaire*

Le statut des établissements de crédit s'inscrit dans le cadre du droit communautaire, notamment la **directive du 14 juin 2006**<sup>1</sup> concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice. Cette directive est une refonte de celle du 20 mars 2000, qui avait codifié la première et la seconde directives bancaires, en date respectivement du 12 décembre 1977<sup>2</sup> et du 15 décembre 1989<sup>3</sup>.

La **notion communautaire d'établissement de crédit**, issue de la première directive de 1977, ne concorde pas exactement avec la notion française. La définition de base n'inclut en effet pas la mise à la disposition et la gestion de moyens de paiement. D'après l'article L. 311-3 du Code monétaire et financier, « *sont considérés comme moyens de paiement tous les instruments qui permettent à toute personne de transférer des fonds, quel que soit le support ou le procédé technique utilisé* ». Il s'agit, en pratique, des virements, avis de prélèvement, transferts électroniques de fonds, cartes de crédit ou de paiement et chèques y compris chèques de voyage. La notion d'établissement de crédit est toutefois complétée, en droit communautaire, par celle **d'établissement de paiement**, au sens de la directive du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur<sup>4</sup>, base juridique de la création d'un espace unique de paiement en euros d'ici 2012 (*single euro payments area* ou *SEPA*). Les établissements de paiement

---

<sup>1</sup> Directive n° 2006/48/CE

<sup>2</sup> Directive n° 77/780/CE

<sup>3</sup> Directive n° 89/646/CE

<sup>4</sup> Directive n° 2007/64/CE

bénéficient, pour les opérations de paiement incluses dans le champ de la directive<sup>1</sup>, d'un monopole partagé avec les établissements de crédit. Les libertés d'établissement et de prestation de services leur sont reconnues. La directive du 13 novembre 2007 vise à faciliter et réduire les délais des paiements transfrontaliers, à garantir un accès équitable aux marchés des paiements, diminuant le coût des services de paiement, et à renforcer la protection des consommateurs. Cette directive doit être transposée en droit français au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre 2009<sup>2</sup>. En conséquence de la distinction effectuée par le droit communautaire entre établissements de crédit et établissements de paiement, la directive ouvre le marché des services de paiement à des établissements non bancaires, qui fonctionneront dans un cadre réglementaire allégé.

La notion communautaire d'établissement de crédit est par ailleurs complétée par celle **d'établissement financier**.

---

<sup>1</sup> La directive s'étend aux virements, prélèvements et cartes bancaires, qui représentent 90 % des paiements dans l'UE, à l'exclusion du chèque, qui représente 9 % des paiements dans l'UE, mais 25 % des paiements en France. La zone SEPA (UE élargie) regroupe les 27 pays de l'Union européenne ainsi que l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse.

<sup>2</sup> Cette transposition devrait s'effectuer très prochainement par voie d'ordonnance.

### **Les notions d'établissement de crédit et d'établissement financier en droit communautaire**

D'après le droit communautaire, un **établissement de crédit** est « une entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte »<sup>1</sup>. Les établissements de monnaie électronique, au sens de la directive 2000/46/CE<sup>2</sup>, sont des établissements de crédit.

Le droit communautaire prévoit une autre catégorie, celle d'**établissement financier**, qui vient compléter la première. L'établissement financier est une « entreprise autre qu'un établissement de crédit dont l'activité principale consiste à prendre des participations ou à exercer une ou plusieurs activités visées » à l'annexe I de la directive. Il s'agit des activités suivantes, bénéficiant de la reconnaissance mutuelle :

- prêts ;
- crédits-bails ;
- opérations de paiement ;
- émission et gestion de moyens de paiement (cartes de crédit, chèques de voyage, lettres de crédit) ;
- octroi de garanties et souscription d'engagements ;
- transactions pour le compte propre de l'établissement ou pour le compte de sa clientèle sur : les instruments du marché monétaire, les marchés des changes, les instruments financiers à terme et options, les instruments sur devises ou sur taux d'intérêts, les valeurs mobilières ;
- participation aux émissions de titres et prestations de services y afférents ;
- conseil aux entreprises en matière de structure du capital, de stratégie industrielle, ainsi que services dans le domaine de la fusion et du rachat d'entreprises ;
- intermédiation sur les marchés interbancaires ;
- gestion ou conseil en gestion de patrimoine ;
- conservation et administration de valeurs mobilières.

Compte tenu de la définition française de l'établissement de crédit, un établissement financier ayant son siège en France ne peut avoir pour objet que des prises de participation dans des entreprises qui, à titre de profession habituelle, effectuent des opérations de banque ou certaines opérations financières. Le statut d'établissement financier est celui qu'empruntent les compagnies financières, holdings contrôlant les établissements de crédit.

---

<sup>1</sup> Article 4 de la directive n° 2006/48/CE du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

<sup>2</sup> Un **établissement de monnaie électronique** est une entreprise ou toute autre personne morale qui émet des moyens de paiement sous la forme de monnaie électronique (directive 2000/46/CE du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements).



**Les établissements de crédit agréés dans un État membre** bénéficient des facultés de **libre établissement** et de **libre prestation de services**<sup>1</sup> depuis l'entrée en vigueur de la deuxième directive bancaire de 1989, au **1er janvier 1993**. Cette faculté a été étendue à l'Espace économique européen (EEE<sup>2</sup>) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994. La directive 89/646/CE du 15 décembre 1989, dont les dispositions sont reprises dans la directive 2006/48/CE du 14 juin 2006, consacre en effet le principe de **l'agrément unique**. L'agrément accordé par l'autorité compétente d'un État membre dans les conditions définies par le droit national, harmonisées au niveau européen, a effet sur tout le territoire communautaire, ce qui correspond à un régime de **reconnaissance mutuelle des agréments**.

Ce régime est assorti d'un **contrôle par l'État membre d'origine** de l'établissement : l'autorité de contrôle du pays d'origine assure le contrôle prudentiel des **succursales** établies dans les autres États membres.

L'établissement qui souhaite exercer sa faculté de libre établissement ou de libre prestation le **notifie** à l'autorité compétente de son État membre d'origine. Celle-ci notifie à son tour cette information à l'autorité compétente de l'État membre d'accueil. En France, l'autorité compétente est le CECEI.

Pour les établissements dont le siège se trouve dans un pays tiers (non membre de l'UE ni de l'EEE), l'obtention d'un agrément du CECEI à la création d'une succursale sont nécessaires.

Ces facultés de libre établissement et de libre prestation de services ont été étendues aux **entreprises d'investissement** le 1<sup>er</sup> janvier 1996, en application de la directive 93/22 du 10 mai 1993 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières (DSI).

---

<sup>1</sup>*La libre prestation de service est l'exercice d'une activité non salariée réalisée contre rémunération par une personne établie dans un État membre au profit d'un bénéficiaire normalement établi dans un autre État membre. Le libre établissement désigne l'installation matérielle stable et permanente (y compris sous la forme d'un établissement secondaire) d'une personne physique ou morale dans un autre État membre afin d'y exercer une activité non-salariée. En matière bancaire et financière, le libre établissement s'effectue en pratique par l'installation d'une succursale, témoignant d'une présence permanente dans l'État membre d'accueil de la prestation. Des difficultés d'interprétation existent lorsque les activités sont exercées par recours à des moyens installés sur le territoire d'un autre État membre et différents d'une succursale. Ces difficultés sont traitées par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) et les interprétations de la Commission européenne.*

<sup>2</sup> L'EEE est constitué des pays de l'UE et de trois pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) : l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein (à l'exception de la Suisse).

### Les prestataires de services d'investissement

La loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières (MAF), qui a transposé la directive DSI précitée du 10 mai 1993, a créé une nouvelle catégorie d'intermédiaires financiers, les prestataires de services d'investissement. Ceux-ci regroupent **d'une part les établissements de crédit qui ont été spécifiquement agréés pour exercer à la fois des activités bancaires et financières et, d'autre part, les entreprises d'investissement** qui sont des personnes morales ayant pour profession habituelle la fourniture de services d'investissement, tels que définis par l'article L. 321-1 du code monétaire et financier, complété, s'agissant des services connexes aux services d'investissement, par l'article L. 321-2 du même code. Les services d'investissement comprennent notamment la réception, la transmission et l'exécution d'ordres sur instruments financiers pour le compte de tiers, la négociation pour compte propre, la gestion de portefeuille et le conseil en investissement. Les prestataires de services d'investissement sont agréés par le CECEI, à l'exception des sociétés de gestion de portefeuille, agréées par l'Autorité des Marchés financiers (AMF).

Le 1<sup>er</sup> novembre 2007 est entrée en vigueur la directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 concernant les **marchés d'instruments financiers (MIF)**, transposée en droit français par l'ordonnance n° 2007-544 du 12 avril 2007. Cette directive met en place un « passeport » permettant aux entreprises d'investissement agréées, aux banques et aux bourses de valeurs d'offrir librement des prestations transfrontalières du fait de l'harmonisation des règles nationales couvrant les services d'investissement et le fonctionnement des bourses.

**Cette directive instaure une concurrence entre les lieux d'exécution des ordres**, ce qui représente un changement important pour la France, qui avait choisi l'option de concentration des ordres sur les marchés réglementés, prévue par la directive de 1993 sur les services d'investissement (DSI). **Désormais, les ordres peuvent être négociés soit un marché réglementé, soit sur une plateforme multilatérale de négociation (MTF), soit par internalisation de l'ordre sur le compte propre de l'intermédiaire prestataire de services d'investissement.**

La directive **réduit par conséquent le rôle traditionnel des bourses de valeurs**, désormais susceptibles d'être concurrencées par des **plates-formes alternatives**. Cette mise en concurrence est supposée favoriser la baisse des coûts de transaction. Elle a entraîné de fait une diminution des tarifs des opérateurs boursiers historiques, tout en engendrant d'autres coûts et en accroissant l'opacité (« *dark pools* »).

En pratique, le nombre de **déclarations de libre prestation de services** faites par les établissements de crédit agréés en France au 31 décembre 2007 s'établissait à 1 072 déclarations émanant de 128 établissements de crédit<sup>1</sup>, à destination principalement de l'Italie, la Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

S'agissant des **implantations bancaires d'origine étrangère**, la France figure au nombre des pays européens les plus ouverts à la présence sur son territoire d'établissements sous contrôle étranger. Elle est le premier pays européen pour le nombre d'implantations bancaires d'origine européenne

---

<sup>1</sup> Un établissement agréé établit autant de déclarations que de pays dans lesquels il a l'intention d'offrir ses services.

(161) et le deuxième, après le Royaume-Uni, pour le nombre des implantations<sup>1</sup> en provenance des pays tiers (78), principalement d'origine américaine. La France compte donc au total 239 établissements de crédit sous contrôle étranger, pour 747 établissements de crédit actifs à la fin de 2007. Les établissements sous contrôle étranger représentent 10,5 % du total de bilan de l'ensemble des établissements de crédit présents en France, 8,6 % des dépôts et 9,2 % des crédits. Au total, la France apparaît moins fermée que la plupart des pays à l'implantation des banques sur son territoire dans un contexte où, cependant, l'effet frontière agit avec une force singulière.

## 2. Les différentes catégories d'établissements de crédit

### a) Des spécificités persistantes

Bien que la loi bancaire de 1984 ait harmonisé leur statut, les établissements de crédit se répartissent néanmoins en **cinq catégories**<sup>2</sup>, relevant de règles pour partie distinctes. Ces catégories sont les suivantes :

- banque ;
- banque mutualiste ou coopérative<sup>3</sup> ;
- caisse de crédit municipal ;
- société financière ;
- institution financière spécialisée.

Dotées d'un statut de caractère coopératif, les caisses d'épargne et de prévoyance ont cessé de constituer une catégorie particulière depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière.

Les **banques** peuvent effectuer toutes les opérations de banque, telles que définies à l'article L. 311-1 précité du CMF. Il en est de même pour les **banques mutualistes ou coopératives**, ainsi que pour les **caisses de crédit municipal**, mais dans les limites prévues par les textes qui les régissent. Le nombre de banques mutualistes ou coopératives diminue en conséquence d'une « rationalisation » des réseaux, qui s'est doublée de la mise en place de structures cotées.

---

<sup>1</sup> Les implantations sont soit des succursales, soit des filiales de banques ou de sociétés étrangères. A la différence des filiales, les succursales n'ont pas de personnalité morale distincte de celle de leur maison mère. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes assimile la succursale à un « centre d'opérations » constituant le « prolongement » de la maison-mère.

<sup>2</sup> Article L. 511-9 du CMF.

<sup>3</sup> Au nombre des banques mutualistes figurent notamment les Banques populaires, les réseaux des Caisses d'épargne, du Crédit agricole et du Crédit mutuel.

Les **sociétés financières** et les **institutions financières spécialisées**<sup>1</sup> se distinguent des banques, car elles « *ne peuvent recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme, sauf si elles y sont autorisées à titre accessoire* »<sup>2</sup>. Elles ne peuvent effectuer que les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres

ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DE LA RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT EN FRANCE

	1998	2005	2007	2008
<b>Établissements de crédit à vocation générale</b>	<b>517</b>	<b>418</b>	<b>401</b>	<b>394</b>
Banques commerciales (agrées en France et succursales communautaires)	359	294	291	290
Banques mutualistes ou coopératives	158	124	110	104
<b>Établissements de crédit spécialisés</b>	<b>692</b>	<b>437</b>	<b>346</b>	<b>328</b>
Sociétés financières	645	409	321	304
Institutions financières spécialisées	26	8	7	6
Caisses de crédit municipal	21	20	18	18
<b>Total des établissements de crédit</b>	<b>1 209</b>	<b>855</b>	<b>747</b>	<b>722</b>

Source : CECEI

*b) Une homogénéisation progressive*

La persistance de statuts juridiques et de modalités d'actionnariat distincts n'entrave pas l'homogénéisation progressive du système bancaire.

Ainsi, **les spécificités et les restrictions d'activité des banques mutualistes ou coopératives ont disparu**. Elles se transforment en banques universelles, à l'image des grandes banques commerciales, susceptibles d'ouvrir leurs services à tous types de clientèle. Les rapprochements entre établissements, ainsi que les opérations lancées à l'étranger, concourent à ce processus : prise de contrôle du Crédit Lyonnais par Crédit agricole SA en 2003, rapprochement entre le Crédit agricole et les Caisses d'épargne (CACEIS) ou encore rapprochement entre Caisses d'épargne et Banque populaire. A la suite de la crise financière, et des pertes considérables encourues par la filiale commune des Caisses d'épargne et des Banques populaires, Natixis, ces deux réseaux ont été rapprochés par la création d'un organe central commun dénommé Caisse d'épargne Banque populaire<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Les IFS sont des établissements à qui l'État a confié « une mission permanente d'intérêt public » (article L.516-1 du CMF).

<sup>2</sup> Articles L. 515-1 et L. 516-2 du CMF.

<sup>3</sup> Loi n° 2009-715 du 18 juin 2009 relative à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires.

(CEBP), agréé par le CECEI<sup>1</sup> et appelé à succéder à la Caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE) et à la Banque fédérale des banques populaires (BFBP).

**L'abandon par l'État de ses politiques de crédit sectoriel bonifié** est l'une des causes de ce mouvement d'homogénéisation, par exemple dans le cas du Crédit agricole qui était seul à pouvoir offrir des prêts bonifiés à l'agriculture jusqu'en 1990 et qui s'est vu ensuite ouvrir le financement des grandes entreprises.

L'abolition du monopole des Caisses d'épargne, de la Banque postale et du Crédit Mutuel pour la **distribution des livrets A et Bleu**<sup>2</sup> est aussi symptomatique de cette tendance.

On observe enfin un **effacement progressif de la spécificité des institutions financières spécialisées**. Ainsi, par exemple, le Crédit foncier de France est passé en 2005 du statut d'institution financière spécialisée à celui de banque.

## ***B. LE CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT : DES SUPERVISEURS NATIONAUX, DES NORMES INTERNATIONALES***

Le contrôle des établissements de crédit, qui se justifie tant par la nécessité de protéger l'épargne que par celle de préserver la réputation de la place financière, est mis en œuvre au plan national par diverses institutions héritières du dispositif mis en place par les lois précitées du 13 juin 1941 et du 2 décembre 1945.

**Si les autorités de supervision sont nationales, les règles appliquées résultent de normes et pratiques internationales.**

### **1. Les institutions en charge du contrôle**

Le contrôle des établissements de crédit est confié aux autorités nationales : en France, c'est la Commission bancaire qui est principalement chargée de cette tâche.

---

<sup>1</sup> Tandis que la Banque fédérale des banques populaires et la Caisse nationale des Caisses d'épargne détenaient la qualité d'établissement de crédit directement en vertu de la loi, la CEBP doit être agréée par le CECEI.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

### **Les instances consultatives du secteur financier**

La **loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003** a attribué le pouvoir réglementaire dans les domaines bancaire et financier au ministre en charge de l'économie. En conséquence, elle a supprimé le Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) institué par la loi bancaire de 1984. En contrepartie de cette suppression, elle a instauré des instances consultatives dont les compétences ne sont pas limitées au secteur bancaire, puisqu'elles englobent aussi le champ des assurances.

Le **Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)** rend un avis sur tout projet de loi, d'ordonnance, de décret ou d'arrêté intervenant dans les domaines de l'assurance, de la banque et des entreprises d'investissement. Il examine également, à titre consultatif, les projets de règlement et de directive communautaires. Sa compétence ne s'étend pas aux textes portant sur l'Autorité des marchés financiers ou entrant dans les compétences de celle-ci.

Le CCLRF est présidé par le ministre des finances et comprend 14 autres membres :

- un député désigné par l'Assemblée nationale,
- un sénateur désigné par le Sénat,
- un membre du Conseil d'Etat,
- le gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire ou son représentant,
- le président de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance ou son représentant,
- le directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice ou son représentant,
- deux représentants des établissements de crédit et des entreprises d'investissement,
- deux représentants des sociétés d'assurance régies par le code des assurances,
- un représentant des organisations syndicales représentatives au plan national du personnel des secteurs bancaire et de l'assurance et des entreprises d'investissement,
- un représentant des clientèles des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement,
- deux personnalités choisies en raison de leur compétence.

Lorsqu'il examine des prescriptions d'ordre général touchant à l'activité des prestataires de services d'investissement, le CCLRF comprend également le président de l'Autorité des marchés financiers ou son représentant.

Le Comité remet chaque année un rapport d'activité au Président de la République et aux Présidents des assemblées parlementaires. Un recueil de textes relatifs à l'exercice des activités bancaires et financières sera également publié annuellement.

Quant au **Comité consultatif du secteur financier**, également mis en place par la loi de sécurité financière, et qui a pris la suite du « comité des usagers », il est chargé d'étudier les questions liées aux relations entre les établissements et leur clientèle.

