

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

2011/0203(COD) - 25/01/2012

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE sur une **proposition de directive** concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et sur une [proposition de règlement](#) concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement.

À des fins d'efficacité et de clarté, la BCE a décidé de rendre un seul avis sur ces deux propositions législatives.

Observations générales : la BCE se félicite de la détermination dont fait preuve l'Union pour mettre en œuvre les normes et accords internationaux dans le domaine de la réglementation financière, tout en prenant en compte, au besoin, les caractéristiques particulières du système juridique et financier de l'Union. Par ailleurs, elle appuie sans réserve la mise en œuvre effective et en temps opportun des normes de fonds propres et de liquidité du Comité de Bâle.

Réforme de la législation bancaire de l'Union : la BCE accueille positivement l'approche novatrice choisie par la Commission, en particulier pour le règlement proposé, qui intègre la plupart des annexes techniques des directives 2006/48/CE et 2006/49/CE et qui limite les options et facultés des États membres.

À propos des réexamens futurs du règlement proposé, la BCE recommande de veiller à ce que la procédure législative ordinaire soit uniquement suivie pour les principes-cadres du règlement proposé reflétant des choix politiques fondamentaux et les questions de fond. Les règles techniques, y compris celles figurant dans le règlement proposé, devraient être adoptées, conformément aux articles 290 et 291 du traité, sous forme d'actes délégués ou d'actes d'exécution, qui apparaîtraient alors comme le corps principal des règles applicables aux établissements financiers de l'Union.

Règlement uniforme européen pour le secteur financier : la BCE soutient l'élaboration d'un règlement uniforme européen pour tous les établissements financiers, car il favorise le bon fonctionnement du marché unique au sein de l'Union et facilite une plus grande intégration financière en Europe. De plus, l'harmonisation des règles améliore la transparence et réduit les coûts réglementaires et de mise en conformité.

Rôle consultatif de la BCE en ce qui concerne les projets d'actes délégués et d'actes d'exécution : à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice et afin de retirer tous les bénéfices du rôle consultatif exercé par la BCE, cette dernière devrait être consultée en temps utile sur tous les projets d'actes de l'Union, y compris les projets d'actes délégués et d'actes d'exécution, dans les domaines relevant de ses attributions. La BCE exercera son rôle consultatif sur les questions relevant de sa compétence en tenant compte des délais à respecter pour l'adoption de ces actes et de la nécessité de garantir l'adoption sans heurts de la législation d'exécution.

Observations spécifiques :

1) Surveillance macroprudentielle et possibilité d'appliquer des règles plus strictes : la BCE est favorable à l'approche de la Commission, qui instaure de manière effective un règlement uniforme européen pour les établissements financiers. Elle souscrit à l'objectif consistant à traiter des risques ciblés, concernant notamment certains secteurs, régions ou États membres, par le biais d'actes délégués.

- Selon la BCE, les actes délégués que la Commission peut adopter devraient s'étendre aux exigences prudentielles relatives aux grands risques et aux exigences de publication d'informations, ainsi qu'aux exigences concernant l'effet de levier et la liquidité après l'intégration de ces dernières dans le cadre réglementaire applicable de l'Union. La BCE constate cependant que la fixation d'exigences plus strictes destinées à traiter ces risques ne peut pas se faire en moins de six mois, et qu'un délai bien plus long, de deux ans, voire davantage, est nécessaire pour fixer ces exigences et atteindre l'objectif souhaité.

- La BCE estime important que le règlement proposé donne la possibilité aux États membres d'appliquer des exigences prudentielles plus strictes lorsque surgissent des risques systémiques pour la stabilité financière. Le champ d'application du cadre proposé pourrait donc être élargi pour englober des exigences plus rigoureuses concernant: a) les fonds propres; b) les limites relatives aux grands risques; c) les exigences de liquidité et le ratio de levier, dès leur introduction dans le dispositif réglementaire de l'Union.

- Afin de préserver la transparence et de garantir la cohérence des mesures adoptées au sein de l'Union, la BCE recommande d'assortir de certaines garanties la possibilité, pour les autorités nationales, d'appliquer des exigences plus rigoureuses. Le CERS pourrait jouer un rôle de coordination important à cet égard. Par ailleurs, l'ABE et le CERS devraient publier des mises à jour régulières, sur leur site internet respectif, concernant l'adoption par les États membres de mesures plus strictes que les mesures prévues dans le règlement proposé.

2) Fonds propres : la BCE soutient la proposition de renforcer les critères d'éligibilité des fonds propres réglementaires, ainsi que de poursuivre l'harmonisation des déductions.

- Conformément à l'accord de Bâle III, les «instruments de fonds propres» visés dans le règlement proposé devraient uniquement être composés d'actions de sociétés telles que définies par les législations nationales de chaque État membre [à l'exception des instruments de fonds propres émis par des sociétés mutuelles ou coopératives ou des établissements analogues] et ne devraient obtenir la qualité d'éléments des fonds propres de base de catégorie 1 que s'ils remplissent toutes les conditions définies dans le règlement proposé. La BCE recommande également que la Commission, par l'adoption d'un acte d'exécution, approuve la liste des types d'actions éligibles comme fonds propres de base de catégorie 1 établie par l'ABE, ce qui donnerait à cette liste un effet contraignant.

- Concernant les investissements importants dans des entreprises d'assurance, des entreprises de réassurance et des sociétés holding d'assurance, l'accord de Bâle III exige que, au-delà d'un certain seuil, ces participations soient déduites des instruments de fonds propres de catégorie 1, selon la méthode dite de la déduction.

Dans le règlement proposé, les autorités compétentes gardent la possibilité, déjà prévue dans la directive 2006/48/CE, de permettre l'application des méthodes définies dans la directive 2002/87/CE relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, au lieu de la méthode de la «déduction».

