

Accès à l'activité des établissements de crédit et surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement

2011/0203(COD) - 20/07/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : assurer le bon fonctionnement des marchés bancaires et à rétablir la confiance en ce secteur.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : la directive 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et la directive 2006/49/CE sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit ont été substantiellement modifiées à plusieurs reprises. De nombreuses dispositions de ces deux directives sont applicables à la fois aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement. Pour assurer l'application cohérente de ces dispositions, il est souhaitable de les fusionner pour créer un nouveau corpus législatif qui s'applique aux deux types d'entités.

Ce nouveau corpus législatif se composerait de deux instruments juridiques différents. Dans la présente proposition de directive, demeurent les dispositions relatives à l'agrément des établissements de crédit et à l'exercice des libertés d'établissement et de prestation de services. La proposition de règlement qui l'accompagne regroupe les règles prudentielles directement applicables aux banques et aux entreprises d'investissement.

Les nouveaux éléments introduits par la présente proposition sont des dispositions sur les sanctions, l'efficacité de la gouvernance d'entreprise et la prévention de l'excès de confiance dans les notations de crédit externes.

Sanctions : les sanctions applicables en cas d'infraction aux principales dispositions de la directive sur l'adéquation des fonds propres (*CRD - Capital Requirements Directive*), telles que celles relatives aux agréments, aux obligations prudentielles et aux obligations d'information, varient d'un État membre à l'autre et ne semblent pas toujours suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives. D'autre part, le degré d'application des sanctions n'est pas identique selon les États membres. Dans sa [communication de 2010 intitulée «Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers»](#), la Commission a proposé que l'UE définisse par voie législative, pour certains éléments clés de ces régimes, des normes minimales communes qui puissent être adaptées aux spécificités de chaque secteur.

Gouvernance d'entreprise : le renforcement de la gouvernance d'entreprise est une priorité pour la Commission, notamment dans le cadre de sa réforme des marchés financiers et de son programme de prévention des crises. La consultation publique lancée à la suite du [livre vert sur «Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération»](#) a confirmé l'existence d'un large consensus autour de l'analyse des déficiences des systèmes de gouvernance dans le secteur des services financiers. Dans une [résolution](#) adoptée en juillet 2010, le Parlement européen a aussi reconnu l'importance d'un renforcement des normes et des pratiques des établissements financiers en matière de gouvernance.

Appui excessif sur les notations de crédit externes : la confiance excessive dans les notes de crédit peut amener les acteurs financiers à se comporter de manière grégaire, par exemple en revendant tous simultanément des instruments de créances dont la note a été abaissée en dessous de la catégorie «investissement», ce qui peut compromettre la stabilité financière. Au niveau international le Conseil de

stabilité financière (CSF) a publié récemment des principes visant à réduire l'importance accordée par les autorités et établissements financiers aux notations externes.

ANALYSE D'IMPACT : une série d'options a été analysée pour la définition de régimes de sanctions et en matière de gouvernance d'entreprise :

- les options retenues en matière de **régimes de sanctions** sont censées faciliter la détection des infractions et permettre aux autorités compétentes d'appliquer des sanctions appropriées. L'objectif est d'assurer une meilleure application des obligations de la CRD par les établissements de crédit, ce qui serait bénéfique pour toutes les parties intéressées ;
- les options retenues pour **améliorer la gouvernance d'entreprise** contribueront à éviter la prise de risques excessifs par les établissements de crédit et diminueront le risque de défaillance. Elles renforceront la résilience du secteur bancaire et amélioreront la confiance des investisseurs. Leur incidence sur les établissements de crédit et sur toutes les parties intéressées (déposants, actionnaires, créanciers) devrait donc être positive ;
- en ce qui concerne **l'appui excessif sur les notations de crédit externes**, l'analyse d'impact de la nouvelle initiative sur les agences de notation de crédit (prévue pour le début du mois de juillet 2011) comportera un chapitre général sur ce problème de dépendance excessive qui couvrira les présentes propositions.

BASE JURIDIQUE : article 53, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition **remplace les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE** en ce qui concerne la coordination des dispositions nationales régissant l'agrément, l'acquisition de participations qualifiées, l'exercice de la liberté d'établissement et de prestation de services, les compétences des autorités de surveillance des États membres d'origine et d'accueil dans ce domaine, ainsi que des dispositions régissant le capital initial et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Son principal objet est donc de coordonner les dispositions nationales concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et entreprises d'investissement, leurs modalités de gouvernance et leur cadre de surveillance.