Le comité est composé en majorité, et en nombre égal, de représentants des établissements de crédit, des entreprises d'investissement, des entreprises d'assurance, des agents généraux et courtiers d'assurance, d'une part, et de représentants des clientèles, d'autre part.

**Ce rapprochement des instances consultatives des secteurs bancaire et assurantiel ne s'est toutefois pas accompagné d'un mouvement semblable des autorités dotées de pouvoirs de décision** (Commission bancaire, Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles).

*a) Le rôle de la Commission bancaire*

La Commission bancaire est l'héritière de la Commission de contrôle des banques instituée par la loi du 13 juin 1941. Elle a été instituée par la loi bancaire du 24 janvier 1984. Son champ de compétences a été **étendu aux entreprises d'investissement, autres que les sociétés de gestion de portefeuille**, par la loi du 2 juillet 1996<sup>1</sup> sur la modernisation des activités financières.

Organe collégial présidé par le Gouverneur de la Banque de France, la Commission bancaire est chargée de contrôler le respect par les établissements de crédit et par les entreprises d'investissement des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés (article L.613-1 du CMF).

La Commission bancaire est composée du Gouverneur de la Banque de France, du directeur général du Trésor et de la politique économique au ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, du Président de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance, membres de droit, ainsi que des membres nommés par arrêté du Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, au titre du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation, ou de compétences en matière bancaire et financières (2 membres). Elle participe, en amont, aux travaux internationaux de réflexion sur les règles financières et la stabilité financière. Elle agit en coordination avec l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et avec l'Autorité des marchés financiers, cette dernière étant compétente pour contrôler les prestations de services d'investissement. Un collège des autorités de contrôle des entreprises du secteur financier a pour mission de faciliter la coordination entre ces trois autorités.

La Commission bancaire assure un **contrôle permanent** s'appuyant sur l'examen des documents comptables et prudentiels des établissements assujettis. Elle diligente des **enquêtes sur place** pour examiner en détail la situation d'un établissement. En tant qu'autorité administrative, elle peut adresser des mises en garde, recommandations et injonctions. Elle dispose par ailleurs d'un **pouvoir juridictionnel** et peut prononcer, à ce titre, des sanctions pouvant aller jusqu'à la radiation de l'établissement de crédit.

Si elle intervient en amont, en prévention, **son rôle s'exerce également a posteriori**. En a témoigné son intervention, en 2008, à la suite des pertes enregistrées par la Société générale (près de 5 milliards d'euros), en conséquence d'opérations réalisées frauduleusement sur les marchés. Par une décision du 3 juillet 2008, la Commission bancaire a souligné les graves défaillances des systèmes de contrôle interne de la Société générale et condamné celle-ci à une sanction d'un montant de 4 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières.

La Commission bancaire est compétente, en conséquence de la mise en place du marché bancaire unique, pour contrôler les succursales des établissements français dans l'EEE. A ce titre, elle veille à ce que les établissements français exercent un contrôle effectif sur leurs implantations à l'étranger.

Par ailleurs, elle participe aux travaux du Comité européen des superviseurs bancaires (CEBS<sup>1</sup>), créé en novembre 2003 sur le modèle du Comité européen des régulateurs financiers (CESR), pour étendre au secteur bancaire la méthode « Lamfalussy », déjà à l'oeuvre pour concevoir les réglementations du secteur des marchés financiers. Cette méthode, inspirée des travaux du comité consultatif présidé par Alexandre Lamfalussy (2001), consiste en une **consultation et une coordination des régulateurs nationaux, tant en amont de la législation européenne qu'en aval, pour l'élaboration des mesures d'exécution et leur déclinaison dans les droits nationaux.**

---

<sup>1</sup> *Committee of european banking supervisors*



## Le processus Lamfalussy

Le processus Lamfalussy a pour objectif de simplifier et d'accélérer la procédure législative européenne dans le domaine des services financiers. Il a été approuvé par le Conseil européen, en mars 2002, pour le secteur des valeurs mobilières, puis en décembre 2002 pour les secteurs de la banque et des assurances. Ce processus comporte 4 niveaux.

**Niveau 1 (législation)** : sur proposition de la Commission, le Parlement et le Conseil adoptent conjointement les actes législatifs (codécision).

**Niveau 2 (mesures d'exécution de la législation)** : des comités spécialisés composés de représentants des ministères nationaux des finances, remplissent une fonction consultative dans l'élaboration par la Commission des modalités d'exécution technique de la législation communautaire. Ces comités spécialisés, dits de niveau 2, sont :

- pour les valeurs mobilières, l'**ESC**<sup>1</sup> (European securities committee) ;
- pour la banque, l'**EBC**<sup>2</sup> (European banking committee) ;
- et pour l'assurance, l'**EIOPC**<sup>3</sup> (European insurance and occupational pensions committee).

Un droit de regard du Parlement européen sur ces modalités d'exécution a été institué. Les comités de niveau 2 sont directement attachés à la Commission, comme organes de réflexion, tandis que les Comités de niveau 3 servent de relais entre la Commission et les autorités publiques des États membres.

**Niveau 3 (application des mesures)** : Des comités d'experts coordonnent la transposition et l'application des dispositions adoptées aux niveaux 1 et 2. Ils formulent des lignes directrices **afin d'harmoniser les pratiques de surveillance**. Ces comités, dits de **niveau 3**, sont :

- s'agissant des régulateurs des marchés de valeurs mobilières, le **CESR**<sup>4</sup> (Committee of european securities regulators) ;
- pour la régulation du secteur bancaire, le **CEBS**<sup>5</sup> (Committee of european banking supervisors) ;
- et, dans le domaine de l'assurance, le **CEIOPS**<sup>6</sup> (Committee of european insurance and occupational pensions supervisor).

**Niveau 4 (contrôle de l'application)** : en cas d'infraction au **droit communautaire (niveaux 1 et 2)**, la Commission prend des mesures afin de faire respecter la législation. Le niveau 4 est celui du contrôle de la transposition correcte et en temps utile de la législation communautaire dans les législations nationales. En vertu de l'article 226 du Traité CE, la Commission peut lancer une procédure d'infraction à l'encontre de tout État membre qui accuserait un retard dans la mise en œuvre du droit communautaire. Cette procédure consiste en un avis motivé de la Commission, après que l'État membre a été mis en mesure de présenter ses observations. Si l'infraction persiste, la Commission peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

<sup>1</sup> CEVM (Comité européen des valeurs mobilières)

<sup>2</sup> CBE (Comité bancaire européen)

<sup>3</sup> CEAPP (Comité européen des assurances et des pensions professionnelles)

<sup>4</sup> CERVM (Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières)

<sup>5</sup> CECB (Comité européen des contrôleurs bancaires)

<sup>6</sup> CECAPP (Comité européen des contrôleurs de l'assurance et des pensions professionnelles)

*b) Le rôle des Banques centrales dans la supervision bancaire*

(1) Le rôle de la Banque de France

Les **pouvoirs propres de la Banque de France** dans le domaine du contrôle bancaire **ont théoriquement diminué** à la suite de la loi n° 93-980 du 4 août 1993 relative à son statut et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Cette loi, qui a consacré l'indépendance de la Banque de France, en application du traité de Maastricht, a supprimé les dispositions de la loi bancaire de 1984 qui la chargeaient de la mise en œuvre de la réglementation édictée par le Comité de la réglementation bancaire.

**Les missions de la Banque de France**

Les missions de la Banque de France ont été profondément modifiées en conséquence de la mise en place de l'Union économique et monétaire, qui a abouti à l'introduction de l'euro, le 1er janvier 2002.

En application du **traité de Maastricht signé le 7 février 1992**, et entré en vigueur le 1er novembre 1993, la **loi n° 93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France** et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, a consacré l'indépendance de la banque centrale nationale. Il est désormais interdit à la Banque de France d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics, et de procéder à l'acquisition de titres de leur dette.

En préalable à l'introduction de l'euro, la **loi n° 98-357 du 12 mai 1998** modifiant le statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen de banques centrales (SEBC), a transféré à celui-ci les compétences relatives d'une part à la définition de la politique monétaire et, d'autre part, à la conduite de la politique de change.

En application des articles L. 141-1 et suivants du code monétaire et financier, les compétences législatives de la Banque de France sont les suivantes :

- Au titre de ses **missions fondamentales**, la Banque de France :
  - participe au SEBC ;
  - gère les réserves de change de l'État ;
  - veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement ;
  - veille à la sécurité des systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers ;
  - émet les billets en euros ;
  - établit la balance des paiements et la position extérieure de la France.
- Au titre de ses **autres missions**, la Banque de France :
  - effectue des prestations rémunérées pour l'État ou pour des tiers, avec l'accord de l'Etat ;
  - tient des comptes pour un certain nombre de titulaires limitativement énumérés.

Ainsi, en application de ces dispositions législatives, la Banque de France exerce les missions suivantes :

- **Au titre de ses compétences dans le domaine de la stabilité monétaire**, elle met à disposition de l'Eurosystème (ensemble formé par la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales) les statistiques et études nécessaires à la mise en œuvre de la politique monétaire. Elle exécute en France les opérations de politique monétaire de la zone euro. A ce titre, elle refinance les établissements de crédit implantés sur le territoire français. En outre, elle détient et gère les réserves de change de l'État ainsi qu'une partie des réserves de change de la BCE. Dans le cadre de ses missions dans le domaine de la monnaie fiduciaire, elle fabrique des billets en euros, met en circulation des billets et pièces et contrôle la filière fiduciaire.

- **S'agissant de ses missions relatives à la stabilité financière**, la Banque de France fournit les moyens des secrétariats généraux de la Commission bancaire, du CECEI et du CCLRF.

- **Dans le domaine des moyens de paiement et systèmes d'échange**, la Banque de France tient les comptes des établissements de crédit et participe à la gestion du système européen TARGET<sup>1</sup> de règlement sécurisé des paiements interbancaires à l'échelle de la zone euro. Avec les banques centrales allemande et italienne, elle a participé à la mise en place de la plate-forme centralisée TARGET2. Elle participe en outre à la mise en place de l'espace unique européen de paiements en euros (SEPA).

- **Dans le cadre de ses services aux collectivités publiques**, la Banque de France a conclu un contrat de service public avec l'État, couvrant les services rendus aux particuliers (gestion des secrétariats des commissions de surendettement, tenue des fichiers d'incidents de paiements, droit au compte), les missions de suivi de l'économie des territoires et bassins d'emplois et les services rendus aux collectivités territoriales et aux organismes publics ou administrations à vocation économique. Au titre de ses autres missions spécifiques, la Banque de France gère, depuis 1982, une banque de données financières sur les entreprises (FIBEN). Elle a obtenu, à ce titre, le statut d'organisme externe d'évaluation de crédit (OEEC).

*Source : Banque de France*

S'agissant de la supervision, **la Banque de France apporte à la Commission bancaire les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission.**

Ce modèle de supervision bancaire par un organe placé à proximité de la Banque centrale est partagé par plusieurs pays, tandis que dans d'autres, la supervision a été rattachée à une autorité distincte de la Banque centrale, y compris pour le secteur bancaire (par exemple en Allemagne et au Royaume-Uni).

**Plusieurs des récents travaux de réflexion sur l'évolution de l'architecture du système de supervision en France et en Europe plaident pour le maintien de l'adossement de la supervision bancaire à la banque**

---

<sup>1</sup> *Trans European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System*

**centrale**<sup>1</sup>, malgré le risque potentiel de conflits, entre les objectifs de la politique monétaire d'une part, et ceux de la supervision prudentielle d'autre part. Le rapport de M. Bruno Deletré<sup>2</sup> pose la question en ces termes :

« [La banque centrale] ne risque-t-elle pas (...) de se montrer délibérément « laxiste » en matière de politique monétaire pour tenter de sauver des intermédiaires financiers en difficulté qu'elle a la charge de superviser ? »

Cette interrogation trouve une certaine actualité dans les déboires rencontrés par les banques centrales européennes (BCE, Banque d'Angleterre), à l'occasion du refinancement d'établissements de crédit, dont la crise a signé la disparition, même si dans un cas, au moins formellement, c'est le modèle d'une séparation du superviseur et de la banque centrale qui prévalait.

Le rapport précité considère toutefois que **la crise a mis en évidence les avantages pratiques de la proximité entre superviseur bancaire et banque centrale** :

- Ce système permet de bénéficier de **circuits d'information très courts** qui permettent de réagir de façon quasi-instantanée.

- Dans les pays ayant adopté un modèle de supervision en dehors de la banque centrale (Allemagne, États-unis, Royaume-Uni), des réflexions sont actuellement en cours pour renforcer le rôle de celle-ci, du moins pour les institutions d'importance systémique, **la crise ayant montré les difficultés de coordination entre superviseur prudentiel et banque centrale**, lorsqu'ils sont distincts.

- Les banques centrales disposent d'une expérience utile de **travail en réseau au plan international**.

- Le **poids institutionnel des banques centrales** est, d'un point de vue sociologique, un atout leur conférant l'autorité nécessaire à l'exercice d'une supervision efficace.

(2) Les rôles de la BCE et du SEBC

Au niveau européen, le traité prévoit l'intervention de la Banque centrale européenne dans le domaine du contrôle prudentiel, mais **soit à titre très général, soit sous des conditions difficiles à réunir à la suite d'une décision unanime du Conseil** des ministres en charge de l'économie et des finances.

Le **système européen des banques centrales** (SEBC et Eurosysteme pour la zone euro) est chargé, par l'article 127<sup>3</sup> paragraphe 5 du Traité sur

---

<sup>1</sup> Voir en annexe, les rapports de M. Bruno Deletré sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France (janvier 2009) et de M. Jacques de Larosière sur la supervision financière en Europe (février 2009).

<sup>2</sup> Cf. annexe 1 au présent document de travail

<sup>3</sup> Numérotation issue du traité de Lisbonne (actuel article 105)

l'Union européenne (TUE), de « *contribuer à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier* ».

Par ailleurs, l'article 127 paragraphe 6 de ce traité prévoit que « *le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, peut confier à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances.* » Le projet de constitution européenne prévoyait de passer dans ce domaine à une procédure de codécision Conseil (majorité qualifiée) / Parlement européen, mais cette option n'a pas été maintenue dans le traité de Lisbonne, qui en reste au vote à l'unanimité, ce qui rend la disposition difficilement applicable.

Le traité de Lisbonne permet toutefois de passer au vote majoritaire, par utilisation de la « **clause passerelle** » : dans le cadre des politiques communes, lorsque l'unanimité du conseil des ministres est requise, il est prévu que le Conseil européen statuant à l'unanimité puisse autoriser le passage au vote à la majorité qualifiée (sauf dans le cas des décisions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense). De même, lorsqu'une procédure législative spéciale est prévue (cas où le Parlement européen n'a pas le pouvoir de codécision), le Conseil européen statuant à l'unanimité peut décider que la procédure législative ordinaire (codécision) s'appliquera<sup>1</sup>.

**Bien que difficilement applicable, l'article 127 donne en théorie au Conseil des ministres en charge de l'économie et des finances (Ecofin) les outils juridiques nécessaires à un éventuel renforcement du rôle de la BCE dans le domaine de la supervision financière.**

Par ailleurs, **l'article 25 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE** précise que cette dernière exerce un **rôle consultatif** dans le processus de préparation de la législation communautaire sur le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier.

Au plan institutionnel, **les autorités décisionnelles dans le domaine du contrôle prudentiel et de la stabilité financière demeurent les autorités nationales.**

En pratique, **le rôle de la BCE demeure marginal alors même que les normes prudentielles mises en œuvre trouvent leur source dans le droit européen.**

---

<sup>1</sup>Le recours à une clause passerelle est notifié aux parlements nationaux. La décision ne peut entrer en vigueur que si aucun parlement national n'a fait connaître son opposition dans un délai de six mois.

## 2. Les normes prudentielles et comptables

Les règles prudentielles, ainsi que les méthodes de contrôle, sont similaires dans les grands pays industrialisés, en raison d'un **mouvement d'harmonisation internationale** impulsé par les travaux du comité de Bâle. La **législation européenne** a relayé ce mouvement d'harmonisation à l'échelle européenne.

Les effets de ces normes prudentielles, qui s'appliquent aux fonds propres, doivent être analysés dans le contexte de leur méthode de mesure comptable.

### *a) Les normes prudentielles*

La réglementation de Bâle vise à **prévenir les faillites bancaires en imposant un niveau minimal de fonds propres** pour couvrir les risques.

#### (1) Bâle I

Le **premier accord de Bâle (1988)** a défini un ratio de solvabilité, dit « **ratio Cooke** », mis en œuvre en 1993 dans les pays représentés au comité de Bâle, puis étendu de fait à l'ensemble des établissements de crédit des pays industrialisés.

### **Le premier accord de Bâle (1988)**

Le comité de Bâle sur la supervision bancaire fut institué par les gouverneurs des banques centrales du groupe des 10 (G10) en 1974, à la suite d'une crise financière qui avait notamment conduit à la faillite d'une banque allemande, Bankhaus Herstatt. Il est aujourd'hui composé de 13 pays membres<sup>1</sup>, représentés par leurs Banques centrales et autorités en charge de la supervision bancaire.

Le comité de Bâle émet des normes et lignes directrices qui n'ont pas de force juridique directe, mais visent à encourager de « bonnes pratiques » nationales. A la fin des années 1980, un accord est intervenu pour renforcer la stabilité du système bancaire international et éviter les distorsions de concurrence qui auraient pu résulter d'exigences de fonds propres disparates entre les pays.

Le premier accord de Bâle (1988) a introduit le ratio « Cooke », du nom de Peter Cooke, directeur de la Banque d'Angleterre, qui rapporte les risques pondérés aux fonds propres des établissements.

Pour le calcul de ce ratio, **au numérateur, les fonds propres sont répartis selon deux grandes masses :**

- le **noyau dur ou de catégorie 1 (« tier 1 »)** : il s'agit des fonds propres de base, à l'exclusion des titres de financement hybrides ou subordonnés. Le « tier 1 » consiste en la partie jugée la plus solide des capitaux propres des institutions financières. Il rassemble essentiellement le capital social, les résultats mis en réserve et les intérêts minoritaires dans les filiales consolidées moins les actions auto-détenues et le goodwill (écart d'acquisition<sup>2</sup>). La notion a été définie par les accords de Bâle I sans être modifiée substantiellement par Bâle II.

- les **fonds propres complémentaires (« quasi fonds propres ») ou de catégorie 2 (« tier 2 »)** comprennent, les réserves de réévaluation et autres provisions pour créances douteuses, ainsi que certains instruments hybrides de dette et de capital tels que les obligations convertibles, emprunts subordonnés et autres titres subordonnés à durée indéterminée.

