Informations de base

2004/0155(COD) COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision) Directive	Procédure terminée
Établissements de crédit: accès à l'activité et à son exercice. Refonte Abrogation Directive 2000/12/EC 1997/0357(COD) Abrogation 2011/0203(COD) Modification 2005/0245(COD) Modification 2006/0166(COD) Modification 2006/0284(COD) Modification 2008/0190(COD) Modification 2008/0191(COD) Modification 2009/0099(COD) Modification 2009/0161(COD) Modification 2010/0232(COD) Voir aussi 2010/2074(INI) **Subject** 2.50.04 Banques et crédit 2.50.10 Surveillance financière	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
ECON Affaires économiques et monétaires	RADWAN Alexander (PPE-DE)	21/09/2004

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
JURI Affaires juridiques	BERGER Maria (PSE)	03/02/2005

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires économiques et financières ECOFIN	2682	2005-10-11
Affaires économiques et financières ECOFIN	2734	2006-06-07
Affaires économiques et financières ECOFIN	2628	2004-12-07

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Affaires économiques et financières	

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
14/07/2004	Publication de la proposition législative	COM(2004)0486	Résumé
07/12/2004	Débat au Conseil		
14/04/2005	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
13/07/2005	Vote en commission,1ère lecture		
29/08/2005	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	A6-0257/2005	
26/09/2005	Débat en plénière		
28/09/2005	Décision du Parlement, 1ère lecture	T6-0351/2005	Résumé
07/06/2006	Adoption de l'acte par le Conseil après la 1ère lecture du Parlement		
14/06/2006	Signature de l'acte final		
14/06/2006	Fin de la procédure au Parlement		
30/06/2006	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de la procédure	2004/0155(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Refonte
Instrument législatif	Directive
Modifications et abrogations	Abrogation Directive 2000/12/EC 1997/0357(COD) Abrogation 2011/0203(COD) Modification 2005/0245(COD) Modification 2006/0166(COD) Modification 2006/0284(COD) Modification 2008/0190(COD) Modification 2008/0191(COD) Modification 2009/0099(COD) Modification 2009/0161(COD) Modification 2010/0232(COD) Voir aussi 2010/2074(INI)
Base juridique	Traité CE (après Amsterdam) EC 047-p2
État de la procédure	Procédure terminée

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Amendements déposés en commission		PE357.763	24/05/2005	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique		A6-0257/2005	29/08/2005	
		T6-0351/2005		

Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		JO C 227 21.09.2006, p. 0085-0166 E	28/09/2005	Résumé

Conseil de l'Union

Type de document	Référence	Date	Résumé
Projet d'acte final	03669/4/2005	14/06/2006	

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base législatif	COM(2004)0486	14/07/2004	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2004)0921	14/07/2004	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2005)4139	20/10/2005	
Document de suivi	COM(2010)0262	28/05/2010	Résumé
Document de suivi	COM(2010)0327	23/06/2010	Résumé
Document de suivi	SEC(2010)0754	23/06/2010	
Document de suivi	COM(2012)0400	17/07/2012	Résumé
Document de suivi	SWD(2012)0218	17/07/2012	
Document de suivi	COM(2012)0769	18/12/2012	Résumé

Autres Institutions et organes

Institution/organe	Type de document	Référence	Date	Résumé
ECB	Banque centrale européenne: avis, orientation, rapport	BCE(2005)0004 JO C 052 02.03.2005, p. 0037-0046	17/02/2005	Résumé
EESC	Comité économique et social: avis, rapport	CES0244/2005 JO C 234 22.09.2005, p. 0008-0013	09/03/2005	

Informations complémentaires

Source	Document	Date
Commission européenne	EUR-Lex	

Acte final

Directive 2006/0048
JO L 177 30.06.2006, p. 0001-0200 Résumé

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

2004/0155(COD) - 23/06/2010

La Commission a présenté un rapport concernant les effets des directives 2006/48/CE et 2006/49/CE sur le cycle économique.

Les exigences minimales de fonds propres (EMFP) applicables aux banques en vertu de la directive de l'UE sur l'adéquation des fonds propres (DAFP) (qui comprend les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE), sont sensibles aux risques : plus le risque est élevé, plus les banques doivent détenir de fonds propres pour couvrir ce risque et leurs pertes potentielles. En période de ralentissement économique, les risques de crédit et de marché augmentant, les exigences minimales de fonds propres des banques augmentent parallèlement pour y faire face. Les banques peuvent alors avoir besoin de lever des fonds supplémentaires pour faire face à la hausse de ces exigences.

L'éventualité d'un rôle de la DAFP dans la procyclicité constatée au sein du système financier à l'époque du cadre de Bâle I explique l'inclusion dans la DAFP de l'article 156, qui impose à la Commission européenne de contrôler régulièrement si la DAFP a des effets importants sur le cycle économique. Le présent rapport a été établi à cet effet, en coopération étroite avec la BCE et le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB).

Le rapport souligne qu'il est possible que la règlementation sur les fonds propres des banques amplifie la cyclicité inhérente au comportement des banques en matière de prêts. En raison de leur sensibilité aux risques, on peut considérer que les exigences de fonds propres établies par le cadre de Bâle II, tel que transposé dans l'UE par la DAFP, sont relevées en période de ralentissement et allégées en période d'expansion. Comme il peut se révéler coûteux pour les banques de lever des fonds supplémentaires en période de ralentissement économique, cet état de fait pourrait les inciter à préférer limiter leurs prêts. En revanche, lorsque les exigences de fonds propres s'allègent en période d'expansion économique, les banques disposent peut-être d'une marge de manœuvre plus grande pour étoffer leur offre de prêts et / ou prêter de manière plus risquée, par rapport à la moyenne historique observée sur l'ensemble du cycle économique.