La proposition vise à **assurer le bon fonctionnement des marchés bancaires et à rétablir la confiance en ce secteur**, par :

- des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour mieux assurer le respect des règles de la directive sur l'adéquation des fonds propres (CRD);
- la mise en place de conditions de concurrence égales qui réduisent autant que possible les possibilités d'arbitrage réglementaire;
- la surveillance efficace des prestataires de services bancaires;
- une gouvernance d'entreprise efficace au sein des établissements de crédit, pour contribuer à éviter la prise de risques excessifs.

Les principaux éléments de la proposition sont les suivants:

1) Sanctions : en vue de renforcer et de **rapprocher les législations en matière de sanctions et les mécanismes de détection des infractions**, la directive imposera aux États membres de se conformer aux règles minimales suivantes :

- des sanctions et mesures administratives devraient être applicables aux personnes physiques et aux personnes morales responsables d'infractions, ce qui inclurait les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les individus, le cas échéant ;
- en cas d'infraction, les autorités compétentes devraient disposer d'une batterie minimale de sanctions et de mesures administratives, incluant le retrait d'agrément, l'injonction de ne pas faire, l'avertissement public, la révocation de membres de la direction et l'application de sanctions pécuniaires administratives ;
- le niveau maximum des sanctions pécuniaires administratives prévu par la législation nationale devrait être supérieur aux gains retirés de l'infraction, si ceux-ci peuvent être déterminés ;
- les sanctions et mesures appliquées devraient être publiées.

Enfin, il est proposé de mettre en place un mécanisme pour encourager le signalement des infractions potentielles, et notamment la dénonciation des dysfonctionnements au sein des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

2) Gouvernance d'entreprise : en vue de **renforcer le cadre** régissant la gouvernance d'entreprise, la proposition prévoit: i) d'améliorer l'efficacité de la surveillance des risques par les conseils d'administration ; ii) d'améliorer le statut de la fonction de gestion des risques, et iii) d'assurer un suivi efficace de la gouvernance des risques par les autorités de surveillance.

- L'organe de direction devrait posséder les compétences et l'expérience nécessaires à la compréhension des activités de l'établissement de crédit et des principaux risques auxquels il est exposé. Tous ses membres devraient justifier d'une honorabilité suffisante et posséder des qualités personnelles et une indépendance d'esprit qui leur permettent de contester ou d'orienter de manière constructive les décisions de la direction. La composition des conseils d'administration devrait être suffisamment diversifiée, du point de vue de l'âge, du sexe, de l'origine géographique, du parcours éducatif et professionnel.
- L'organe de direction devrait être responsable et comptable de la stratégie globale de l'établissement de crédit ou de l'entreprise d'investissement en matière de risque, ainsi que de l'adéquation des systèmes de gestion des risques, compte tenu du profil de risque de l'établissement.
- Les établissements de crédit et les entreprises d'investissement devraient se doter d'une fonction indépendante de gestion des risques.

3) Appui excessif sur les notations de crédit externes : la directive, dans son ensemble, vise à inciter les banques à **s'appuyer sur des notations internes**, plutôt qu'externes, pour calculer leurs exigences de fonds propres réglementaires. En outre, il est proposé que [l'ABE](#) publie chaque année des informations sur les mesures prises par les établissements et leurs autorités de surveillance pour réduire l'importance excessive accordée aux notations externes.

4) Coussins de fonds propres : suivant les conclusions de Bâle III, la proposition prévoit, en sus des exigences existantes, la constitution de deux coussins de fonds propres: un coussin de conservation et un coussin contracyclique :

- le **coussin de conservation** représente 2,5% des actifs pondérés en fonction du risque; il s'applique en permanence et est constitué de fonds propres de première qualité. Il vise à permettre aux établissements d'absorber leurs pertes dans les périodes de tensions, qui peuvent durer plusieurs années ;
- le **coussin de fonds propres contracyclique** est fixé par les autorités nationales pour les prêts consentis dans leur État membre à des personnes physiques et morales. Il peut varier de 0% à 2,5% des actifs pondérés en fonction du risque et doit également être constitué de fonds propres de première qualité. Si cela se justifie, les autorités peuvent même le porter à plus de 2,5%. Ce coussin contracyclique devra être conservé durant les périodes de croissance excessive du crédit, et supprimé en cas de repli.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

ACTES DÉLÉGUÉS : la proposition contient des dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.