**Au dénominateur, les encours de crédit et engagements sont pondérés selon leur nature.** La pondération varie avec la nature du débiteur (particulier, entreprise, collectivité, Etat), sa zone géographique (OCDE, hors OCDE) et la nature de l'opération (crédit bail, crédit immobilier, présence ou non d'une hypothèque...). Par exemple, les engagements de la banque sur les États de l'OCDE, considérés sans risques, se voient affecter une pondération nulle. Les crédits immobiliers garantis par une hypothèque sont pondérés à 50 %. Les crédits aux États non membres de l'OCDE, aux entreprises et aux particuliers sont pondérés à 100 %. La grille de pondération prévoyait 4 niveaux de risques (coefficients de 0 %, 20 %, 50 % et 100 %).

**Le rapport des fonds propres sur les encours pondérés doit être égal ou supérieur à 8 %, avec un minimum de 4 % sur le tier 1.** Le montant des fonds propres complémentaires pris en compte dans la détermination des fonds propres éligibles ne peut donc pas excéder celui des fonds propres de base.

Le **ratio Cooke** a été mis en œuvre, au plan européen, par la **directive 89/647/CEE du 18 décembre 1989**, appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Depuis la directive<sup>3</sup> 93/6/CEE, les exigences de fonds propres ont été étendues, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996, aux risques de marché.

<sup>1</sup> Belgique, Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne, Suède, Suisse, États-unis, Royaume-Uni

<sup>2</sup> Il s'agit de l'écart entre le prix payé pour les titres d'une entité acquise et la valeur comptable de ces titres. La non prise en compte du goodwill constitue une divergence entre le Comité de Bâle et l'IASB (International Accounting Standards Board).

<sup>3</sup> Directive du 15 mars 1993 sur l'adéquation des fonds propres (CAD) des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (Capital Adequacy Directive).

**L'accord de Bâle de 1988 a toutefois rapidement été jugé insuffisant, pour trois raisons.**

**- Sa conception des risques bancaires était trop étroite, puisque limitée au seul risque de crédit.**

Or **deux risques** prenaient une **importance croissante** : le **risque de marché**, du fait de la restructuration des bilans bancaires à la suite de l'évolution des métiers, et le **risque opérationnel** du fait des progrès technologiques et de l'innovation financière. Depuis 1996, une dotation en fonds propres a été prévue par le droit européen, au titre des risques de marché, en application de la directive CAD.

**- La mesure du risque était insuffisamment affinée** : la grille de pondérations (voir encadré ci-dessus) était simplificatrice et parfois inadéquate, conduisant à des « **arbitrages réglementaires** ». En effet, par exemple, les financements accordés aux entreprises étaient uniformément pondérés à 100 %, même si elles étaient dotées de toutes les garanties et bien notées, alors que certains États de l'OCDE, pourtant pondérés à 0 %, ont pu se révéler risqués. Le système de pondérations entraînait par conséquent des **biais dans l'attribution du crédit** afin de réduire les contraintes de fonds propres, écartant le système de financement de l'économie de ses conditions optimales théoriques.

**- La grille de pondérations a paru rigide car ne prenant pas en compte les techniques de réduction des risques.**

## (2) Bâle II

Ces lacunes ont conduit à de nouvelles propositions, diffusées à compter de juin 1999. Après cinq ans de consultations, le **second accord de Bâle (2004)** a abouti à une nouvelle réglementation visant à mieux prendre en compte la diversité des risques.

**La réforme entend mettre en place un ratio reflétant mieux le risque réellement encouru par les banques, tout en les incitant à renforcer leurs procédures de gestion des risques.**



### Typologie des risques bancaires

Il existe plusieurs typologies des risques bancaires. Outre la distinction entre risque micro-financier et risque macro-financier, il faut mentionner les distinctions suivantes :

- Le **risque de liquidité** résulte de la pratique de la transformation, qui consiste à financer des éléments d'actif par des ressources d'échéances plus courtes, ce qui fait naître le risque pour la banque de ne pas pouvoir faire face à ses engagements, en cas de phénomène de panique.

- Le **risque de crédit**, ou risque de contrepartie, est le risque de défaillance de l'emprunteur, que les banques tentent de diminuer par des politiques de diversification de leurs engagements.

- Le **risque de marché** résulte de l'instabilité des cours des titres, de la variabilité des taux d'intérêt et des taux de change.

- Le **risque opérationnel** se définit comme « *le risque de pertes résultant de carences ou de défauts attribuables à des procédures, personnels et systèmes internes ou à des événements extérieurs* »<sup>1</sup>. Il est précisément défini à l'annexe 7 de l'accord de Bâle II, comme recouvrant notamment les fraudes internes et externes, les pertes résultant de certains manquements à la législation ou aux obligations professionnelles, les dommages corporels, les failles dans la gestion des processus ou le traitement des transactions.

Le dispositif Bâle II est organisé en trois piliers.

(a) Pilier 1

Le « **premier pilier** » de la réglementation Bâle II impose toujours aux banques un rapport minimum de 8 % entre leurs fonds propres et le niveau des risques encourus. Mais, par rapport au ratio de solvabilité de Bâle I, celui de Bâle II, dit **ratio « Mc Donough<sup>2</sup> »** apporte principalement trois modifications :

- il **élargit l'éventail des risques couverts**, puisqu'il prend en compte les **risques de crédit, de marché et opérationnel**.

- il instaure **différents niveaux de sophistication pour le calcul des exigences en fonds propres**.

- il est censé améliorer la prise en compte des **techniques de réduction des risques** (garanties).

La réglementation de Bâle II impose que le montant des fonds propres effectifs soit au moins égal à 8 % de la somme des actifs pondérés en fonction des risques.

$$\frac{\text{Fonds propres effectifs}}{\text{Total des actifs pondérés}} \geq 8 \%$$

<sup>1</sup> Document intitulé « *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres, dispositif révisé* » du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, juin 2004 (Accord dit de Bâle II).

<sup>2</sup> Nom du président du comité de Bâle jusqu'en 2003.

Toute la difficulté réside dans la pondération des actifs, qui implique une démarche d'évaluation des risques.

**Cette démarche diffère selon la nature du risque :**

- **Pour l'évaluation du risque de crédit** : la banque peut recourir **soit à une approche dite « standard », avec des pondérations forfaitaires graduées en fonction de la qualité des contreparties, soit à des modèles internes de notation.**

**L'approche standard** repose sur une échelle de pondérations forfaitaires plus développée qu'auparavant. Les actifs sont d'abord répartis en onze catégories. Puis il leur est affecté une pondération, en fonction des notations attribuées par les **agences de notation**. La banque applique donc un coefficient de pondération réglementaire à chaque actif avant de calculer, par sommation, la valeur totale de ses actifs. Ce procédé donne un **rôle central aux agences de notation**.

**Quant à l'approche par les modèles internes**, qui suppose une validation par les autorités de contrôle (Commission bancaire), elle repose sur l'estimation de plusieurs paramètres, tels que l'exposition en cas de défaut, la probabilité de défaut et le taux de perte en cas de défaut.

#### Exemple

Une banque qui détient un portefeuille de 1.000, qui prévoit que 1 % de ses débiteurs fera défaut, et pense ne récupérer que 50 % de l'encours de chaque prêt défectueux, estime la perte attendue à :

$$1.000 \times 1 \% \times 50 \% = 5$$

Cette perte attendue doit être provisionnée.

La perte étant aléatoire, on estime également une perte extrême, dite inattendue, qui doit être couverte par des fonds propres. La réglementation de Bâle II considère en effet que les fonds propres ont pour vocation de couvrir l'estimation des pertes maximales, et non la perte moyenne attendue, qui doit faire l'objet de provisions. Evidemment, la définition des « extrémités » est conjecturale.

Dans une seconde phase, les risques individuels sont agrégés pour décrire le risque du portefeuille dans son ensemble, en tenant compte des corrélations entre les risques des différents crédits.

*Source : Gestion et contrôle des risques bancaires (Revue Banque Édition, 2008)*

L'approche par les modèles internes est dite **soit « de base »,** lorsque l'établissement calcule uniquement les probabilités de défaut, la valeur des autres paramètres étant imposée par la réglementation, **soit « avancée »,** si l'établissement estime lui-même tous les paramètres.

**APPROCHES RELATIVES AU RISQUE DE CRÉDIT**

Approche standard	Approche par les modèles internes	
Le capital réglementaire dépend : - de la classe de l'actif ; - de sa notation par les agences.	Le capital réglementaire est déterminé par : - la probabilité de défaut ; - la perte en cas de défaut ; - l'exposition en cas de défaut ; - l'échéance effective.	
Méthode : - répartition des actifs en classes homogènes ; - pondération selon la notation ; - prise en compte des sûretés.	Méthode de base : Évaluation par la banque de la probabilité de défaut. Les autres variables sont imposées par la réglementation.	Méthode avancée : Évaluation par la banque de toutes les variables.

Source : *Gestion et contrôle des risques bancaires (Revue Banque Édition, 2008)*

- **Pour l'évaluation du risque de marché** : non pris en compte par la réglementation prudentielle issue du premier accord de Bâle, le risque de marché a été introduit dans la réglementation prudentielle par la « directive CAD » précitée, avant d'être intégré dans la réglementation de Bâle II. Sont ici pris en compte les risques de cours ainsi que les risques de taux d'intérêt et de taux de change. Pour mesurer leur risque de marché, les banques ont le choix entre deux approches : une mesure standard normative, ou l'utilisation de modèles internes fondés sur la notion de « Value at risk » (VaR). La méthode « VaR » consiste à déterminer la perte de valeur d'un actif résultant d'une évolution défavorable des marchés. Cette perte doit pouvoir être couverte par les fonds propres de l'entité. La question délicate est, bien entendu, de mesurer les risques de pertes de valeur du portefeuille. Se posent, en particulier, le problème de la prise en compte de faibles probabilités d'apparition de très grands risques et celui de la corrélation des variations de prix d'actifs (le sinistre d'un compartiment du marché – les obligations par exemple – se communique-t-il à d'autres compartiments – les actifs immobiliers par exemple – ?). La notation est ici aussi au cœur de la gestion du risque.

- **Pour l'évaluation du risque opérationnel** : la banque peut recourir à trois approches pour évaluer le risque opérationnel résultant d'événements extérieurs ou de défaillances des procédures, des personnels ou des systèmes internes. Elle évalue ce risque soit de façon forfaitaire pour l'ensemble de ses activités, soit à partir d'indicateurs forfaitaires pour chacune de ses activités, soit de façon plus élaborée à partir de modèles internes.

## LES MÉTHODES D'ESTIMATION DES RISQUES PRÉVUES PAR LE PILIER 1 DE BÂLE II

Risque de crédit	Risque de marché	Risque opérationnel
Approche standard	Approche standard	Approche de base
Notations internes	Modèles internes	Approche standard
Notations internes avancées		Mesures avancées

Source : *Gestion et contrôle des risques bancaires (Revue Banque Édition, 2008)*

### (b) Pilier 2

Le « **deuxième pilier** » de Bâle II établit un processus de surveillance prudentielle. Il incite les banques à améliorer leur expertise (processus interne d'évaluation de l'adéquation du capital), tout en **permettant aux autorités prudentielles d'augmenter les exigences en fonds propres**, par rapport au minimum requis, si cela s'avérait nécessaire, **en fonction des caractéristiques propres à une banque** (processus de revue et d'évaluation par le superviseur).

**Le rôle du superviseur est désormais décisif**, dans un contexte où les banques conservent toutefois **de réelles latitudes** pour déterminer le niveau des fonds propres qui leur est nécessaire, à partir de leurs propres systèmes de mesure des risques. En pratique, les approches retenues peuvent varier d'une banque à l'autre.

### (c) Pilier 3

Le « **troisième pilier** » vise à **favoriser la discipline de marché**, c'est-à-dire la **transparence financière**. Il impose aux banques de communiquer semestriellement des informations sur la structure et l'allocation de leurs fonds propres, la nature de leurs expositions et les méthodes de mesure utilisées, afin de permettre à des tiers d'apprécier l'adéquation de leurs fonds propres.

Les directives 2006/48/CE<sup>1</sup> et 2006/49/CE<sup>2</sup> (dite CRD), ont introduit dans l'Union européenne un cadre prudentiel inspiré des principes de Bâle II.

---

<sup>1</sup> Directive du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

<sup>2</sup> Directive du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (CRD : Capital Requirement Directive). La directive est applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2007, s'agissant de la méthode standard et de la méthode selon les modèles internes de base, et au 1<sup>er</sup> janvier 2008, s'agissant de la méthode des modèles internes avancés. Elle a été transposée en France par un arrêté du 20 février 2007.

*b) Les normes comptables*

L'estimation des fonds propres disponibles dépend des règles comptables, qui conditionnent donc le respect des exigences de Bâle II.

La réglementation des fonds propres repose sur l'idée qu'il y a faillite si les encaissements que les actifs sont susceptibles de produire ne permettent pas, à une date donnée, de couvrir la totalité des décaissements associés aux passifs. C'est pourquoi la prévention des faillites bancaires repose sur une mesure de leurs **fonds propres dits « économiques »**, qui correspondent à la différence entre la valeur actuelle des actifs et la valeur actuelle des passifs. Cette approche, qui se fonde sur une valorisation des bilans aux prix de marché, est celle que privilégient les normes comptables internationales. Elle s'oppose à une valorisation par les coûts historiques telle que préconisée traditionnellement par la comptabilité française.

**Les normes IFRS**

Organisme privé siégeant à Londres, l'**IASB** (International Accounting standards board) est sous la tutelle de l'IASCF (International Accounting Standards Committee Foundation), créé en février 2001, sous la forme d'une entité à but non lucratif enregistrée dans l'Etat du Delaware aux Etats-Unis.

L'IASCF est composée de vingt-deux membres appelés trustees qui ont pour fonction d'assurer la direction de l'IASB, ainsi que des entités qui lui sont associées.

Créé en 1973 par les instituts comptables de dix pays (Australie, Canada, France, Allemagne, Japon, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande et Etats-Unis), l'IASB, qui est le successeur de l'IASC (International Accounting Standards Committee) depuis 2001, comprend 14 membres désignés par l'IASCF et a pour principaux buts :

- d'élaborer et de publier des normes comptables internationales ;
- de promouvoir leur utilisation au niveau mondial ;
- de publier des interprétations qui sont développées par l'International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC).

Depuis le 1er avril 2001, les normes édictées par cet organisme sont dénommées **IFRS** (International Financial Reporting Standards). Celles qui ont été élaborées avant cette date restent intitulées International Accounting Standards (**IAS**). Les normes et interprétations sont publiées après un processus consultatif auprès des professionnels conduit dans le cadre de deux comités : le « Standard Advisory Council », chargé d'une mission générale de conseil, et l'« International financial reporting interpretations committee » qui examine plus particulièrement la mise en œuvre pratique des normes. Elles doivent être approuvées par neuf des quatorze membres de l'IASB.

En application du règlement 1606/2002 du 19 juillet 2002, **les normes comptables internationales ont été mises en œuvre au 1er janvier 2005 dans l'Union européenne**, pour les sociétés cotées publiant des comptes consolidés.

**Leur optique est prioritairement celle de l'investisseur**, c'est-à-dire qu'elles privilégient les informations d'intérêt pour le marché.

Les bilans bancaires étant essentiellement constitués d'instruments financiers, ce sont les normes relatives à la comptabilité de ces instruments qui s'appliquent. Ces normes sont les suivantes :

- la norme **IAS 32** relative à la présentation des instruments financiers ;

- la norme **IAS 39** relative à leur comptabilisation et à leur évaluation ;

- la norme **IFRS 7**, prescrivant les informations à fournir sur les instruments financiers, qui a remplacé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la norme IAS 30 relative aux informations à fournir dans les états financiers des banques et institutions financières assimilées. Contrairement à IAS 30, IFRS 7 n'est pas spécifique au secteur bancaire.

La norme **IAS 39** sur la comptabilisation des instruments financiers, révisée dans le cadre de l'Union européenne, exige une **comptabilisation en « juste valeur »**<sup>1</sup>, c'est-à-dire en valeur marchande, pour les dérivés financiers et les actifs appartenant au portefeuille de négociation des banques.

#### La « juste valeur »

La « juste valeur » (« fair value ») est définie comme étant le montant pour lequel un actif pourrait être échangé ou un passif éteint entre des parties bien informées et consentantes dans le cadre d'une transaction effectuée dans des conditions de concurrence normale.

La notion de juste valeur est plus large que celle de valeur de marché. Elle n'implique pas nécessairement que la valeur soit cotée sur un marché organisé.

Lorsqu'il n'y a pas de prix coté, la juste valeur peut être déterminée au moyen d'un modèle d'évaluation. IAS 39 considère que la juste valeur peut alors être estimée s'il existe un modèle d'évaluation approprié alimenté par des données fiables, tirées de marchés actifs. A défaut, le coût historique prévaut.

La norme **IFRS 7**, finalisée par l'IASB en 2005, requiert la communication d'informations nouvelles et qui n'étaient jusqu'alors pas publiées dans les annexes aux comptes, comme des éléments sur la gestion des risques (à la fois qualitatifs et quantitatifs), des informations sur la juste valeur des instruments financiers et un certain nombre de données directement issues des systèmes de gestion. Bien qu'elle ne s'applique pas qu'aux banques, la norme IFRS 7 est complémentaire du troisième pilier de Bâle II.

La juste valeur était considérée par le régulateur comptable (IASB) comme le meilleur outil pour produire des états financiers reflétant fidèlement la situation financière des banques et le risque qu'elles font supporter à leurs actionnaires et à leurs créanciers.

---

<sup>1</sup> « Fair Value » en anglais.

Elle devrait permettre notamment :

- la comptabilisation des dérivés, qui n'ont généralement pas de coût initial ;

- une cohérence et une comparabilité accrue des états financiers : la comptabilisation en juste valeur permet d'éviter que deux actifs identiques soient comptabilisés à des coûts différents ;

- une réduction du risque d'arbitrages purement comptables : la comptabilisation en juste valeur rend inutile de céder un actif dans le seul but d'intégrer aux comptes sa plus-value. Les plus ou moins-values latentes sont, en effet, valorisées dans les comptes.





## II. LES LIMITES DE LA RÉGULATION PRÉVENTIVE : UNE RÉSURGENCE DES RISQUES APPELANT UNE REFONTE DES MÉCANISMES DE SUPERVISION

Dans l'**Union européenne**, les normes issues du second accord de Bâle sont entrées en vigueur, dans leur totalité, au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (voir ci-dessus).

Aux **États-Unis** en revanche, l'application de Bâle II a été retardée de plusieurs années. La réforme ne s'y appliquerait qu'à une douzaine de grandes banques de dimension internationale, et seulement avec les approches avancées qui laissent une assez large marge de manœuvre aux institutions financières. Cette entrée en vigueur récente dans l'Union européenne, et retardée aux États-Unis, empêche de dresser un bilan définitif de l'application des normes prudentielles de Bâle II.

