Établissements de crédit: accès à l'activité et à son exercice. Refonte

2004/0155(COD) - 14/07/2004

FICHE D'IMPACT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission a présenté une proposition fixant de nouvelles exigences renforcées en matière de fonds propres pour les banques et les entreprises d'investissement. *Pour connaître le contexte de cette problématique, se reporter au résumé du document de base de la Commission COM* (2004)0486 du 14 juillet 2004.

1- OPTIONS POLITIQUES ET IMPACTS : dans le contexte du processus de Bâle, 4 options principales ont été identifiées :

1.1- Option 1 : **l'approche "statu quo"** :tout le monde s'accorde à reconnaître que la situation actuelle est intenable. Les exigences de fonds propres resteraient inadaptées aux risques, d'où une efficacité limitée des règles prudentielles et des menaces accrues pour les consommateurs et la stabilité financière. Les risques pris par certains établissements de crédit ne seraient toujours pas pris en compte dans leur intégralité. Les techniques de gestion des risques les plus récentes et les plus efficaces ne seraient pas activement encouragées ni prises en compte, et les groupes fournissant des services financiers dans plusieurs États membres continueraient à subir les contraintes disproportionnées qu'imposent de multiples niveaux de régulation et de surveillance. Enfin, vu la difficulté d'actualiser rapidement son cadre réglementaire actuel, l'Union européenne ne serait pas en mesure de tirer tous les bénéfices d'éventuelles innovations. Compte tenu de la proposition d'application mondiale du nouvel accord de Bâle, le secteur européen des services financiers se trouverait fortement désavantagé par rapport à la concurrence internationale.

1.2- Option 2 : **l'option "Bâle uniquement"** : aucune mesure n'est prise au niveau de l'UE pour réviser le cadre existant de normes prudentielles et les banques appliquent volontairement le nouvel accord "Bâle II" sur la base des indications de leurs régulateurs et/ou contrôleurs. En même temps, les banques continueraient à appliquer le cadre de l'UE dérivé de "Bâle I" comme prescrit dans la Directive 93/6/CEE sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit et dans la Directive 2000/12/CE visant la codification de la réglementation communautaire concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

Cette option a le bénéfice de minimiser la charge de travail pour les institutions de l'UE, mais présente une série d'inconvénients. Tout d'abord, elle ne promeut pas la stabilité financière dans l'UE puisqu'elle ne stimule pas l'adoption par les banques des méthodes les plus avancées en matière de gestion des risques et de contrôle. En second lieu, elle oblige *de facto* les banques agissant au niveau international à appliquer un double ensemble de normes prudentielles, avec une charge réglementaire supplémentaire importante. Troisièmement, elle ne répond pas au développement des normes prudentielles globalement acceptées parmi les contrôleurs, normes qui reflètent les besoins et les perspectives de l'UE. Quatrièmement, elle soumet les institutions financières de l'UE à un handicap concurrentiel vis-à-vis de leurs concurrentes internationales puisqu'elles ne pourraient profiter d'aucune réduction des exigences de capitaux dérivant du nouvel ensemble de règles.

Pour toutes ces raisons, l'option de "Bâle uniquement" n'a pas été retenue par les services de la Commission.

1.3- Option 3 : **l'option "Union européenne uniquement"** : les mesures sont prises au niveau de l'UE sans un lien étroit avec le travail fait par le Comité de Bâle. Les résultats des discussions au niveau de l'UE seraient traduits dans un nouveau cadre prudentiel communautaire.

Cette option présente l'avantage théorique de développer un cadre adapté aux spécificités du système financier de l'UE, et d'assurer une discussion à part entière et constante du développement des nouvelles règles avec tous les États membres. Néanmoins, elle présente également une série d'inconvénients sérieux. Tout d'abord, elle reproduit le travail des régulateurs et des contrôleurs de l'UE impliqués dans le processus de Bâle. En second lieu, elle mène à la création d'un double système de normes prudentielles pour les banques de l'UE agissant au niveau international qui seraient soumises à deux ensembles complètement différents de règles : celles imposées dans l'UE et celles convenues par les contrôleurs à Bâle. Troisièmement, elle ne permet pas la création d'une instance de discussion entre l'UE et les autres principaux acteurs du système financier global, tels que les États-Unis, le Japon et le Canada. Pour ces raisons cette option n'a pas été conservée par les services de la Commission.

1.4- Option 4 : **l'option "Bâle et Union européenne"** : des mesures sont prises au niveau de l'UE parallèlement au processus de Bâle. Les discussions sont tenues en même temps à Bâle et dans l'UE. Tandis que les nouvelles règles sur l'adéquation des fonds propres sont convenues par les contrôleurs à Bâle, le déroulement des discussions est présenté en même temps dans l'UE à tous les États membres de sorte que les intérêts de l'UE et les points de convergence sur des questions spécifiques peuvent être identifiés et éventuellement acceptés à Bâle. Si néanmoins l'UE présente la nécessité de poursuivre une position ne pouvant être acceptée à Bâle sur des sujets sélectionnés, cette position peut encore être poursuivie dans l'UE. Cette option a l'inconvénient des procédures particulièrement lourdes puisqu'il s' agit de s'assurer que tous les États membres sont informés des discussions à Bâle. Elle a également l'inconvénient que tous les États membres ne sont pas présents aux négociations à Bâle. Elle présente néanmoins une série d'avantages très importants. Tout d'abord, elle permet la création – mis à part sur des sujets spécifiques – d'un cadre prudentiel globalement accepté qui assure une instance de discussion au niveau mondial dans le système financier. En second lieu, elle permet à l'UE de profiter des discussions à Bâle sans la nécessité de reproduire une quantité importante de travail technique afin d'assurer que les institutions financières de l'UE sont soumises à un cadre prudentiel optimal. Troisièmement, elle permet à l'UE d'influencer le processus de Bâle et d'arriver à la création d'un cadre prudentiel largement unique (à Bâle et dans l'UE) pour les institutions financières européennes avec une limitation importante dans les charges réglementaires qu'elles doivent supporter. Quatrièmement, elle fournit à l'UE un cadre suffisamment flexible pour permettre l'affirmation de solutions différentes que celles convenues à Bâle chaque fois que des motifs importants de l'UE l'exigent.

CONCLUSION : pour les raisons exposées ci-dessus, l'option "Bâle et Union européenne" a été conservée par les services de la Commission comme la seule méthode de travail possible dans le développement du nouveau cadre de normes prudentielles.

2- SUIVI : la proposition devrait suivre les procédures habituelles de mise en oeuvre, c'est-à-dire une transposition dans les États membres dans un délai de 18 à 24 mois.