

Système bancaire parallèle

2012/2115(INI) - 19/03/2012 - Document de base non législatif

OBJECTIF : examiner les problèmes potentiels posés par les activités et les entités du système bancaire parallèle, en vue d'éviter de nouvelles sources de risques dans le secteur financier (Livre vert de la Commission).

CONTEXTE : la crise mondiale de 2008 a révélé de nombreuses déficiences du secteur financier: lacunes réglementaires, inefficacité de la surveillance, opacité des marchés, trop grande complexité des produits. La réponse à ces problèmes a été internationale, sous la coordination du G20 et du Conseil de stabilité financière (CSF).

L'Union européenne a donné l'impulsion pour la mise en œuvre des engagements pris au G20. Conformément à sa feuille de route pour la réforme du système financier, l'UE a beaucoup progressé dans la mise en place des réformes liées à ces engagements, qui sont actuellement, pour la plupart, au stade de la procédure législative.

Cependant, **les activités de crédit non bancaire, appelées également système bancaire parallèle, constituent un domaine de plus en plus important**, qui n'est pas jusqu'ici au centre des préoccupations en matière de réglementation et de surveillance prudentielles. Le système bancaire parallèle remplit des fonctions importantes dans le système financier. Par exemple, il crée des sources supplémentaires de financement et offre aux investisseurs des solutions de remplacement au dépôt bancaire. Cependant, il peut présenter aussi **des menaces potentielles pour la stabilité financière à long terme**.

Lors de leur sommet à Séoul en novembre 2010, les dirigeants du G20 ont relevé la nécessité de renforcer la réglementation et de la surveillance du système bancaire parallèle, et ont demandé que le CSF, en collaboration avec d'autres organismes internationaux de normalisation, élabore des recommandations à cette fin.

Le CSF a publié, le 27 octobre 2011, un rapport sur le renforcement de la surveillance et de la réglementation du système bancaire parallèle. Le CSF définit le système bancaire parallèle comme étant le système d'intermédiation de crédit auquel concourent des entités et activités qui ne font pas partie du système bancaire classique. Dans ce contexte, la Commission centre actuellement son analyse sur les entités et activités suivantes, qui peuvent faire partie du système bancaire parallèle :

- les fonds monétaires (*MMF, Money Market Funds*) et autres types de fonds ou produits d'investissement qui présentent des caractéristiques de dépôt;
- les fonds d'investissement qui procurent des crédits ou utilisent le levier, y compris les ETF (*Exchange Traded Funds*) et les hedge funds;
- les sociétés de financement et entités spécialisées dans les titres qui fournissent des crédits ou des garanties de crédit, ou réalisent des opérations de transformation de liquidité ou d'échéance, sans être réglementées comme les banques;
- les entreprises d'assurance et de réassurance qui émettent ou garantissent des produits de crédit, et
- la titrisation, les prêts de titres et les accords de pension livrée.

Le CSF a estimé la taille du système bancaire parallèle au niveau mondial à environ 46.000.000.000.000 EUR en 2010, contre 21.000.000.000.000 en 2002. Cela représente 25 à 30% de l'ensemble du système financier et la moitié des actifs des banques.

CONTENU : le livre vert décrit comment les **mesures existantes** et celles proposées par l'UE tiennent compte des activités bancaires parallèles.

L'UE a pris d'importantes mesures indirectes pour répondre aux problèmes que les structures de titrisation font apparaître dans le contexte du système financier parallèle, afin d'empêcher les banques de contourner les exigences de fonds propres et les autres dispositions prudentielles:

- [la révision de la directive de l'UE sur les exigences de fonds propres](#), en 2009 (dite directive fonds propres ou «CRD II») prévoit que les initiateurs et les sponsors d'actifs titrisés conservent une part importante des risques transférés ;
- [les modifications apportées par la révision suivante de la directive, en 2010 \(dite «CRD III»\)](#) ont une nouvelle fois renforcé les exigences de fonds propres conformément aux recommandations publiées par le Comité de Bâle en juillet 2009 ;
- dans sa dernière proposition de révision de cette directive (dite «[CRD IV](#)»), la Commission a proposé que des exigences explicites en matière de liquidité s'appliquent à compter de 2015, y compris aux facilités de trésorerie destinées aux véhicules de titrisation et aux autres produits et services susceptibles d'avoir une incidence sur le risque de réputation de la banque.