La crise financière a néanmoins mis en évidence certaines lacunes de la réglementation. Une **nouvelle réforme des normes** est ainsi désormais envisagée, avant même la mise en œuvre complète de la précédente réforme. Plus généralement, **la crise conduit à de multiples réflexions sur le thème du renforcement de la supervision du système bancaire et financier.**

### ***A. LES LACUNES DE LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE : LA RÉSURGENCE DES RISQUES***

La crise financière a mis en évidence les lacunes et l'existence d'effets pervers attachés à la réglementation prudentielle. L'appréhension des risques est en effet insatisfaisante pour trois raisons :

- d'une part, les normes incitent à un transfert des risques ;
- d'autre part, elles négligent l'existence d'un risque de liquidité ;
- enfin, elles génèrent en elles-mêmes un risque systémique, du fait de leur procyclicité.

#### **1. Le transfert des risques**

##### *a) L'essor de la titrisation*

Les exigences de solvabilité, ainsi que la gestion de leurs risques, ont conduit de longue date les établissements à **transférer une large part des risques** qu'ils produisent, au moyen d'opérations de titrisation. La période récente offre toutefois la particularité d'avoir donné naissance, à partir de la titrisation, à une classe nouvelle d'actifs : les dérivés de crédit ou les produits structurés.

Cette évolution correspond au passage d'un modèle d'« origination-conservation » des risques, à un modèle d'« origination-distribution ».

L'essor de ce type de pratique ne correspond pas seulement à une volonté de contournement des normes prudentielles : elle répond aussi à une demande massive de produits supposés peu risqués, soutenue par l'épargne abondante des pays émergents, notamment la Chine.

Le développement de la titrisation a pris un relief particulier avec l'essor des crédits subprimes, crédits immobiliers hypothécaires à des ménages américains peu solvables.

#### **Titrisation et crédits « subprimes »**

Le marché du crédit des Etats-Unis offre à des ménages peu solvables le bénéfice d'un crédit immobilier hypothécaire. La valeur de marché du bien emprunté vient en garantie de l'emprunt, dont une partie est libellée à taux variable. Ce crédit immobilier à risques est dit « subprime », c'est-à-dire de moindre qualité. L'équilibre de ces créances était fortement fonction d'une hausse sans fin du prix de l'immobilier qui était illusoire.

Les banques prêteuses, afin de minimiser leur exposition au risque, ont revendu leurs créances à des structures financières émettant en contrepartie des titres (technique de « titrisation ») adossés au portefeuille d'actifs immobiliers (residential mortgage backed securities – RMBS). Les années 2004-2007 ont été marquées par l'essor de la titrisation, qui a eu pour avantage d'élargir l'accès au financement et d'en diminuer les coûts.

Le développement des produits dits « structurés » (« collateralized debt obligations », CDO) a consisté à rassembler au sein d'un même véhicule des produits hétérogènes, aux risques a priori non corrélés. Dans ce système, qui s'apparente à un mécanisme de mutualisation<sup>1</sup>, le volume des prêts compte davantage que leur qualité. Par conséquent, l'incitation à contrôler la solvabilité de l'emprunteur est affaiblie.

#### *b) L'impact de la titrisation sur le risque*

La titrisation a pour effet de réduire le risque d'un point de vue comptable, et ceci pour deux raisons.

• **En premier lieu, elle modifie le traitement du risque lié à un actif** : après titrisation, le risque généré par l'actif n'est plus considéré comme un risque de crédit mais comme un risque de marché. L'actif ne figure plus au sein d'un **portefeuille bancaire** (« banking book ») mais il est comptabilisé dans un **portefeuille de négociation** (« trading book »). Or les capitaux propres requis pour couvrir le risque de marché sont plus faibles que ceux exigés pour couvrir les risques de l'actif avant titrisation. D'un point de vue réglementaire, la titrisation permet donc de réduire le risque, alors qu'en substance, d'un point de vue macro-économique, celui-ci demeure pourtant identique.

---

<sup>1</sup> Mais une mutualisation très incomplète puisque, au niveau individuel, les emprunteurs finaux (les ménages) n'en bénéficient pas quand ils se trouvent en défaut.

La distinction entre portefeuille de crédit et portefeuille de négociation peut être considérée donc pour partie artificielle, car **le risque de crédit est de plus en plus présent dans le portefeuille de négociation.**

Or, même dans le cadre de Bâle II, le risque de défaut n'est pas traité dans le cadre du portefeuille de négociation. Le risque du portefeuille de négociation est généralement calculé à partir d'un historique de cours, selon la méthode VaR<sup>1</sup>, qui s'est avérée dépassée en période de crise systémique.

• **En second lieu, la titrisation permet de transférer le risque « hors bilan » (de l'externaliser) ou vers d'autres acteurs ne faisant pas face aux mêmes exigences réglementaires** que les banques.

Le processus de titrisation conduit en effet les banques à loger le risque dans des structures hors bilan (conduits ABCP<sup>2</sup>), dont Bâle II a amélioré la prise en compte, sans en réduire l'utilité en termes d'atténuation de la contrainte de capital réglementaire.

Par ailleurs, des entreprises d'assurance, d'autres institutions financières et des entreprises non financières sont susceptibles d'acquérir des actifs titrisés. Les **hedge funds** sont notamment en cause : gérant des actifs qui ont augmenté à un rythme annuel de 20 % depuis 2000, ils ont été les plus gros acheteurs d'actifs titrisés à partir de crédits subprimes. Or les hedge funds ne sont pratiquement pas régulés. S'il est difficile d'identifier l'ampleur des risques qu'ils font courir au système financier, ainsi que les porteurs finaux de ces risques (banques, entreprises, ménages), on sait que le montant de leurs engagements est élevé et qu'ils reposent sur une prise de risque dont la mathématisation a été plusieurs fois prise en défaut.

La titrisation peut donc induire une forme de **déresponsabilisation des banques** avec pour conséquence majeure que celles-ci sont moins incitées à **sélectionner les crédits et à analyser finement les risques associés.**

**Au total, les effets de la titrisation sur le risque systémique sont beaucoup plus ambigus qu'imaginé à l'origine. Celui-ci n'est pas seulement plus diffus ; il peut être aussi accru.**

---

<sup>1</sup> La méthode VaR (« value at risk ») mesure la perte potentielle associée à un portefeuille donné pour une durée de détention et un intervalle de confiance déterminés. Cette perte potentielle est évaluée en fonction de distributions historiquement constatées.

<sup>2</sup> Asset backed commercial paper (ABCP), c'est-à-dire : titres courts adossés à des actifs.

### **Bâle II et la titrisation**

Le pilier 1 de Bâle II permet de prendre en compte les actifs titrisés figurant aux bilans des banques au titre des risques de marché.

Le pilier 3 de Bâle II exige des informations sur les opérations de titrisation. La banque doit expliquer les objectifs de ces opérations et décrire la nature de son implication. Elle doit préciser les approches retenues pour estimer l'impact des titrisations sur les fonds propres réglementaires et décrire les traitements comptables appliqués. Les informations quantitatives requises portent sur :

- l'encours total des expositions résultant d'actifs titrisés ;
- le montant des actifs titrisés qui ont dû être dépréciés et des actifs titrisés impayés ;
- le montant des expositions de titrisation conservées ou acquises avec l'exigence de fonds propres qui en découle selon l'approche retenue (approche standard ou selon les modèles internes).

## **2. Un risque peu pris en compte : le risque de liquidité**

### *a) La liquidité et son impact sur la solvabilité*

La crise financière a montré que les normes de solvabilité ne suffisaient pas à éviter les faillites bancaires, en raison de la possibilité d'une crise de liquidité.

Or la liquidité est un concept difficilement appréhendable car elle repose essentiellement sur un **phénomène de confiance**. Elle dépend notamment de l'appréciation par les agents du niveau de risque, c'est-à-dire de leurs anticipations concernant la résilience de l'économie et des contreparties face aux chocs. De même, elle est influencée par la crédibilité des interventions des pouvoirs publics, en particulier des Banques centrales. Elle dépend également de la **transparence du système économique et financier**, c'est-à-dire de l'existence ou non d'une véritable « traçabilité » des risques et de la capacité à les évaluer.

### Le concept de liquidité

*Trois grandes définitions de la liquidité sont couramment utilisées :*

*(1) la **liquidité d'un produit financier** reflète la facilité avec laquelle il peut être échangé contre du numéraire sans perte de valeur ;*

*(2) la **liquidité de marché** est un concept connexe qui désigne la capacité du marché à absorber des transactions sur un volume donné d'actifs ou de titres sans effet significatif sur leurs cours ;*

*(3) enfin, la **liquidité monétaire** se rapporte à la quantité d'actifs totalement liquides circulant dans l'économie. Elle est généralement mesurée par un agrégat monétaire plus ou moins large, ou par le rapport de cette valeur au PIB nominal.*

*Il existe plusieurs autres concepts de la liquidité : la liquidité de financement, qui désigne la facilité avec laquelle les agents économiques peuvent obtenir un financement externe ; la liquidité de bilan des entreprises du secteur non financier, qui correspond au montant des actifs liquides figurant à l'actif ; et, pour les institutions financières, la liquidité bancaire, qui reflète la capacité d'une banque à honorer ses engagements immédiats. Tous ces concepts sont distincts les uns des autres. Ils sont également étroitement liés mais de manière complexe.*

*Source : « La liquidité en période de turbulences financières », Banque de France, Revue de la stabilité financière (n° 11 – Février 2008)*

Dans son principe, la titrisation améliore la circulation de la liquidité dans l'économie : son objet même est de transformer des créances en titres négociables.

Dans le cas de la crise récente toutefois, l'insolvabilité des emprunteurs subprimes a entraîné une méfiance généralisée vis-à-vis des actifs titrisés qui leur étaient adossés.

Cette méfiance a résulté d'un **déficit d'information** sur le montant et la localisation des pertes<sup>1</sup>. Ces instruments sont, par conséquent, devenus totalement illiquides. La crise de liquidité s'est étendue au marché interbancaire, dans la mesure où il était difficile d'évaluer le degré d'exposition des établissements de crédit au risque résultant de l'illiquidité de ces actifs.

La crise de liquidité peut alors se transformer en crise de solvabilité des intervenants, car elle empêche une gestion normale des positions risquées ou non. Elle a en outre une incidence directe sur les bilans, en raison de la perte de valeur des actifs titrisés.

---

<sup>1</sup> C'est une des raisons pour lesquelles, dès septembre 2007, le service des études économiques du Sénat recommandait qu'il soit rapidement procédé à un inventaire des actifs en cause.

**L'étroitesse du lien entre liquidité et solvabilité est resserrée par la méthode de valorisation des actifs en valeur de marché.** Le principe de comptabilisation en « juste valeur » amplifie donc l'incidence des perturbations de la liquidité sur l'économie réelle.

*b) La réglementation de la liquidité*

*« Si les canots de sauvetage sont immédiatement mis à l'eau dès l'apparition des problèmes, et que des liquidités supplémentaires sont fournies à des conditions favorables, les banques sont incitées à accroître la densité de leurs constructions en zone inondable. Pourquoi devraient-elles s'inquiéter de la gestion de la liquidité lorsque c'est la banque centrale qui s'en charge ? »<sup>1</sup>*

Il est nécessaire de réglementer la liquidité pour pallier **l'aléa moral** qui consisterait pour les banques à attendre de la Banque centrale la réponse à toute crise. Une telle réglementation viserait à limiter ou à encadrer le recours à la fonction de prêteur en dernier ressort et, plus généralement, le recours à toute forme de renflouement par les pouvoirs publics, y compris la mise en œuvre de la garantie des dépôts.

Dans les années quatre-vingts, le comité de Bâle a échoué à parvenir à un accord sur la gestion du risque de liquidité<sup>2</sup>. En conséquence, les exigences en matière de liquidité varient d'un pays à l'autre. En France, le dernier règlement applicable date de 1988<sup>3</sup> et soumet les banques à un **coefficient de liquidité<sup>4</sup> d'au moins 100 %** entre leurs actifs facilement mobilisables et leurs exigibilités à court terme. Les établissements sont, en outre, tenus de calculer **trois « ratios d'observation »<sup>5</sup>** rendant compte de leur situation prévisionnelle de liquidité à horizon trimestriel, semestriel et annuel.

**Les exigences ainsi définies, en termes de liquidité de bilan, prennent insuffisamment en compte les évolutions du secteur bancaire et des marchés,** s'agissant notamment de l'impact croissant de la liquidité de marché.

Les banques ont en effet cessé d'être de simples fournisseurs de liquidité, pour devenir tributaires à leur tour de la liquidité de marché, qui a une incidence majeure sur leurs bilans. Or la liquidité de marché a un impact direct sur la solvabilité, par le biais de la valorisation des actifs titrisés. **Les effets de l'incertitude,** définie comme l'impossibilité d'attribuer des probabilités aux différentes situations, sur l'évolution des marchés sont **accrus par les asymétries d'information** existant entre émetteurs et acheteurs de

---

<sup>1</sup> C. Goodhart « La gestion du risque de liquidité » (Revue de la stabilité financière, février 2008).

<sup>2</sup> Des principes de gestion du risque de liquidité ont toutefois été publiés en 2000 puis complétés en 2008 (« Principles for sound liquidity risk management and supervision »).

<sup>3</sup> Règlement du CRBF n° 88-01 du 22 février 1988 relatif à la liquidité, dernière modification par arrêté du 14 janvier 2009.

<sup>4</sup> Les articles 3 et 4 du règlement n° 88-01 précité définissent respectivement le numérateur et le dénominateur du coefficient de liquidité.

<sup>5</sup> Articles 8 et 9 du règlement n°88-01 précité.

titres : les intervenants renoncent à effectuer des transactions sur des actifs dont l'évolution est affectée d'une incertitude forte, ce qui assèche les marchés. De surcroît, avec la valorisation en valeur de marché, **toute incertitude sur la valeur des actifs se transforme en incertitude sur la solvabilité des institutions financières**. Il en résulte de fortes tensions au cœur même du système, à savoir sur les marchés interbancaires. Celles-ci ont pu être accrues par des effets de concurrence : certaines banques ont pu être réticentes à prêter de la liquidité à court terme, afin de rétablir leur propre influence sur le marché en affaiblissant leurs concurrentes<sup>1</sup>.

### 3. Le risque découlant des normes elles-mêmes

#### a) La procyclicité des normes prudentielles

**Les ratios de solvabilité sont critiqués pour leur procyclicité** : en période de ralentissement économique, les coefficients de pondération appliqués aux engagements en fonction des risques encourus augmentent, ce qui a pour effet d'accroître les exigences en fonds propres. Pour continuer à entrer dans le cadre des normes en vigueur, les banques sont contraintes de diminuer, par conséquent, le crédit distribué (« *credit crunch* »).

Inversement, en période de forte croissance, la diminution des risques incite les banques à prêter davantage, ce qui peut avoir pour effet d'alimenter des bulles spéculatives.

**Les normes prudentielles sont donc suspectées d'accentuer le cycle économique, tant en période de récession qu'en période de croissance.**

Cette procyclicité est toutefois débattue : outre le fait qu'elle est intrinsèque aux systèmes financiers, **l'impact des normes prudentielles sur le crédit bancaire n'est pas démontré**<sup>2</sup>. Si elles le souhaitent, les banques ont la possibilité de gérer leur ratio de solvabilité en fonction de la conjoncture, en maintenant constante leur offre de crédit. Ceci implique d'avoir un niveau de fonds propres supérieurs au seuil réglementaire, au cours des périodes de croissance. Dans les faits, **la plupart des banques détenaient, avant la crise des subprimes, des niveaux de fonds propres supérieurs aux seuils réglementaires**, pour se conformer aux exigences des actionnaires, analystes financiers et agences de notation, en prévision d'une éventuelle détérioration de la conjoncture. Il est donc possible de voir diminuer le ratio de solvabilité, sans pour autant passer sous les seuils réglementaires. Par conséquent, **des marges de manœuvre existent déjà pour atténuer l'effet procyclique** de la réglementation prudentielle, du moins si les banques puisent dans ces marges, en réduisant leur ratio de solvabilité lorsque les difficultés surgissent.

---

<sup>1</sup> Numéro spécial « Liquidité », *Revue de la stabilité financière* (Banque de France), février 2008

<sup>2</sup> J.C Rochet « Procyclicité des systèmes financiers : est-il nécessaire de modifier les règles comptables et la réglementation financière ? » (*Revue de la stabilité financière*, octobre 2008).

Les normes prudentielles comportent toutefois un second facteur de procyclicité, qui s'est révélé préjudiciable au cours de la crise : il réside dans le **rôle imparti aux modèles de notation**. L'accord de Bâle II a donné une place centrale à ces modèles, qu'il s'agisse des **modèles internes aux banques**, lorsque celles-ci sont habilitées à les utiliser, ou des modèles des **agences de notation**.

**Le rôle des agences de notation est central** quelle que soit l'approche retenue pour mesurer le risque :

- dans « **l'approche standard** » du pilier 1 de Bâle II, les notations établies par les agences déterminent les coefficients de pondération appliqués aux actifs ;

- dans les **approches par les modèles internes** des banques, les agences de notation jouent également un rôle important, puisque les notations qu'elles réalisent sont inévitablement prises en compte.

Or les notations comportent par nature d'importantes lacunes. Elles ne prennent notamment pas en compte les effets de liquidité. Elles incitent les investisseurs à considérer les produits complexes issus de la titrisation de la même façon que les produits simples, puisqu'il n'existe qu'une seule échelle de notation. Ainsi, « *si la notation indique le niveau de risque moyen d'un titre, elle n'intègre pas la dispersion du risque autour de sa moyenne* »<sup>1</sup>. Elles accroissent la procyclicité du système financier, en surréagissant aux évolutions de la conjoncture. Plutôt que d'ajuster progressivement les notes, les agences ont eu tendance à abaisser très rapidement leurs notes, en réponse à la crise des subprimes, ce qui a constitué un phénomène déstabilisant supplémentaire, avec une incidence immédiate tant sur la liquidité que sur la solvabilité des intervenants.

Les agences de notation sont par ailleurs sujettes à des critiques en raison des conflits d'intérêt susceptibles de découler de la coexistence en leur sein d'activités de notation et de conseil.

#### *b) La procyclicité des normes comptables*

Le principe de comptabilisation en « juste valeur » implique la prise en compte des plus ou moins-values latentes, ce qui a pour conséquence une **variabilité accrue des fonds propres et donc du ratio de solvabilité** des banques.

Cette procyclicité est d'autant plus préjudiciable que la mesure de la juste valeur n'est pas totalement fiable, lorsqu'elle est estimée sur la base de modèles susceptibles de reposer sur des choix spécifiques à chaque établissement.

---

<sup>1</sup> *Cousseran et Rahmouni (2005), cités dans La crise des subprimes, rapport du Conseil d'analyse économique (La Documentation française, 2008).*



A court terme, au niveau microéconomique, la juste valeur accroît la volatilité des résultats et des fonds propres des institutions financières, en raison de l'enregistrement dans les comptes des plus ou moins values latentes.