La BCE est favorable au traitement du problème de la double utilisation des fonds propres réglementaires à la fois à l'échelon du groupe bancaire et à l'échelle du conglomérat financier. Dans ce contexte, l'application des méthodes définies à l'annexe I de la directive 2002/87/CE ne devrait à aucun moment

entraîner des fonds propres réglementaires plus élevés, au niveau des groupes d'établissements et d'établissements financiers visés dans le règlement proposé, que les fonds propres réglementaires qui résulteraient de l'application de la méthode de la déduction.

Eu égard à l'accord de Bâle III et, le cas échéant, aux principes internationaux du Forum conjoint sur les conglomérats financiers, la BCE recommande de veiller à une parfaite cohérence intersectorielle de ces textes, ce qui nécessite l'harmonisation du règlement proposé avec les dispositions correspondantes des directives 2002/87/CE et 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II).

3) Coussins de fonds propres : la BCE se félicite que la directive proposée choisisse de mettre en place le cadre relatif aux coussins de fonds propres. À cet égard, elle souligne que la prise d'une décision, par les autorités nationales, concernant un coussin de fonds propres devrait être subordonnée à une réciprocité inconditionnelle pour un coussin allant jusqu'à 2,5 % des actifs pondérés en fonction du risque, et qu'une réciprocité facultative devrait s'appliquer au-delà de ce seuil.

La BCE est par ailleurs favorable à la proposition de donner aux autorités nationales la possibilité de fixer un coussin de fonds propres contracyclique tenant compte de variables financières et économiques jugées pertinentes pour déterminer si la croissance du crédit est excessive et si les risques systémiques ont augmenté. Cependant, ces variables ne devraient pas avoir un caractère structurel, étant donné que le coussin de fonds propres contracyclique ne devrait pas servir à traiter des risques structurels du système financier.

4) Liquidité : la BCE se félicite de la volonté explicite de la Commission d'introduire dans la législation communautaire à la fois une exigence de couverture des besoins de liquidité (*Liquidity Coverage Requirement – LCR*) et un ratio de financement stable net (ou ratio de financement à long terme, *Net Stable Funding Ratio – NSFR*) conformément aux accords de Bâle III.

La BCE souligne les points suivants à propos du dispositif proposé en matière de liquidité :

- concernant les actifs liquides à déclarer, la BCE recommande d'adopter une seule liste claire des éléments à déclarer. Concernant le traitement des actions ou parts d'organismes de placement collectif (OPC) comme des actifs liquides, il convient de limiter le montant relatif de ces instruments dans les exigences totales de couverture des besoins de liquidité, tout en fixant un montant absolu maximum de 250 millions EUR, afin de limiter les risques de concentration dans les établissements de petite taille ;
- la mesure dans laquelle les réserves de banques centrales peuvent être incluses dans le stock d'actifs liquides en période de tension devrait être déterminée avec les banques centrales.
- l'ABE devrait consulter la BCE pour l'élaboration d'une définition uniforme des actifs liquides de qualité élevée ainsi qu'aux fins du rapport, à soumettre avant le 31 décembre 2015, précisant comment veiller à ce que les établissements aient recours à des sources de financement stables.
- l'ABE devrait participer, en coopération avec le CERS, à la formulation des orientations sur les possibilités de mobilisation et de renforcement ultérieur du coussin de liquidités en période de tension.
- l'introduction du ratio de financement stable net (NSFR) garantira que les établissements de crédit disposent d'un financement stable pour honorer leurs obligations. La BCE suggère de modifier le texte rédigé à ce sujet afin d'éviter toute ambiguïté lors de l'application de cette exigence.

5) Levier : la BCE accueille favorablement la volonté de la Commission d'instaurer un ratio de levier non fondé sur les risques qui deviendra une exigence contraignante, sous réserve d'un réexamen et d'un calibrage appropriés, après l'utilisation de toute la période de réexamen convenue. Dans cette optique, la

BCE suggère de clarifier, dans le règlement proposé, l'engagement du législateur d'introduire cette exigence.

6) Déclaration d'informations réglementaires : le comité européen des contrôleurs bancaires a récemment élaboré des dispositifs pour la déclaration d'informations réglementaires de type comptable (FINREP) et prudentiel (COREP). Ces dispositifs se fondent actuellement sur des orientations non contraignantes et des états de déclaration des informations. La BCE recommande à ce sujet: a) d'explicitier, dans le règlement proposé, le dispositif pour les formats de déclaration COREP; b) d'introduire un fondement juridique clair pour les formats de déclaration FINREP; et c) de préciser l'étendue des projets de normes techniques à élaborer par l'ABE dans ce domaine. La BCE suggère en particulier que l'ABE et le CERS coopèrent pour définir l'étendue des informations financières nécessaires aux objectifs de surveillance macroprudentielle.

7) Amélioration des dispositifs d'échange d'informations : la BCE suggère de reprendre, dans la directive proposée, les modifications apportées par la réforme de la surveillance et d'améliorer encore l'échange d'informations entre les autorités de surveillance et les banques centrales du SEBC, y compris la BCE, lorsque ces informations sont pertinentes pour l'exercice de leurs missions respectives.

La BCE recommande également que la Commission, avec l'aide des établissements et autorités concernés (y compris la BCE, le CERS et l'ABE), réexamine entièrement, dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la directive proposée, l'efficacité de ces dispositifs et, le cas échéant, fasse des propositions de renforcement du cadre d'échange d'informations dans l'Union.

Enfin, la BCE recommande que la Commission examine en profondeur, sur la base d'un rapport établi par l'ABE, l'application de la directive proposée et du règlement proposé dans le domaine de la coopération de l'Union et des États membres avec les pays tiers.