L'UE a d'ores et déjà adopté des mesures de réglementation directe des entités et des activités du système bancaire parallèle :

- en ce qui concerne les fonds d'investissement, [la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs](#) traite différents aspects du système bancaire parallèle, dès lors que les entités concernées relèvent de cette directive ;
- dans le secteur de l'assurance, [Solvabilité II](#) traite également différents aspects du système bancaire parallèle par une réglementation exhaustive reposant sur une approche basée sur le risque et économique et imposant des exigences strictes en matière de gestion des risques, y compris le principe de prudence pour les investissements.

Si ces mesures contribuent à répondre aux problèmes que posent les entités et les activités du système bancaire parallèle, **il reste des progrès à accomplir** étant donné que ce dernier est en constante évolution.

Les travaux actuels de la Commission, menés de manière coordonnée avec le CSF, les organes de normalisation et les autorités de surveillance et de réglementation de l'UE concernées, visent à examiner de manière approfondie les mesures en vigueur et à proposer une approche qui permette de surveiller de manière exhaustive le système bancaire parallèle, associée à un cadre réglementaire approprié.

Dans ce contexte, **la Commission poursuit l'analyse des options et des prochaines étapes envisageables dans cinq domaines principaux :**

1) Réglementation bancaire : plusieurs aspects sont examinés dans ce contexte, avec pour objectifs principaux:

- de veiller à la prise en compte, à des fins prudentielles, de tout transfert de risque inapproprié en direction du système bancaire parallèle;
- d'analyser comment identifier les canaux par lesquels sont acquises les expositions, comment limiter les expositions excessives aux entités du système bancaire parallèle et comment améliorer les obligations d'information des banques en ce qui concerne leur exposition à l'égard de ces entités;
- de veiller à ce que la réglementation bancaire couvre toutes les activités pertinentes.

2) Questions liées à la réglementation de la gestion d'actifs : en ce qui concerne les ETF, le CSF a décelé un décalage possible entre la liquidité proposée aux acquéreurs d'ETF et les actifs sous-jacents,

moins liquides. Le débat réglementaire porte actuellement sur les risques de pénuries de liquidités; sur la qualité des sûretés fournies en cas de prêts de titres et de transactions dérivées (swaps) entre fournisseurs d'ETF et leurs contreparties; et sur les conflits d'intérêts lorsque les contreparties de ces transactions appartiennent au même groupe. En ce qui concerne les fonds monétaires, les principaux problèmes décelés concernent les risques de «run» (désengagement massif brutal des investisseurs).

3) Prêts de titres et pension livrée : à l'heure actuelle, la Commission et le CSF analysent les pratiques, les lacunes réglementaires de la réglementation en vigueur et les incohérences entre territoires.

Plus précisément, les aspects à traiter sont notamment: la gestion prudente des sûretés, les pratiques en matière de réinvestissement des liquidités reçues en contrepartie des titres garantis, la réutilisation des sûretés (re-hypothecation), les moyens de renforcer la transparence, tant des marchés que des autorités de surveillance, et le rôle des infrastructures de marché.

4) Titrisation : la Commission estime qu'il sera important de vérifier si les mesures relatives à la titrisation exposées dans le livre vert ont contribué de manière effective à traiter les problèmes posés par le système bancaire parallèle.

La Commission examine en outre comment adopter des mesures analogues dans d'autres secteurs, notamment en matière de transparence, de normalisation, de rétention et d'obligations comptables.

5) Autres entités du système bancaire parallèle : d'autres travaux sur les autres entités du système bancaire parallèle sont en cours au sein du CSF et de l'UE afin: i) d'établir la liste des entités susceptibles d'en relever; ii) de mettre en correspondance les régimes réglementaires et de surveillance existants; iii) de déceler les failles de ces régimes; iv) de suggérer, s'il y a lieu, des mesures prudentielles supplémentaires applicables à ces entités.

Suivi : la Commission décidera des suites à donner aux questions soulevées dans le présent livre vert en ce qui concerne le système bancaire parallèle, y compris, s'il y a lieu, des mesures législatives.

Les parties intéressées sont invitées à répondre à la consultation avant le 1^{er} juin 2012. Une conférence sur le système bancaire parallèle sera organisée à Bruxelles le 27 avril prochain.