A long terme, au niveau macroéconomique, elle amplifie les cycles. Elle contraint notamment les banques à restreindre encore davantage l'accès au crédit, en période de récession, afin de respecter le ratio minimal de solvabilité, malgré les dépréciations d'actifs inévitablement constatées.

Toutefois, il faut souligner que, compte tenu de leur ampleur, **les moins-values latentes découlant de la perte de valeur des titres adossés au crédit subprimes auraient dû être enregistrées d'une façon ou d'une autre, quel que soit le référentiel comptable<sup>1</sup>**, dans les comptes de résultat et bilans des banques affectées par leur dépréciation.

Si la comptabilité en juste valeur a, par nature, une **incidence indéniable en termes de volatilité financière et d'amplification des cycles, cet impact ne doit pas être surestimé**. La valorisation aux prix de marché conserve un intérêt en termes de transparence, afin que les comptes reflètent aussi rapidement que possible les évolutions économiques et financières, plutôt que d'être la photographie d'une réalité passée.

#### ***B. LA RÉFORME DE LA RÉGULATION : DES SUPERVISEURS INTERNATIONAUX RENFORCÉS, DES NORMES DE NOUVEAU ADAPTÉES***

Le système financier international actuel n'ayant pas permis de prévenir une crise qu'il a même contribué à aggraver, **une réforme structurelle apparaît nécessaire**, afin de rétablir la confiance dans les mécanismes de régulation de l'économie mondiale.

Cette réforme structurelle s'articulera vraisemblablement autour du renforcement des échelons internationaux de supervision, d'une extension du champ de cette supervision et d'un durcissement des normes appliquées. Telles sont les orientations retenues lors de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement, qui s'est déroulée à Londres, dans le cadre du G20, le 2 avril 2009<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Dumontier, D. Dupré, C. Martin, *Gestion et contrôle des risques bancaires (Revue Banque édition, 2008)*

<sup>2</sup> Cf. annexe 4 au présent document de travail

## 1. Le renforcement de la supervision financière internationale

### a) A l'échelon européen

A l'échelon européen, le rapport Larosière préconise la mise en place, sous la direction de la BCE, d'un nouvel organisme dénommé **Conseil européen du risque systémique (ESRC en anglais)**.

Présidé par le Président de la BCE, il serait composé des membres du Conseil de la BCE, et de représentants des superviseurs européens de la banque, de l'assurance et des valeurs mobilières, à savoir les présidents des « comités de niveau 3 » du processus Lamfalussy (CESR, CEBS et CEIOPS). Son rôle serait de rassembler l'information sur l'ensemble des risques macroprudentiels dans l'Union européenne. Ce conseil pourrait émettre des alertes impliquant un suivi et un contrôle obligatoire des superviseurs. Il travaillerait en relation étroite avec le FMI, le Forum de stabilité financière (FSF) et le G20, en charge de la supervision au niveau mondial.

Le rapport Larosière préconise la mise en place d'un **système européen de supervision financière**, fondé sur la transformation des trois « comités de niveau 3 » du processus Lamfalussy en trois autorités dotées de compétences réglementaires, chargées respectivement des secteurs de la **banque**, des **valeurs mobilières** et de **l'assurance**. Ces autorités auraient notamment pour tâche :

- d'harmoniser de façon obligatoire les pratiques des superviseurs nationaux ;
- d'adopter des mesures techniques directement applicables aux établissements ;
- d'agréer et de superviser des institutions de dimension européenne, telles que des agences de notation et des infrastructures post-marché<sup>1</sup> ;
- de coopérer avec le Conseil européen du risque systémique (ESRC) ;
- d'assurer une fonction de coopération dans la gestion des crises.

Ce schéma correspond à un **renforcement de la procédure Lamfalussy**. Il dote les autorités européennes de pouvoirs élargis, mais ne prévoit pas des les charger de la responsabilité de superviser les établissements de dimension européenne. Il instaure deux niveaux supplémentaires (Conseil européen du risque systémique, système européen de supervision financière) mais **ne supprime aucun échelon existant**, ce qui lui vaut le reproche d'accroître l'illisibilité du système et les problèmes de coordination entre les intervenants de la supervision. Il **maintient un contrôle segmenté** par secteurs et par pays, même si le renforcement prévu de la coordination devrait aboutir à la mise en œuvre d'un ensemble unique de normes communes.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des chambres de compensation et des systèmes de règlement-livraison de titres, qui interviennent, dans la chaîne de traitement des titres, après la négociation.

*b) A l'échelle mondiale*

La crise financière a donné lieu à **une tentative de coordination des politiques publiques à un niveau mondial**.

Créé en 1999, à l'issue de plusieurs crises financières, le **G20** s'est réuni pour la première fois au niveau des chefs d'État ou de gouvernement en novembre 2008 (Washington), puis en avril 2009 (Londres). Il s'appuie, pour la mise en œuvre de ses orientations, sur le renforcement annoncé des rôles du FMI et du FSF.

**Le Forum de stabilité financière**

Le Forum de stabilité financière (FSF) a été créé en 1999 à l'initiative des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du G7, à la suite des perturbations financières survenues en 1997 et 1998 (crise asiatique). Depuis lors, le FSF a été élargi à plusieurs autres pays (Australie, Pays-Bas, Hong-Kong, Singapour, Suisse). En mars 2009, il a décidé d'intégrer en son sein des représentants de l'ensemble des pays du G20. Il comporte également des représentants de plusieurs institutions internationales telles que le FMI, la BCE, l'OCDE, la Banque Mondiale, le Comité de Bâle, l'IASB. Son secrétariat est assuré au sein de la Banque des règlements internationaux (BRI) de Bâle.

A l'issue de la réunion du G20 d'avril 2009, le Forum de stabilité financière est institutionnalisé et devient le Conseil de stabilité financière (CSF).

**La réunion du G20 du 2 avril 2009 a confirmé le renforcement du rôle du FMI.** A l'idée d'en faire une « banque centrale mondiale », dans le cadre d'un « nouveau Bretton Woods », a toutefois succédé l'idée plus modeste de faire du FMI un « coordonnateur de la régulation mondiale »<sup>1</sup>.

Avant la réunion précitée du G20, le FMI avait réformé ses instruments de prêt aux États, en assouplissant la conditionnalité des prêts existants, et en créant une nouvelle ligne de crédit, non conditionnelle<sup>2</sup> et immédiatement mobilisable, par opposition aux prêts conditionnels dont les décaissements sont étalés dans le temps. Ce prêt est réservé aux États dont les fondamentaux économiques sont jugés solides, mais qui sont durement affectés par la crise. A ce jour, la Colombie, le Mexique et la Pologne en ont bénéficié.

La réunion du G20 a par ailleurs débouché sur **un triplement des moyens du FMI**, qui passeront de 250 à 750 milliards de dollars. Cette augmentation s'effectuera en deux étapes :

- par la voie d'accords bilatéraux, éventuellement au moyen d'obligations émises par le FMI ;

<sup>1</sup> M. Dominique Strauss-Kahn, directeur du FMI, *Le Monde*, 30 octobre 2008.

<sup>2</sup> Cette ligne de crédit fait plus exactement l'objet d'une « conditionnalité rétrospective », qui repose sur un certain nombre de critères de qualification prédéfinis destinés à attester les solides antécédents économiques de l'État demandeur.

- par l'élargissement des Nouveaux accords d'emprunt<sup>1</sup>.

Ces fonds supplémentaires doivent notamment servir à **doubler le montant des prêts conditionnels du FMI aux pays les plus pauvres**.

Il a par ailleurs prévu de procéder à **une nouvelle allocation générale de droits de tirage spéciaux (DTS)** qui alimentera la liquidité mondiale en injectant l'équivalent de 250 milliards de dollars dans l'économie mondiale.

Le FMI est également chargé d'analyser le rôle des politiques macroéconomiques dans le déclenchement de la crise et de surveiller la mise en œuvre de nouvelles régulations financières, selon les orientations déterminées par le FSF qui, institutionnalisé et élargi à l'ensemble des pays du G20, devient le **Conseil de la stabilité financière**.

## 2. La refonte des normes

### *a) La modification des réglementations prudentielles et comptables*

Dans un premier temps, des mesures de souplesse ont été adoptées, afin de répondre dans l'urgence aux situations de crise. Le règlement 1004/2008 CE de la Commission du 15 octobre 2008 a ainsi **modifié les normes IAS 39 et IFRS 7**, comme suite à une demande du conseil Ecofin et à une préconisation de l'IASB pour permettre, dans des circonstances rares, de reclasser certains instruments financiers détenus « *à des fins de transaction* » comme « *actifs détenus jusqu'à l'échéance* », ce qui permet d'éviter leur comptabilisation en juste valeur. La crise actuelle est considérée comme une circonstance rare pouvant justifier que les entreprises aient recours à cette possibilité. Cette modification répond à l'absence de négociabilité de certains instruments financiers. Elle offre aux entreprises européennes une opportunité dont bénéficiaient déjà les entreprises américaines<sup>2</sup>.

A l'assouplissement temporaire des règles devrait toutefois succéder **un durcissement des normes de contrôle prudentiel**. Le Comité de Bâle a donné plusieurs orientations dans cette direction en avril 2008. Le Forum de stabilité financière (FSF) a également émis des recommandations, dans un

---

<sup>1</sup> Les souscriptions de quotes-parts des pays membres du FMI constituent la principale source de financement de l'institution, mais le Fonds peut compléter ses ressources par l'emprunt. Un certain nombre de pays membres et d'institutions se tiennent prêts à apporter des concours additionnels au FMI par le biais des Accords généraux d'emprunt (AGE) et des Nouveaux accords d'emprunt (NAE). Ces derniers ont été créés à la suite de la crise financière mexicaine de 1994.

<sup>2</sup> Les normes comptables américaines sont les normes US GAAP (Generally accepted accounting principles) établies par le FASB (Financial accounting standard board). Les entreprises américaines doivent basculer vers les normes IFRS d'ici à 2016.

rapport d'avril 2008<sup>1</sup>, dans le sens notamment d'un renforcement du cadre prudentiel de la **titrisation** et des **engagements hors-bilan**.

La Commission européenne a fait écho à ces propositions, en préparant une **réforme des directives du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres**. Les principaux changements proposés sont les suivants :

- une amélioration de la gestion des « grands risques » : les banques ne pourront octroyer de prêt qu'à une hauteur limitée à un emprunteur donné, ce qui s'appliquera notamment sur le marché interbancaire ;

- une amélioration de la surveillance des groupes bancaires transfrontaliers, par une coordination des autorités de surveillance ;

- une amélioration de la qualité des fonds propres, se traduisant par une clarification du statut des instruments dit hybrides (présentant des caractéristiques de titres de propriété et de titres de dette) ;

- une amélioration de la gestion du risque de liquidité, se traduisant par une coordination accrue des autorités de surveillance pour le contrôle du risque de liquidité des groupes bancaires de dimension européenne ;

- une amélioration de la gestion des risques des instruments titrisés : les établissements cédant leurs créances comme titres négociables devront conserver une partie de l'exposition au risque, tandis que les entreprises qui investissent dans de tels instruments devront faire preuve de « diligence », à défaut de quoi ces titres seront fortement pénalisés.

D'autres questions doivent être traitées, notamment celle d'un **durcissement des exigences en capital pour le portefeuille de négociation**, permettant de prendre en compte les événements inattendus susceptibles d'affecter ces actifs, ce que ne font pas les calculs de VaR qui se fondent principalement sur un historique des cours. Sur ce point, le comité de Bâle préconise une **charge « incrémentale » de capital** pour les risques de crédit et de liquidité, qui ne sont pas pris en compte par la VaR. En effet, il s'est avéré que les pertes constatées pendant la crise ont davantage résulté de dégradations brutales des notations, d'élargissement des spreads de crédit et de pertes de liquidité, plutôt que de défauts avérés. Le nouveau mode de calcul permettrait de prendre en compte, outre le risque de marché, le risque de défaut de la contrepartie (risque de crédit, par exemple dans le cas des prêts hypothécaires) et le risque d'un changement du niveau général de risque (correspondant à des modifications de l'environnement économique).

Le FSF a, lui, préconisé une **augmentation des exigences en fonds propres pour les produits complexes**, afin de prendre en compte le risque de défaut présent dans le portefeuille de négociation, ce qui amoindrirait l'incitation à loger ces risques plutôt dans ce portefeuille que dans le portefeuille bancaire.

---

<sup>1</sup> « Report on enhancing market and institutional resilience », Forum de stabilité financière (avril 2008).

**Aucune approche théorique réellement satisfaisante ne permet à ce jour de résoudre totalement cette question de l'évaluation du risque du portefeuille de négociation<sup>1</sup>.**

Un autre point débattu concerne le **contrôle des entités hors-bilan**. Le FSF a encouragé à diminuer l'intérêt de ces structures en termes de gestion du risque, par une augmentation des exigences tant en termes de capital réglementaire requis (1<sup>er</sup> pilier de la réglementation de Bâle) que dans le cadre du processus de supervision (2<sup>ème</sup> pilier) et des obligations de transparence (3<sup>ème</sup> pilier).

Enfin, la mise en place de **normes de fonds propres moins procycliques** pourrait être envisagée. De telles normes, plus flexibles que le ratio McDonough, autoriseraient des mises à jour des paramètres de risque et un calibrage des obligations en fonction de la situation dans le cycle. Cette flexibilité pourrait s'inscrire dans le cadre du pilier 1, ou figurer au nombre des possibilités offertes par le pilier 2 de Bâle II.

Pour être efficace, la refonte des normes prudentielles et comptables devraient toutefois être précédé d'un **assainissement de la situation des banques**, dont un préalable est **d'améliorer la connaissance des bilans bancaires**. Aux États-Unis, les autorités ont demandé aux banques de mettre en œuvre des **tests de résistance aux chocs** (« *stress tests* »). Ceux-ci ont suscité des critiques, tant du point de vue de leur méthode de réalisation que de leur mode de publication. Même imparfaits, ils ont toutefois permis d'augmenter l'information disponible sur l'exposition des établissements en cas d'aggravation de la crise. A l'échelon européen, de nombreuses voix se sont élevées pour demander **la réalisation de tests harmonisés et leur publication pour chaque banque<sup>2</sup>**.

#### *b) La réforme des bonus*

Les dysfonctionnements structurels à l'origine de la crise sont multiples. Au nombre de ceux-ci figurent des incitations individuelles qui semblent actuellement biaisées en faveur d'une prise de risque maximale.

A la fin des années 1990, le poids des budgets de bonus était supérieur, dans la banque de marché, au poids des salaires fixes.

Or ce mode de rémunération a trois conséquences<sup>3</sup> préjudiciables :

**- Il encourage la prise de risque :** l'incitation n'est en effet pas linéaire, puisqu'elle ne se déclenche qu'au-delà d'un certain seuil de revenu et ne s'applique pas aux pertes. Elle varie en fonction de la proximité avec la fin

---

<sup>1</sup> D'après P. Dumontier, D. Dupré, C. Martin, *Gestion et contrôle des risques bancaires* (précité).

<sup>2</sup> « Pour de vrais stress tests européens », Peter Bofinger, Christian de Boissieu, Daniel Cohen, Jean Pisani-Ferry, Wolfgang Franz, Christoph Schmidt, Béatrice Weder di Mauro, Wolfgang Wiegard (*Les Echos*, 10 juin 2009)

<sup>3</sup> « Les bonus accroissent-ils les risques ? » O. Godehot in *La crise des subprimes, rapport du CAE* (2008)

de l'année. Si une perte est observée, en fin d'année, il n'y a aucune incitation à la réduire graduellement, mais il en existe au contraire une à prendre des risques importants, ou à transgresser les règles de contrôle, pour inverser le résultat.

**- Il transforme les conditions de construction des comptes :**

L'évaluation des portefeuilles de titres, nécessaire au calcul des fonds propres, a une incidence sur les bonus. Cette évaluation est donc soumise à deux logiques, potentiellement conflictuelles : une logique de détermination des rémunérations, et une logique d'évaluation des risques.

**- Il engendre un biais des contrôleurs de risque en faveur des hypothèses court-termistes** du « front-office », en raison d'un différentiel de légitimité entre les deux fonctions, de la polarisation des ambitions professionnelles vers le front-office, et de la distribution de bonus y compris aux salariés des fonctions de support (« back-office ») afin de ne pas creuser les écarts de rémunération.





## CONCLUSION

La crise économique actuelle présente le **paradoxe d'avoir débuté au sein, ou à proximité, de l'un des secteurs apparemment les plus régulés de l'économie, y compris au niveau mondial, à savoir le secteur bancaire.**

**Elle illustre les limites de tout processus normatif, dès lors que son « esprit » n'est pas partagé par tous :** à peine édictées, les règles se heurtent immédiatement aux mutations engendrées par l'innovation, et se créent des stratégies de contournement qui en relativisent la portée, ce qui nécessite un processus d'adaptation continue. C'est pourquoi le renforcement des pouvoirs des superviseurs, et l'amélioration des mécanismes de transparence, paraissent nécessaires pour contrer les crises futures que l'ajustement technique des règles applicables ne suffirait probablement pas à prévenir.

La mondialisation financière rend également nécessaire **d'élargir le champ de la régulation aux entités et territoires actuellement peu ou pas couverts** (hedge funds, paradis fiscaux...). Cet aspect est prioritaire, dans la mesure où **toute faille dans le champ d'application de la régulation peut la rendre inopérante**. Les années récentes ont en effet témoigné qu'une régulation relativement forte, comme celle existant dans le secteur bancaire, n'avait pas empêché l'émergence progressive de risques majeurs. Les acteurs ont déplacé ces risques vers des structures où ils apparaissaient moins clairement (portefeuilles de négociation, hors-bilan des banques, entités faiblement régulées, paradis fiscaux...).

Or **le risque économique global généré par le crédit hypothécaire subprime n'en était pas globalement amoindri**, même s'il pouvait sembler l'être pour chaque acteur considéré individuellement. En bref, même si elle n'en constitue pas l'alpha et l'oméga, une supervision microfinancière systématique est indispensable à l'exercice d'une supervision macro-prudentielle efficace.

Dans cette perspective, **une déségmentation de la régulation peut également paraître souhaitable**, afin que l'ensemble des intervenants soient contrôlés simultanément, selon des règles, certes propres à chaque secteur, mais comportant des principes communs, ce qui rendrait possible **une appréciation générale, à la fois internationale et transsectorielle, du niveau de risque dans l'économie.**

Le **processus Lamfalussy renforcé**, tel que préconisé par le rapport de Larosière, est un pas dans cette direction mais est vu par certains comme trop timide. Il tend à donner un **rôle directeur à la BCE**, et paraît s'orienter vers une **fusion des autorités** de régulation bancaire, financière et

assurancielle. Sa mise en œuvre sera toutefois un processus lent, fondé sur des coordinations complexes et peu lisibles du grand public, sans suppression de structures existantes et **sans incarnation forte du pouvoir de régulation**, puisque plusieurs autorités seront en première ligne (Conseil ECOFIN, BCE, SEBC, Conseil européen du risque systémique, système européen de supervision financière...). La même observation pourrait être faite s'agissant de l'échelon mondial de la supervision, même si à ce niveau la complexité est plus facilement justifiable (G20, FMI, Conseil de stabilité financière, Banque Mondiale, Comité de Bâle...).

Donner des pouvoirs propres de réglementation et de sanction à une autorité internationale, qu'elle soit européenne ou mondiale, se heurte en réalité à **des questions de légitimité qui, à ce stade, ne sont pas toujours posées**. Or le renforcement de la régulation ne nécessite pas seulement la création de structures supplémentaires, l'affectation de moyens conséquents, et l'ajustement technique des normes. Ces mesures devraient s'accompagner d'une réflexion approfondie sur la légitimité et la responsabilité des autorités qui seront chargées de mettre en œuvre la réforme de la régulation, du moins si l'on souhaite assurer l'efficacité de cette réforme pour prévenir et traiter de futures crises.

**ANNEXE 1**  
**SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS**  
**DU RAPPORT DE M. BRUNO DELETRÉ,**  
**INSPECTEUR DES FINANCES, SUR L'ORGANISATION**  
**ET LE FONCTIONNEMENT DE LA SUPERVISION**  
**DES ACTIVITÉS FINANCIÈRES EN FRANCE**

En juillet 2008, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a chargé l'inspection générale des finances d'une **mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France**. Le rapport établi par **M. Bruno Deletré**, inspecteur des finances, remis en janvier 2009, préconise **une évolution du dispositif français de supervision des activités financières, d'un modèle de supervision sectorielle à un modèle de supervision par objectifs**.

Le rapport distingue plusieurs modèles d'architecture des systèmes de supervision dans le monde :

- Dans les **systèmes sectoriels**, la supervision est assurée par des autorités spécialisées par branches d'activité (banque, assurance, services d'investissement).

- Dans les **systèmes intégrés**, une autorité unique supervise les différents secteurs financiers. Cette autorité unique est soit la Banque centrale, soit un superviseur placé à proximité de la Banque centrale, soit une autorité distincte de celle-ci.

- Dans les **systèmes de supervision par objectifs**, deux autorités sont respectivement en charge du contrôle prudentiel, consistant à veiller à la solidité et à la pérennité des institutions financières, et du contrôle commercial, portant sur les méthodes de commercialisation, dans un objectif de protection du consommateur.

<b>Systèmes sectoriels</b>		Brésil, Chine, Chypre, Espagne, France, Grèce, Hong-Kong, Italie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Portugal, Slovénie
<b>Systèmes intégrés</b>	Au sein de la banque centrale	Finlande, Irlande, République tchèque, Singapour, Slovaquie
	Avec un superviseur unique à proximité de la Banque centrale	Belgique, Estonie
	Avec un superviseur unique distinct de la Banque centrale	Allemagne, Autriche, Canada, Danemark, Hongrie, Japon, Malte, Pologne, Qatar, Royaume-Uni, Suède, Suisse
<b>Systèmes par objectifs</b>		Australie, Pays-Bas
<b>Autres</b>		Etats-Unis

Le dispositif français de supervision se rattache aujourd'hui au modèle sectoriel, avec une autorité de contrôle pour chaque secteur :

- pour la banque, la Commission bancaire ;
- dans le secteur de l'assurance, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) ;
- s'agissant des services d'investissement et des marchés financiers, l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Deux autorités spécifiques sont par ailleurs en charge de l'agrément :

- d'une part, des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), à l'exception des sociétés de gestion de portefeuille, qui relèvent de l'AMF ;
- d'autre part, des entreprises d'assurances (Comité des entreprises d'assurance).

Le rapport recommande de **fusionner les autorités d'agrément et de contrôle**, et de **rapprocher les autorités en charge des banques et des assurances au sein d'une même autorité, adossée à la Banque de France**, qui prendrait en compte les spécificités du secteur de l'assurance.

**A terme, deux superviseurs intersectoriels seraient respectivement en charge du contrôle prudentiel et du contrôle du respect des obligations professionnelles :**

- une **autorité de contrôle prudentiel**, adossée à la Banque de France, aurait pour mission de veiller à la solidité et à la stabilité des institutions financières dans tous les secteurs ;

- l'**Autorité des marchés financiers** contrôlerait le respect des obligations professionnelles à l'égard des clients pour l'ensemble du secteur financier.

Le rapport se prononce ainsi pour le maintien d'un lien fort entre Banque centrale et supervision bancaire, faisant état de l'unanimité des professionnels sur ce point. Au Royaume-Uni, la crise de Northern Rock aurait témoigné des difficultés de coordination entre banque centrale et superviseur prudentiel (FSA<sup>1</sup>), lorsqu'ils sont distincts. Aux États-unis, les interventions de la Fed au secours d'institutions ne relevant pas de sa supervision se sont accompagnées de revendications de sa part visant à assurer elle-même la supervision de ces institutions. En outre, dans la zone euro, il devient plus difficile de justifier la séparation entre banque centrale et superviseur prudentiel par le risque de conflit entre les objectifs de la politique monétaire et ceux du contrôle prudentiel, s'agissant du moins du rôle des banques centrales nationales.

Les **autres propositions du rapport** portent sur :

- l'introduction de la convergence européenne dans les objectifs des autorités de supervision ;

- le développement de l'approche « macro-prudentielle » ;

- le renforcement du rôle des Collèges au sein des autorités de supervision ;

- la distinction entre Collèges de supervision et Commissions de sanction ;

- l'association des professionnels à la supervision ;

- l'étendue du contrôle prudentiel des mutuelles du code de la Mutualité.

---

<sup>1</sup>Créée en 1997, la Financial services authority (FSA) a regroupé progressivement, à partir de cette date, dans une autorité distincte de la Banque Centrale, les responsabilités de supervision financière sur les principaux secteurs d'activité (banque, assurances, marchés financiers et services d'investissement), à l'exception notable des fonds de pension.



**ANNEXE 2**  
**LES PRÉCONISATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL**  
**SUR LA SUPERVISION FINANCIÈRE**  
**DANS L'UNION EUROPÉENNE**  
**PRÉSIDÉ PAR JACQUES DE LAROSIÈRE**

En octobre 2008, le Président de la Commission européenne a confié à M. Jacques de Larosière la présidence d'un « groupe de haut-niveau » sur la supervision financière dans l'Union européenne. Le 25 février 2009, ce groupe de travail a rendu un rapport comportant les 31 recommandations suivantes :

1- Le Groupe constate la nécessité d'un réexamen approfondi des normes Bâle 2. Il y a donc lieu d'inviter le comité de Bâle sur le contrôle bancaire à modifier ces normes dans les plus brefs délais en vue :

- d'augmenter progressivement les exigences de fonds propres ;
- de réduire la procyclicité, notamment en encourageant le provisionnement dynamique ou les tampons de fonds propres ;
- d'introduire des normes plus strictes pour les éléments hors bilan ;
- de prévoir des normes plus sévères en ce qui concerne la gestion des liquidités ;
- et, de rendre plus strictes les règles relatives au contrôle interne et à la gestion du risque des banques, notamment en renforçant le critère d'«honorabilité et de compétence» pour les instances de direction et les membres des conseils d'administration.

En outre, il est essentiel de compléter ces normes par un plus grand recours au jugement.

2- Une définition commune des fonds propres doit être adoptée au niveau de l'UE afin, notamment, de clarifier si les instruments hybrides peuvent être considérés comme étant Tier 1 et dans l'affirmative, lesquels. Cette définition devrait être confirmée par le Comité de Bâle.

3- En ce qui concerne les agences de notation, le Groupe recommande :

- qu'au sein de l'Union européenne, un CERVM renforcé soit chargé de l'enregistrement et de la surveillance des agences de notation ;

- que soit entrepris un réexamen approfondi du modèle économique des agences de notation, de leur financement et de la possibilité de dissociation des activités de notation et de conseil ;

- que l'utilisation des notations soit progressivement fortement réduite dans les réglementations financières ;

- que la notation des produits structurés cède la place à des codes spécifiques pour ces types de produits.

Il est essentiel que ces changements réglementaires aillent de pair avec une diligence et un jugement accrus de la part des investisseurs, et avec une amélioration de la surveillance.

4- En ce qui concerne les normes comptables, le Groupe estime qu'une réflexion plus large doit être menée sur le principe de l'évaluation au prix du marché, et recommande notamment que :

- des solutions rapides soient trouvées pour remédier aux problèmes comptables restants en ce qui concerne les produits complexes ;

- les normes comptables soient conçues de manière à ne pas influencer sur les modèles économiques des entreprises, à ne pas promouvoir des attitudes procycliques et à ne pas décourager l'investissement à long terme ;

- l'IASB et les autres organismes d'élaboration des normes établissent et s'accordent sur une méthodologie commune et transparente pour l'évaluation des actifs de marchés illiquides lorsque l'évaluation au prix du marché ne peut être mise en œuvre ;

- l'IASB ouvre davantage son processus d'élaboration des normes aux instances réglementaires et de surveillance et aux entreprises ;

- la structure de surveillance et de gouvernance de l'IASB soit renforcée.



5- Le Groupe estime que la directive solvabilité 2<sup>1</sup> devrait être adoptée et qu'elle devrait prévoir un régime équilibré en ce qui concerne les déclarations de soutien du groupe, associé à des garanties suffisantes pour les États membres d'accueil, un mécanisme contraignant de médiation entre autorités de contrôle et des règles harmonisées en matière de fonds de garantie d'assurance.

6- Le Groupe estime que :

- les autorités compétentes de tous les États membres devraient disposer de pouvoirs de surveillance suffisants, y compris en matière de sanctions, pour garantir que les établissements financiers respectent les règles applicables ;

- les autorités compétentes devraient en outre pouvoir se reposer sur des régimes de sanctions forts, équivalents et dissuasifs afin de lutter contre tous les types de criminalité financière.

7- En ce qui concerne le «système bancaire parallèle»<sup>2</sup>, le Groupe recommande :

- d'étendre une réglementation appropriée, d'une manière proportionnée, à toutes les entreprises et entités qui mènent des activités financières de nature potentiellement systémique, même si elles n'ont pas de lien direct avec le grand public ;

- d'améliorer la transparence de tous les marchés financiers, notamment pour les hedge funds ayant une importance systémique, en imposant aux gestionnaires de hedge funds, dans tous les États membres de l'UE et dans les autres pays, des obligations d'enregistrement et d'information en ce qui concerne leurs stratégies, leurs méthodes et leur levier, y compris en ce qui concerne leurs activités internationales ;

- d'introduire des exigences de fonds propres appropriées pour les banques qui possèdent ou qui gèrent un hedge fund ou qui, de toute autre manière, mènent des opérations importantes pour compte propre, et de suivre ces banques avec attention.

---

<sup>1</sup> Le **projet de directive Solvabilité II** est le nouveau cadre prudentiel proposé par la Commission européenne pour le secteur de l'assurance. Le texte de la directive offre la possibilité aux groupes transfrontaliers de bénéficier d'un contrôle prudentiel consolidé. Le respect d'un niveau de capital réglementaire à l'échelle du groupe tout entier permettra aux groupes paneuropéens de réduire les exigences locales de leurs filiales au niveau minimum de capital réglementaire. En contrepartie les groupes devront s'engager par déclarations de soutien aux filiales à transférer les actifs disponibles en cas de difficultés de la filiale et à offrir un même niveau de sécurité globale aux filiales.

<sup>2</sup> La notion de «**système bancaire parallèle**» désigne les hedge funds, les banques d'investissement, les autres fonds, différents éléments hors bilan et éventuellement les courtiers en hypothèques.

8- En ce qui concerne les marchés de produits titrisés et de produits dérivés, le Groupe recommande :

- de simplifier et de normaliser les produits dérivés négociés de gré à gré ;

- de créer dans l'UE au moins une chambre de compensation centrale bien capitalisée pour les contrats d'échange sur défaut, et d'imposer son utilisation ;

- de faire en sorte que les émetteurs de produits titrisés conservent dans leurs portefeuilles une partie significative du risque sous-jacent (non couvert) pendant toute la durée de vie de l'instrument.

9- En ce qui concerne les organismes de placement collectif, le Groupe propose de poursuivre l'élaboration de règles communes pour les fonds d'investissement dans l'UE, notamment en ce qui concerne les définitions, la codification des actifs et les règles de délégation. Ceci devrait s'accompagner d'une surveillance plus stricte de l'indépendance des dépositaires et des conservateurs.

10- Afin de remédier à l'absence d'un ensemble véritablement harmonisé de règles de base dans l'UE, le Groupe recommande :

- qu'à l'avenir, les États membres et le Parlement européen évitent de recourir à des actes législatifs qui permettent une transposition et une mise en oeuvre incohérentes ;

- que la Commission et les comités de niveau 3 déterminent à quelles exceptions nationales il serait utile de mettre fin afin d'améliorer le fonctionnement du marché financier unique, de réduire les distorsions de concurrence et l'arbitrage réglementaire ou d'améliorer l'efficacité de l'activité financière transfrontalière dans l'UE. Toutefois, les États membres devraient pouvoir adopter des mesures réglementaires plus strictes, qui soient appropriées sur le plan national pour préserver la stabilité financière, dès lors que les principes du marché intérieur et les normes de base minimales ayant fait l'objet d'un accord sont respectées.

11- Compte tenu des défaillances du gouvernement d'entreprise qui sont apparues du fait de la crise financière, le Groupe estime que les incitations financières doivent être mieux alignées avec l'intérêt des actionnaires et la profitabilité à long terme des entreprises en structurant les systèmes de rémunération du secteur financier selon les principes suivants :

- l'évaluation des primes devrait avoir lieu dans un cadre pluriannuel, le paiement de ces primes étant réparti sur la durée du cycle ;

- les mêmes principes devraient s'appliquer aux négociateurs pour compte propre et aux gestionnaires d'actifs ;

- les primes devraient correspondre aux performances réelles et ne devraient pas être garanties *a priori*.

Les autorités de surveillance devraient contrôler le caractère approprié des politiques de rémunération des établissements financiers, exiger des changements lorsqu'une politique de rémunération incite à une prise de risques excessive et, si c'est nécessaire et qu'aucune mesure corrective n'est prise, imposer des exigences de fonds propres supplémentaires sur la base du pilier 2 de Bâle 2.

12- En ce qui concerne la gestion interne des risques, le Groupe recommande :

- que la fonction de gestion des risques soit indépendante dans les établissements financiers et qu'elle soit chargée de mener des simulations de crises effectives et indépendantes ;

- que les directeurs des risques aient un niveau hiérarchique très élevé ;

- que les notations externes ne se substituent pas à l'évaluation interne des risques et à la diligence.

Les autorités de surveillance sont invitées à contrôler fréquemment les systèmes internes de gestion des risques des établissements financiers.

13- Le Groupe appelle à la mise en place, dans l'UE, d'un cadre réglementaire cohérent et fonctionnel de gestion des crises :

- sans préjuger d'interventions futures éventuelles en faveur d'établissements financiers en difficulté, il y aurait lieu de créer un cadre clair et transparent pour la gestion des crises ;

- toutes les autorités de l'UE concernées devraient disposer d'outils appropriés et équivalents de prévention des crises et d'intervention en cas de crise ;

- les obstacles juridiques qui empêchent le recours à ces outils dans un contexte transfrontalier devraient être levés grâce à des mesures adéquates adoptées au niveau de l'UE.

14- Les systèmes de garantie des dépôts devraient être harmonisés dans l'UE et, de préférence, être préfinancés par le secteur privé (avec, exceptionnellement, un complément fourni par l'État). Ils devraient offrir à tous les clients des banques, dans l'ensemble de l'UE, un niveau de protection élevé et identique.

Le principe d'une protection élevée et identique de tous les clients devrait également être appliqué dans les secteurs de l'assurance et de l'investissement.

Le Groupe constate que les règles en vigueur visant à garantir les intérêts des déposants dans les pays d'accueil ne se sont pas avérées suffisantes dans tous les cas, et recommande que les pouvoirs existants des pays d'accueils soient réexaminés en ce qui concerne les succursales afin de mettre fin aux problèmes qui se sont produits dans ce contexte.

15- Compte tenu de l'absence de mécanisme communautaire de financement des efforts transfrontaliers en matière de résolution des crises, les États membres devraient convenir, pour la répartition des charges, de critères plus détaillés que ceux contenus dans le protocole d'accord existant et modifier ce dernier en conséquence.

16- Un nouvel organisme, dénommé «Conseil européen du risque systémique» (ESRC), dont la présidence serait assurée par le président de la BCE, devrait être mis en place sous les auspices de la BCE et avec son appui logistique.

- L'ESRC devrait être composé des membres du Conseil général de la BCE, des présidents du CECB, du CECAPP et du CERVM<sup>1</sup> et d'un représentant de la Commission européenne. Chaque fois que la question traitée justifie la présence des autorités de surveillance des secteurs de l'assurance et des valeurs mobilières, le gouverneur pourrait décider de se faire représenter par le chef de l'autorité de surveillance nationale appropriée.

- L'ESRC devrait mettre en commun et analyser toutes les informations pertinentes pour la stabilité financière, relatives à la situation macroéconomique et aux évolutions macroprudentielles dans tous les secteurs financiers.

- Il convient d'assurer un flux d'informations approprié entre l'ESRC et les autorités de surveillance microprudentielle.

17- Un système efficace d'avertissement sur les risques devrait être mis en place sous les auspices de l'ESRC et du Comité économique et financier<sup>2</sup> (CEF).

---

<sup>1</sup> Il s'agit des *comités de niveau 3 du processus Lamfalussy* : le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB, en anglais : CEBS), le Comité européen des contrôleurs de l'assurance et des pensions professionnelles (CECAPP, en anglais : CEIOPS) et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM, en anglais : CESR).

<sup>2</sup> Le **Comité économique et financier (CEF)**, prévu par l'article 114 du traité instituant la communauté européenne (TCE), a pour missions de formuler des avis et de rendre rapport au Conseil et à la Commission, dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Les États

- L'ESRC devrait émettre, en les hiérarchisant par ordre de priorité, des avertissements sur les risques macroprudentiels : un suivi devrait obligatoirement être donné à ces avertissements et, le cas échéant, des mesures devraient être prises par les autorités compétentes concernées dans l'UE.

- S'il s'agit de risques sérieux, ayant potentiellement une incidence négative sur le secteur financier ou l'économie dans son ensemble, l'ESRC devrait en informer le président du CEF, ce dernier mettant alors en oeuvre une stratégie visant à assurer le traitement efficace des risques détectés, en collaboration avec la Commission.

- Si les risques détectés ont trait à un dysfonctionnement mondial du système monétaire et financier, l'ESRC avertira le FMI, le FSF et la BRI afin de définir des mesures appropriées tant à l'échelon de l'UE qu'au niveau mondial.

- Si l'ESRC juge inadéquate la réaction d'une autorité de surveillance nationale à un avertissement portant sur un risque jugé prioritaire, il en informe le président du CEF, après discussion avec ladite autorité, afin que des mesures supplémentaires soient prises à l'encontre de cette dernière.

18- Un Système européen de surveillance financière (ESFS) devrait être mis sur pied. Il s'agirait d'un réseau décentralisé :

- les autorités de surveillance nationales existantes continueraient à assurer la surveillance courante ;

- trois nouvelles Autorités européennes remplaçant le CECB, le CECAPP et le CERVM seraient créées, leur rôle étant de coordonner l'application des normes de surveillance et de garantir une coopération poussée entre les autorités de surveillance nationales ;

- des collèges des autorités de surveillance seraient créés pour tous les grands établissements transfrontaliers.

Il faudra que l'ESFS soit indépendant des autorités politiques mais responsable devant elles.

Il devrait s'appuyer sur un ensemble commun de règles de base harmonisées et avoir accès à des informations de haute qualité.

---

*membres, la Commission et la BCE nomment chacun au maximum deux membres du comité. Le comité économique et financier prépare les travaux du Conseil de l'Union européenne notamment en ce qui concerne la situation économique et financière, le taux de change de l'euro et les relations avec les pays tiers et les institutions internationales. Ce comité consultatif forme également un cadre de dialogue entre le Conseil de l'Union européenne et la Banque centrale européenne.*

19- Lors de la première étape (2009-2010), les autorités de surveillance nationales devraient être renforcées en vue d'améliorer la qualité de la surveillance dans l'UE.

- Les États membres devraient envisager les réformes suivantes : aligner les compétences et pouvoirs des autorités de surveillance sur le système le plus complet existant dans l'UE, augmenter la rémunération des autorités de surveillance, faciliter les échanges de personnel entre le secteur privé et les autorités de surveillance, faire en sorte que toutes les autorités de surveillance appliquent une politique du personnel moderne et attractive.

- Les comités de niveau 3 devraient intensifier leurs efforts dans les domaines de la formation et des échanges de personnel. Ils devraient aussi oeuvrer à la création d'une culture forte de la surveillance à l'échelon européen.

- La Commission européenne devrait procéder à un examen du degré d'indépendance de toutes les autorités de surveillance nationales, en coopération avec les comités de niveau 3. Cet examen devrait déboucher sur des recommandations concrètes, notamment en ce qui concerne le financement des autorités nationales.

Au cours de cette première étape, la Commission européenne devrait immédiatement entamer les préparatifs des propositions législatives requises pour créer les nouvelles Autorités.

20- Lors de la première étape, l'Union européenne devrait aussi élaborer un ensemble plus harmonisé de réglementations, pouvoirs de surveillance et régimes de sanctions en matière financière.

- Les institutions européennes et les comités de niveau 3 devraient lancer une initiative déterminée pour doter l'UE d'un ensemble de règles beaucoup plus cohérent pour le début de 2013. Les différences essentielles dans les législations nationales, découlant d'exceptions, de dérogations, d'ajouts effectués à l'échelon national ou d'ambiguïtés contenues dans les directives actuelles devraient être répertoriées et éliminées, afin qu'un ensemble harmonisé de normes de base soit défini et appliqué dans l'ensemble de l'UE.

- Les institutions européennes devraient lancer un processus conduisant à des régimes de surveillance et de sanctions nettement renforcés et plus cohérents dans les États membres.

21- Le Groupe recommande immédiatement une évolution sensible dans le fonctionnement des comités de niveau 3, qui peut intervenir sans délai. Les comités de niveau 3 devraient par conséquent :

- bénéficier d'une augmentation significative de leurs ressources, à la charge du budget communautaire ;

- améliorer la qualité et l'impact de leurs procédures d'examen par les pairs ;

- préparer le terrain, notamment par l'adoption de normes de surveillance adéquates, à la création de collèges des autorités de surveillance pour toutes les grandes entreprises financières transfrontalières dans l'UE pour la fin de 2009.

22- Au cours de la seconde phase (2011-2012), l'UE devrait établir un Système européen de surveillance financière (ESFS) intégré.

- Les comités de niveau 3 seraient transformés en trois Autorités européennes : une Autorité bancaire européenne, une Autorité européenne des assurances et une Autorité européenne des valeurs mobilières.

- Ces Autorités seraient gérées par un conseil d'administration composé des présidents des autorités de surveillance nationales. Leurs présidents et directeurs généraux devraient être des professionnels indépendants employés à plein temps. La nomination des présidents, pour une période de 8 ans, devrait être confirmée par la Commission, le Parlement européen et le Conseil.

- Les Autorités devraient être dotées de leur propre budget autonome à la mesure de leurs responsabilités.

- Outre les compétences actuellement exercées par les comités de niveau 3, les Autorités auraient notamment les compétences clés suivantes :

- i) médiation juridiquement contraignante entre les autorités de surveillance nationales ;

- ii) adoption de normes de surveillance contraignantes ;

- iii) adoption de décisions techniques contraignantes applicables à des établissements financiers donnés ;

- iv) supervision et coordination des collèges des autorités de surveillance ;

- v) désignation, le cas échéant, d'autorités de surveillance de groupes financiers ;

- vi) octroi d'autorisations et surveillance de certains établissements d'envergure européenne (par exemple les agences de notation du crédit et les infrastructures postnégociation) ;

- vii) coopération contraignante avec l'ESRC pour assurer une surveillance macroprudentielle adéquate.

- Les autorités nationales resteraient pleinement responsables de la surveillance courante des entreprises.

23- Le Groupe recommande que la planification des deux étapes du nouveau système soit entamée immédiatement. À cet effet, un groupe de représentants à haut niveau des ministères des finances, du Parlement européen, des comités de niveau 3 et de la BCE, dont la Commission assurerait la présidence, devrait présenter pour la fin de 2009 un plan de mise en œuvre détaillé.

24- Le fonctionnement de l'ESFS devrait être réexaminé au plus tard 3 ans après son entrée en vigueur. Sur la base de ce réexamen, les réformes supplémentaires suivantes pourraient être envisagées :

- passer à un système qui s'appuierait seulement sur deux Autorités: la première serait responsable des questions de surveillance prudentielle des secteurs bancaire et des assurances, ainsi que de toute autre question pertinente pour la stabilité financière; la seconde serait responsable des questions de conduite des affaires et de marché ;

- octroyer aux Autorités des pouvoirs réglementaires plus larges, d'application horizontale ;

- examiner les arguments en faveur d'un renforcement des compétences de surveillance à l'échelon de l'UE.

25- Le Groupe recommande que, sur la base d'objectifs et d'un calendrier précis, le Forum pour la stabilité financière (FSF), en association avec des organismes internationaux d'élaboration des normes tels que le comité de Bâle sur le contrôle bancaire, soit chargé de favoriser la convergence des règles financières internationales en fonction des critères les plus ambitieux.

Compte tenu du rôle étendu que le présent rapport propose de confier au FSF, il importe d'élargir sa composition à tous les pays présentant une importance systémique ainsi qu'à la Commission européenne. Il convient de lui allouer davantage de ressources et de réformer sa manière de rendre compte de ses activités et sa gouvernance en renforçant ses liens avec le FMI.

Le FSF devrait faire régulièrement rapport au comité monétaire et financier international (CMFI<sup>1</sup>) du FMI sur les progrès accomplis dans la réforme des règles en fonction des enseignements tirés de la crise financière actuelle. Le CMFI devrait être transformé en un collège doté du pouvoir de décision conformément aux statuts du FMI.

---

<sup>1</sup> Voir note à l'annexe 3



26- À moins d'un changement fondamental dans le mode de fonctionnement des banques, le Groupe recommande que les collèges des autorités de surveillance pour les grands groupes financiers transfrontaliers à structure complexe qui se créent actuellement au niveau international effectuent des analyses de risques complètes et fiables, se préoccupent davantage des pratiques bancaires en matière de gestion interne des risques et définissent une approche commune en faveur de l'harmonisation des incitations dans les systèmes de rémunération du secteur privé dans le cadre du deuxième pilier de Bâle 2.

Le Forum pour la stabilité financière (FSF) devrait, en étroite collaboration avec les autres organes internationaux concernés, garantir la cohérence internationale des pratiques de surveillance entre les divers collèges et favoriser les meilleures pratiques.

27- Le Groupe recommande que le FMI, en étroite collaboration avec d'autres organismes intéressés, comme le FSF, la BRI, les banques centrales et le Conseil européen du risque systémique (ESRC), soit chargé d'élaborer et de gérer un système d'alerte précoce pour la stabilité financière, accompagné d'une carte internationale des risques et d'un registre des crédits.

Le système d'alerte précoce devrait tendre à communiquer des messages précis aux décideurs et à recommander des mesures préventives pour y répondre, éventuellement en fonction de «zones à risque» prédéfinies.

Tous les pays membres du FMI devraient s'engager à soutenir le FMI dans la réalisation de son analyse indépendante (y compris les PESF<sup>1</sup>). Les États membres devraient communiquer publiquement leurs motifs dans le cas où ils ne suivraient pas ces recommandations.

Un rapport à ce sujet devrait être transmis une ou deux fois par an au CMFI ou au Conseil du FMI.

28- Le Groupe recommande d'intensifier les efforts coordonnés visant à encourager les ressorts qui sont actuellement mal réglementés ou «non coopératifs» à se conformer aux normes internationales les plus strictes et à pratiquer l'échange d'informations entre autorités de surveillance.

En toute hypothèse, afin d'assurer la prise en compte des risques accrus, les autorités de surveillance des groupes financiers devraient augmenter les exigences de fonds propres applicables aux établissements financiers qui investissent ou exercent des activités sur des places financières mal réglementées lorsqu'elles ne sont pas satisfaites de la diligence déployée ou lorsqu'elles ne peuvent obtenir ou échanger les informations dont elles ont besoin auprès des autorités de surveillance dans ces ressorts extraterritoriaux.

---

<sup>1</sup> Voir note à l'annexe 3

Le FMI et le FSF devraient, en coopération avec d'autres organismes internationaux concernés, évaluer les normes réglementaires existantes sur les places financières, surveiller l'efficacité des mécanismes actuels de contrôle de l'application des normes internationales et recommander des mesures plus restrictives lorsque, dans leur version actuelle, les normes en vigueur sont jugées insuffisantes.

29- Le Groupe recommande que les États membres de l'UE s'expriment en faveur d'un renforcement du rôle du FMI en matière de surveillance macroéconomique et manifestent leur volonté de contribuer à l'accroissement des ressources du FMI pour augmenter sa capacité de prêter assistance aux pays membres qui connaissent de graves difficultés financières ou une crise grave de leur balance des paiements.

30- Le Groupe recommande l'organisation d'une représentation cohérente de l'UE dans la nouvelle architecture économique et financière internationale.

Dans le cadre d'une réforme institutionnelle plus ambitieuse, cela pourrait comprendre une restructuration de la représentation de l'UE au sein du FMI et d'autres instances multilatérales.

31- Dans ses relations bilatérales, l'UE devrait renforcer son dialogue sur la réglementation financière avec ses principaux partenaires.

### ANNEXE 3

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CRISE FINANCIÈRE INTERNATIONALE

Le **groupe de travail sur la crise financière internationale**, constitué en octobre 2008, est composé de **12 députés et de 12 sénateurs**. Coprésidé par MM. Didier Migaud, président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, et Jean Arthuis, président de la Commission des Finances du Sénat, il a remis au Président de la République un premier rapport d'étape le 13 novembre 2008, en vue de la réunion du G20 du 15 novembre 2008, puis un second rapport le 24 mars 2009, en vue de la réunion du G20 du 2 avril 2009.

Les préconisations du groupe de travail comportent **trois volets relatifs respectivement aux paradis fiscaux, à l'architecture de la supervision internationale et à la régulation financière**.

Ses principales propositions sont les suivantes :

### I – LES PARADIS FISCAUX

- Donner mandat à l'OCDE, au FSF et au GAFI<sup>1</sup> de produire chacun une **liste de juridictions non coopératives** et d'assurer le suivi et la mise en œuvre effective des engagements pris grâce à des **contre-mesures et sanctions** ;

- intégrer rapidement aux conventions fiscales **l'article 26 du modèle de convention OCDE**, qui établit une obligation d'échanger les renseignements pertinents pour assurer le respect des lois fiscales nationales, y compris en levant le secret bancaire ;

- imposer des **obligations d'information, ainsi que des obligations comptables et prudentielles** aux entités exerçant des activités en relation avec des juridictions non coopératives ;

---

<sup>1</sup> Le **Groupe d'action financière (GAFI)** est un organisme intergouvernemental créé en 1989, qui a pour objectif de concevoir et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le GAFI a publié 40 recommandations, complétées par 9 recommandations spéciales relatives à la lutte contre le financement du terrorisme. En février 2008, le GAFI a révisé sa méthodologie pour l'évaluation de la conformité à ses recommandations. Il s'agit de la méthodologie suivie durant les programmes d'évaluations mutuelles portant sur les systèmes de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

- alourdir la **taxation** des opérations en lien avec les juridictions non coopératives ;
- autoriser le **rapatriement des avoirs** sans sanction pénale mais sans amnistie fiscale ;
- **encadrer l'activité** des entités domiciliées dans les paradis fiscaux notamment en généralisant le système des agréments et de l'intermédiaire qualifié<sup>1</sup> et en interdisant à ces entités de distribuer des actifs pour l'épargne grand public ;
- renforcer la **coopération internationale** et prévoir la possibilité **d'embargos financiers**.

## II – L'ARCHITECTURE DE LA SUPERVISION INTERNATIONALE

- **Étendre le mandat du FMI** à la surveillance des marchés et acteurs financiers ;
- Faire mieux relayer les observations du FSF par les organismes internationaux sectoriels et par les régulateurs nationaux afin d'aboutir à une **convergence des standards nationaux** ;
- Renforcer le rôle des régulateurs à l'égard des établissements présentant un risque systémique ;
- Établir une **cartographie mondiale des risques** (rapport annuel conjoint FMI-FSF-BRI, obligations pour les banques de transmettre des informations aux banques centrales sur leurs engagements) ;
- **Élargir le mandat, les objectifs et les outils des banques centrales** pour le suivi des prix des actifs financiers et immobiliers.

---

<sup>1</sup> *L'agrément d' « intermédiaire qualifié », délivré depuis 2001 par l'administration fiscale américaine (Internal revenue service – IRS), autorise l'établissement qui en bénéficie à acheter ou vendre des titres américains pour des investisseurs étrangers. En contrepartie, l'établissement s'engage à informer l'IRS des revenus crédités à des contribuables américains et à collecter l'impôt à la source sur les dividendes et intérêts (jusqu'à 30 %) pour le fisc américain.*

### III – LA RÉGULATION DES PRODUITS ET ACTEURS FINANCIERS

- Adopter un ensemble de règles applicables aux **agences de notation** avec reconnaissance mutuelle des processus d'enregistrement ;

- Instaurer une procédure d'enregistrement des **hedge funds** ;

- Prévoir des standards communs de **rémunération** des acteurs de marché et gestionnaires de fonds ;

- **Aménager les normes prudentielles** et notamment : préciser la définition des différents niveaux de fonds propres, préciser la périodicité et la méthode « value at risk », affiner la pondération des éléments hors-bilan et des produits structurés en fonction de leur risque réel, prévoir la constitution progressive de sur-provisions en période de croissance du crédit, fixer à au moins 10 % le ratio de maintien au bilan des créances titrisées et interdire la titrisation intégrale des prêts, accroître les exigences d'information sur les créances titrisées dans les rapports annuels des banques et des agences de notation ;

- **Modifier le régime des normes comptables** afin de réduire leur procyclicité en limitant l'application de la valeur de marché (y compris dans le secteur des assurances), fixer des principes d'évaluation des instruments financiers en cas de marché illiquide et renforcer les liens entre les instances de normalisation prudentielles et comptables et les régulateurs nationaux.

- Instaurer une standardisation et une compensation centralisée des **instruments dérivés négociés de gré à gré (OTC<sup>1</sup>)**, en vue de passer à des marchés organisés ;

- Clarifier la **responsabilité des dépositaires de fonds** ;

- Mettre en place une **séparation effective des activités de banque de dépôt et de banque d'investissement**.

---

<sup>1</sup> *Over the counter (OTC) : de gré à gré*



**ANNEXE 4**  
**DÉCLARATION SUR LE RENFORCEMENT**  
**DU SYSTÈME FINANCIER ADOPTÉE LORS DE LA RÉUNION**  
**DU G20 DE LONDRES (2 AVRIL 2009)**

Depuis 1999, le G20 réunit les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales de 19 pays<sup>1</sup>, auxquels se joint l'Union européenne, représentée par sa présidence tournante et par le gouverneur de la BCE. Confronté à la crise économique et financière, le G20 s'est réuni pour la première fois au niveau des chefs d'État et de gouvernement à Washington, le 15 novembre 2008, puis à nouveau lors du sommet de Londres, le 2 avril 2009.

Le plan adopté le 2 avril 2009 s'articule autour de 6 priorités : la restauration de la croissance et de l'emploi, le renforcement de la supervision et de la régulation financière, la consolidation des institutions financières, la lutte contre le protectionnisme, la promotion d'une croissance durable et partagée. Ce plan fut accompagné de deux déclarations relatives respectivement au renforcement du système financier et à la consolidation des institutions financières internationales.

**DÉCLARATION SUR LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME FINANCIER**  
*(Traduit de l'anglais)*  
**Sommet de Londres – Jeudi 2 Avril 2009**

Nous, chefs d'État et de gouvernement du G20, avons adopté, et continuerons à adopter, des mesures pour renforcer la régulation et la supervision conformément aux engagements que nous avons pris à Washington de réformer la régulation du secteur financier. Nos principes consistent à renforcer la transparence et la responsabilité, à établir une régulation solide, à promouvoir l'intégrité des marchés financiers et à renforcer la coopération internationale. La présente Déclaration développe les engagements énoncés dans notre Communiqué et les expose de manière plus détaillée. Nous avons rendu public aujourd'hui un rapport de suivi complet portant sur chacune des 47 actions définies dans le Plan d'action de Washington. Nous sommes convenus en particulier de procéder aux grandes réformes suivantes :

---

<sup>1</sup>*Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie.*

### **Conseil de stabilité financière**

Nous avons décidé d'un commun accord que le Forum de stabilité financière serait élargi, doté d'un mandat plus large pour favoriser la stabilité financière et prendrait l'appellation de Conseil de stabilité financière (CSF), avec une base institutionnelle plus solide et une capacité renforcée.

Le CSF aura pour missions :

- d'évaluer les vulnérabilités du système financier ainsi que de définir et de superviser l'action requise pour y remédier ;

- de favoriser la coordination et les échanges d'informations entre les autorités chargées d'assurer la stabilité financière ;

- de suivre l'évolution des marchés et ses incidences sur la politique réglementaire, ainsi que d'émettre des avis sur ce sujet ;

- d'émettre des avis sur les bonnes pratiques destinées à respecter les normes réglementaires et d'en assurer le suivi ;

- de procéder à des études stratégiques conjointes de l'action menée par les organismes normatifs internationaux en matière de définition des politiques, afin de s'assurer que cette action est menée en temps utile, coordonnée, ciblée sur les priorités, et pallie les lacunes existantes ;

- d'établir des directives pour les collèges de superviseurs, de soutenir leur mise en place, leur fonctionnement et la participation à leurs travaux, y compris par l'identification en cours des entreprises transnationales les plus importantes du point de vue systémique ;

- de définir des plans d'urgence pour la gestion des crises transnationales, notamment en ce qui concerne les entreprises d'importance systémique ; et

- de collaborer avec le FMI pour mener des exercices d'alerte précoce afin de recenser l'accumulation de risques macroéconomiques et financiers et les mesures nécessaires pour y faire face, et de rendre compte au Comité monétaire et financier international (CMFI<sup>1</sup>) ainsi qu'aux ministres des finances et aux gouverneurs de banque centrale du G20.

---

<sup>1</sup> Le **Comité monétaire et financier international (CMFI)**, qui comporte 24 membres, donne des avis et rend compte au Conseil des gouverneurs, qui est l'organe décisionnel du FMI, sur les sujets suivants : surveillance de la gestion et de l'adaptation du système monétaire et financier international, notamment le déroulement du processus d'ajustement et, à cet égard, suivi de l'évolution de la liquidité globale et des transferts de ressources aux pays en développement ; examen des propositions du Conseil d'administration tendant à amender les Statuts ; et dispositions qui s'imposent en cas de perturbations qui risqueraient de mettre en danger le système. Sa composition reflète celle du Conseil d'administration du FMI, c'est-à-dire que chaque pays ou groupe de pays qui désigne un administrateur du FMI désigne également un membre du CMFI. Le CMFI est actuellement présidé par M. Youssef Boutros-Ghali, Ministre des Finances égyptien.



Les membres du CSF s'engagent à rechercher la stabilité financière, à améliorer l'ouverture et la transparence du secteur financier, et à appliquer les normes financières internationales (y compris les douze normes et codes internationaux essentiels), et ils conviennent de procéder périodiquement à des examens par les pairs sur la base notamment des rapports du Programme d'évaluation du secteur financier commun au FMI et à la Banque mondiale. Le CSF définira en détail ces engagements et ce processus d'évaluation et en fera rapport.

Nous nous félicitons de l'engagement pris par le CSF et le FMI d'intensifier leur coopération, chacun complétant le rôle et le mandat de l'autre.

### **Coopération internationale**

Pour renforcer la coopération internationale, nous sommes convenus :

- de mettre en place d'ici à juin 2009 les collèges de superviseurs restants pour les grandes entreprises transnationales, à partir de l'expérience des 28 collèges déjà constitués ;
- d'appliquer immédiatement les principes de gestion des crises transnationales définis par le FSF, les autorités nationales de chaque grande institution financière internationale devant faire en sorte que les groupes d'autorités qui ont des intérêts communs dans l'établissement se réunissent au moins une fois par an ;
- d'appuyer les efforts déployés par le FMI, le CSF, la Banque mondiale et le CBCB<sup>1</sup> pour élaborer un cadre pour les arrangements internationaux en cas de défaut d'établissements bancaires présents dans plusieurs États ;
- de souligner l'importance des travaux futurs et de la coopération internationale sur les stratégies de sortie ;
- que le FMI et le CSF devront lancer conjointement un premier exercice d'alerte précoce lors des Réunions de printemps de 2009.

---

<sup>1</sup>Le **Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)**, institué en 1975 par les gouverneurs des banques centrales des pays du G10, rassemble les autorités de contrôle des banques. Il est composé de hauts représentants des autorités de contrôle bancaire et de banques centrales de 27 pays. Il est notamment l'auteur des normes de capitaux propres et des principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (2006). Il actuellement présidé par M. Nout Wellink, président de la Banque centrale des Pays-Bas.

## Réglementation prudentielle

Nous sommes convenus de renforcer les cadres internationaux de la réglementation prudentielle :

- la norme internationale applicable au capital minimal devra rester inchangée jusqu'à ce que la reprise soit assurée ;

- si nécessaire, les réserves de capitaux en sus des minimums requis devront pouvoir être réduites afin de faciliter les opérations de prêt en contexte de détérioration de la situation économique ;

- lorsque la reprise sera assurée, les normes réglementaires prudentielles devront être renforcées. Les ressources en sus des minimums réglementaires devront être augmentées et la qualité du capital améliorée. Des directives en vue d'harmoniser la définition du capital devront être élaborées d'ici à la fin de 2009. Le CBCB devra réexaminer les niveaux minimum de capital et élaborer des recommandations en 2010 ;

- le CSF, le CBCB et le Comité sur le système financier mondial<sup>1</sup>, travaillant en collaboration avec les organismes édictant les normes comptables, devront faire progresser, au plus tard d'ici à la fin 2009, la mise en oeuvre des recommandations publiées aujourd'hui afin d'atténuer la procyclicité, notamment en demandant aux banques de constituer, en période de croissance, des réserves de ressources dans lesquelles elles pourront puiser lorsque la situation se détériorera ;

- les exigences en capital liées aux risques devront être complétées par une mesure simple et transparente non liée aux risques permettant de procéder à des comparaisons internationales, tenant dûment compte des expositions hors bilan et susceptible de limiter l'accumulation des effets de levier au sein du système bancaire ;

- le CBCB et les autorités devront faire progresser d'ici à 2010 les travaux sur l'amélioration des incitations en matière de gestion du risque des titrisations, y compris s'agissant de l'appréciation raisonnable du risque et de l'exigence de conserver une fraction du risque des titres émis ;

- tous les pays du G20 devront adopter progressivement le cadre de Bâle II sur les fonds propres ; et,

- le CBCB et les autorités nationales devront avoir élaboré et adopté d'ici à 2010 un cadre mondial favorisant le renforcement des réserves de liquidités au sein des institutions financières, y compris les institutions transnationales.

---

<sup>1</sup> Le *Comité sur le système financier mondial* (Committee on the global financial system - CGFS) est un comité d'experts placés auprès des gouverneurs des banques centrales. Il siège à la BRI, comme le comité de Bâle.

### **Étendue de la régulation**

Nous avons décidé que l'ensemble des institutions financières, des marchés et des produits financiers d'importance systémique devront être soumis à un niveau approprié de régulation et de supervision. En particulier :

- nous modifierons nos systèmes réglementaires pour que les autorités soient en mesure d'identifier et de prendre en compte les risques macro-prudentiels dans l'ensemble du système financier, notamment dans le cas des banques réglementées, des quasi-banques et des pools de capitaux privés, pour limiter l'accumulation de risques systémiques. Nous demandons au CSF de travailler avec la BRI et les organismes normatifs internationaux pour développer des outils macro-prudentiels et de nous fournir un rapport d'ici l'automne 2009 ;

- les grandes institutions financières complexes nécessitent une surveillance particulièrement attentive compte tenu de leur importance systémique ;

- nous ferons en sorte que nos autorités nationales de régulation aient la capacité de recueillir les informations appropriées sur l'ensemble des institutions, marchés et produits financiers pertinents, afin d'évaluer l'incidence que leur faillite ou leurs graves difficultés pourraient avoir en termes de risque systémique. Cela se fera en étroite coordination au niveau international pour parvenir à une cohérence aussi forte que possible dans toutes les juridictions ;

- pour prévenir l'arbitrage réglementaire, le FMI et le CSF élaboreront à l'intention des autorités nationales des directives destinées à évaluer, d'ici à la prochaine réunion de nos ministres des finances et gouverneurs de banque centrale, si une institution, un marché ou un instrument financier a une importance systémique. Ces directives doivent être concentrées sur ce que les institutions font plutôt que sur leur statut juridique ;

- les fonds spéculatifs ou leurs gestionnaires seront enregistrés et seront tenus de communiquer aux superviseurs ou aux régulateurs de manière régulière, notamment en ce qui concerne leur effet de levier, les informations nécessaires pour évaluer les risques systémiques qu'ils font courir, à titre individuel ou collectif. L'enregistrement sera le cas échéant limité aux fonds d'une taille minimale. Les fonds spéculatifs ou leurs gestionnaires feront l'objet d'une supervision afin de s'assurer qu'ils disposent de mécanismes appropriés de gestion des risques. Nous demandons au CSF d'élaborer des mécanismes destinés à améliorer la coopération et l'échange d'informations entre les autorités compétentes, afin qu'une surveillance effective soit assurée lorsque le siège d'un fonds dépend d'une juridiction différente de celle de son gestionnaire. Nous coopérerons dans le cadre du CSF pour élaborer d'ici à la fin de 2009 des mesures de mise en oeuvre de ces principes. Nous invitons le CSF à en faire rapport à la prochaine réunion de nos ministres des finances et gouverneurs de banque centrale ;

- les superviseurs devront exiger que les institutions qui ont pour contreparties des fonds spéculatifs disposent de mécanismes efficaces de gestion des risques. Ces mécanismes devront notamment avoir pour but de surveiller l'effet de levier de ces fonds et de fixer pour chaque contrepartie des limites à l'exposition aux risques de la contrepartie ;

- nous encouragerons la normalisation et la résistance des marchés des dérivés de crédit, notamment par la mise en place de chambres de compensation avec contrepartie centrale soumises à une régulation et une supervision efficaces. Nous demandons au secteur industriel d'élaborer un plan d'action sur la normalisation d'ici à l'automne 2009 ; et

- chacun d'entre nous procédera à intervalles réguliers à un réexamen et à une adaptation de la portée de son cadre réglementaire afin de demeurer en phase avec l'évolution du système financier et d'encourager les bonnes pratiques et les approches cohérentes au niveau international.

### **Rémunérations**

Nous avons approuvé les principes définis par le FSF en matière de rémunérations et de bonus dans les institutions financières significatives afin de s'assurer que les structures de rémunération sont compatibles avec les objectifs à long terme des entreprises et une prise de risque raisonnable. Nous sommes convenus que nos superviseurs nationaux assureraient des progrès significatifs dans l'application de ces principes d'ici le cycle de rémunération de 2009. Le CBCB devra intégrer ces principes dans ses directives sur la gestion des risques d'ici à l'automne 2009. Ces principes, rendus publics aujourd'hui, exigent :

- que les conseils d'administration des entreprises jouent un rôle actif dans la conception, le fonctionnement et l'évaluation des régimes de rémunération ;

- que les dispositions prises en matière de rémunération, y compris les bonus, reflètent les risques de manière appropriée et que les calendriers et la composition des versements prennent en compte l'horizon temporel des risques. Les versements ne doivent pas être finalisés sur des périodes brèves lorsque les risques se réalisent sur des périodes longues ; et

- que les entreprises rendent publiques en temps utile des informations claires et complètes sur les rémunérations. Les parties prenantes, y compris les actionnaires, doivent être informées de manière adéquate des régimes de rémunération afin d'exercer un contrôle efficace.

Les superviseurs évalueront les politiques de rémunération des entreprises dans le cadre de l'évaluation d'ensemble de leur solidité. Ils interviendront en cas de nécessité pour imposer des mesures qui pourront notamment porter sur un accroissement des fonds propres.

## **Paradis fiscaux et juridictions non-coopératives**

Il est essentiel de protéger les finances publiques et les normes internationales face aux risques que représentent les juridictions non-coopératives. Nous appelons toutes les juridictions à adhérer aux normes internationales dans le domaine prudentiel, fiscal et pour l'application des normes LCB/FT<sup>1</sup>. À cette fin, nous demandons aux organismes compétents de mener et de renforcer des examens par les pairs qui soient objectifs, sur la base des processus existants, y compris le PESF<sup>2</sup>.

Nous appelons tous les pays à adopter la norme internationale en matière d'échange d'informations entérinée par le G20 en 2004 et reprise dans le modèle de Convention fiscale des Nations Unies. Nous notons que l'OCDE a rendu publique aujourd'hui une liste de pays évalués par le Forum mondial en fonction de la norme internationale applicable aux échanges d'informations.

Nous nous félicitons des nouveaux engagements pris par un certain nombre de juridictions et nous les encourageons à en assurer promptement la mise en oeuvre.

Nous sommes prêts à agir contre les juridictions qui ne se conforment pas aux normes internationales en matière de transparence fiscale. À cette fin, nous sommes convenus de mettre au point une panoplie de contremesures efficaces à envisager par les pays, à savoir notamment :

- exiger des contribuables et des institutions financières qu'ils fournissent davantage d'informations sur les transactions qui impliquent des juridictions non-coopératives ;
- prélever des taxes sur une large gamme de versements ;
- refuser toute déduction sur les versements effectués au profit de bénéficiaires résidant dans une juridiction non-coopérative ;
- réexaminer notre politique de conventions fiscales ;
- demander aux institutions internationales et aux banques régionales de développement de réexaminer leurs politiques d'investissement ;
- accorder un poids accru aux principes de transparence fiscale et d'échange d'informations lors de la conception des programmes d'aide bilatérale.

---

<sup>1</sup> *La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT) fait l'objet de 40 recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), complétées par 9 recommandations spéciales sur la lutte contre le financement du terrorisme.*

<sup>2</sup> *Le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) est une initiative conjointe du FMI et de la Banque mondiale qui a pour but de fournir aux pays membres une évaluation approfondie de leurs systèmes financiers. Le programme a été lancé en 1999, en partie à la suite de la crise asiatique et en réponse aux appels lancés par la communauté internationale préconisant l'intensification des efforts de coopération pour surveiller les systèmes financiers. A la fin mars 2009, plus de 140 pays, soit les trois-quarts des pays membres du FMI, avaient participé ou participaient au PESF.*

Nous sommes également convenus d'examiner d'autres options concernant les relations financières avec ces juridictions.

Nous avons pris l'engagement d'élaborer, d'ici à fin 2009, des propositions permettant aux pays en développement de bénéficier plus facilement d'un nouvel environnement fiscal coopératif.

Nous sommes également attachés au renforcement de l'adhésion aux normes internationales prudentielles, réglementaires et de surveillance. Le FMI et le CSF évalueront, en coopération avec les organismes normatifs internationaux, la mise en oeuvre de ces normes par les juridictions concernées, dans le prolongement des PESF existants. Nous demandons au CSF d'élaborer une panoplie de mesures pour promouvoir l'adhésion aux normes prudentielles et la coopération avec les juridictions.

Nous avons décidé d'un commun accord que le GAFI réviserait et relancerait la procédure d'examen concernant l'évaluation du respect par les juridictions des normes LCB/FT, en utilisant des rapports conjoints d'évaluation lorsque ceux-ci existent. Nous invitons le CSF et le GAFI à présenter un rapport sur l'adoption et l'application de ces décisions lors de la prochaine réunion des ministres des finances et gouverneurs de banque centrale du G20.

### **Normes comptables**

Nous sommes convenus que les organismes édictant les normes comptables doivent améliorer les normes relatives à la valorisation des instruments financiers sur le fondement de leur liquidité et de l'horizon temporel de détention, tout en réaffirmant le cadre de la comptabilité en juste valeur. Par ailleurs, nous accueillons favorablement les recommandations du FSF sur la procyclicité qui traitent des problèmes comptables. Nous sommes convenus que les organismes édictant les normes comptables doivent agir avant fin 2009 pour :

- réduire la complexité des normes comptables relatives aux instruments financiers ;
- élargir les possibilités de reconnaissance comptable des provisions pour pertes sur prêts en incluant une large gamme d'informations en matière de crédit ;
- améliorer les normes comptables relatives aux provisions, aux expositions « hors bilan » et au traitement des situations où la valorisation est incertaine ;
- rendre claire et cohérente l'application internationale des normes de valorisation, en collaboration avec les superviseurs ;
- faire des progrès significatifs pour parvenir à un ensemble unique de normes comptables internationales de grande qualité ; et

- dans le cadre du processus indépendant de normalisation comptable, améliorer la participation des parties prenantes, y compris les régulateurs prudentiels et les marchés émergents, grâce à la révision statutaire de l'IASB<sup>1</sup>.

### **Agences de notation**

Nous sommes convenus de rendre plus efficace le contrôle des activités des agences de notation, acteurs essentiels du marché. Nous avons décidé en particulier :

- que toutes les agences de notation dont les estimations sont utilisées à des fins de régulation devront être soumises à un régime réglementaire de surveillance qui prévoit un enregistrement. Ce régime devra être mis en place d'ici la fin 2009 et être conforme aux principes fondamentaux du code de conduite de l'OICV<sup>2</sup>. L'OICV en coordonnera le plein respect ;

- que les autorités nationales demanderont aux agences de notation de s'y conformer et de modifier leurs pratiques et procédures pour régler les conflits d'intérêts et assurer la transparence et la qualité de la procédure de notation. Ces agences devront, en particulier, différencier leurs systèmes de notation pour les produits structurés et assurer l'entière publicité de leurs notations antérieures, ainsi que des informations et considérations qui étayent leur processus de notation. Le cadre de surveillance devra être cohérent d'une juridiction à l'autre et permettre un échange approprié des informations entre les autorités nationales, notamment par l'intermédiaire de l'OICV ; et

- le Comité de Bâle devra poursuivre plus avant son examen du rôle des notations externes dans la réglementation prudentielle et déterminer s'il y a des effets néfastes qui doivent être traités.

---

<sup>1</sup> **L'International Accounting Standards Board (IASB)** est un organisme privé qui a été fondé en 1973 par les instituts d'experts-comptables de neuf pays avec pour principaux objectifs d'établir des normes comptables acceptables au plan international (normes IAS et IFSR), de promouvoir leur utilisation et plus généralement, de travailler pour harmoniser les pratiques comptables et la présentation des comptes sur le plan international. Il est composé de 14 membres indépendants.

<sup>2</sup> **L'organisation internationale des commissions de valeurs (OICV, IOSCO en anglais)** est une organisation internationale créée en 1983 dont le secrétariat général est situé à Madrid. Se réunissant une fois par an, elle regroupe les régulateurs des principales bourses dans le monde. Elle compte 193 membres, répartis en 2 principales catégories (d'une part, les régulateurs de marchés et, d'autre part, les bourses et organisations financières qui ne disposent pas du droit de vote au sein de l'organisation). Le principal objectif de l'OICV est d'établir des normes internationales permettant de renforcer l'efficacité et la transparence des marchés de valeurs mobilières, de protéger les investisseurs et de faciliter la coopération entre les régulateurs.

### **Prochaines étapes**

Nous chargeons nos ministres des finances d'assurer la mise en oeuvre de ces décisions et du plan d'action ci-joint. Nous avons demandé au CSF et au FMI d'assurer le suivi de ces actions, en collaboration avec le GAFI et le Forum mondial, et d'en faire rapport lors de la prochaine réunion de nos ministres des finances et gouverneurs de banque centrale.