Étant donné que la procyclicité découle de plusieurs facteurs, il est difficile de définir précisément les effets des exigences minimales de fonds propres. Pour apprécier correctement ces effets, il serait nécessaire de disposer de données détaillées en quantité suffisante, ce qui n'est pas encore le cas, car la DAFP n'a été mise en œuvre que récemment.

Pour que la DAFP ait des effets procycliques, il faut que certaines conditions soient remplies. Afin de déterminer dans quelle mesure elles ont été vérifiées de manière empirique, le rapport suit la structure suggérée par la BCE en tentant d'apporter **une réponse aux questions suivantes**:

- La plus grande sensibilité au risque inhérente au cadre de la DAFP accentue-t-elle la cyclicité des exigences minimales de fonds propres et, si tel est le cas, dans quelle mesure?
- Des exigences cycliques de fonds propres ont-elles une incidence sur le niveau de fonds propres des banques et influencent-elles l'offre de prêts de celles-ci?
- Le caractère cyclique de l'offre de prêts bancaires a-t-il un effet amplificateur sur le cycle économique?

Le rapport considère que globalement, **il reste difficile d'évaluer dans quelle mesure l'introduction de la DAFP a renforcé le caractère procyclique du crédit bancaire**. Bien que les éléments présentés dans le rapport suggèrent des liens possibles entre la DAFP et le comportement des banques en matière de prêts, on ne peut faire l'économie d'une **analyse conduite sur une plus longue période** pour pouvoir tirer des conclusions plus solides. Il convient, en outre, de souligner que, comme la mise en œuvre du cadre de Bâle II a coïncidé avec le déclenchement de la crise financière, il est particulièrement difficile de démêler les effets de ces deux événements.

En ce qui concerne **l'incidence de la disponibilité du crédit sur le cycle économique**, le rapport note que malgré les signes observés ces derniers mois d'une substitution croissante entre les financements par le marché et les financements bancaires, il faut d'autant moins sous-estimer le rôle prédominant joué par les banques dans l'apport de fonds à des fins de dépenses et d'investissement que l'obtention des fonds nécessaires à partir d'autres sources se révèle difficile pour certaines entreprises, notamment les plus petites. De plus, l'expérience récente a montré que les chocs au niveau de l'offre de prêts pouvaient affecter l'activité économique dans la zone euro, dont le système financier repose essentiellement sur les banques.

S'agissant des **mesures visant à limiter la procyclicité**, le rapport indique que la crise récente a montré que les acteurs du marché exigent une hausse du niveau des fonds propres lorsqu'ils considèrent qu'un établissement aura des difficultés à absorber les pertes. Intégrer au cadre réglementaire des exigences de fonds propres des mesures contracycliques plus efficaces pourrait contribuer à rétablir la confiance dans les bilans des banques, et à réduire ainsi la probabilité pour les banques de devoir augmenter leurs fonds propres réglementaires ou abaisser fortement le levier de leurs portefeuilles de crédit, pour répondre aux attentes des acteurs du marché. La Commission partage l'avis des institutions internationales, telles que le Conseil de stabilité financière et le Comité de Bâle, qui préconisent des mesures complémentaires pour éviter une procyclicité excessive.

La Commission envisage d'introduire **des tampons de fonds propres et / ou des provisions sur la durée du cycle**. Le provisionnement dynamique correspond au provisionnement pour les pertes sur prêts «anticipées» sur les expositions et les tampons concernent les «pertes non anticipées». Afin de lutter contre la procyclicité au niveau macroprudentiel, la Commission est favorable à la mise en place d'un tampon de fonds propres variable dans le temps. Dans la ligne du Comité de Bâle, la Commission envisage également d'introduire **un ratio de levier**. Il serait souhaitable d'harmoniser le ratio de levier au niveau international avant de le mettre en application, de l'ajuster entièrement au regard de toutes les différences qui subsistent en

matière comptable. Ce ratio serait calibré de façon à compléter de manière crédible les exigences fondées sur le risque, compte tenu des modifications futures du cadre de Bâle II.

Pour sa part, **la Commission a pris un certain nombre de mesures**. Elle a notamment proposé : i) de compléter les exigences de la DAFP par une obligation expresse faite aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement de mettre en place et de maintenir, pour les catégories du personnel dont les activités influencent notablement le profil de risque, des politiques et des pratiques de rémunération compatibles avec une gestion efficace du risque ; ii) de modifier la DAFP afin de relever les exigences réglementaires de fonds propres pour les activités relevant du portefeuille de négociation et pour les retitrisations détenues dans le portefeuille bancaire ; d'instituer le Comité européen du risque systémique (CERS) pour surveiller la stabilité de l'ensemble du système financier.

En conclusion, la Commission constate que nombre d'institutions et comités internationaux ont souligné l'importance d'introduire des mesures contracycliques dans le cadre prudentiel, afin d'éviter une procyclicité excessive au sein du système financier. En parallèle aux travaux en cours au sein du Comité de Bâle, la Commission examinera, en particulier, **les possibilités de limiter de la manière la plus efficace le risque systémique et la procyclicité**. La Commission estime que ces mesures devraient permettre d'éviter les prises de risque excessives en période de croissance économique, mais qu'elles devraient également être conçues de manière à pouvoir être atténuées en période de ralentissement économique, afin d'accroître la résistance du secteur bancaire et de favoriser l'apport de prêts à l'économie.

La Commission prendra également en compte les travaux en cours de l'organisme international qui élabore les normes comptables (l'IASB) et des autorités de surveillance prudentielle (le Comité de Bâle, notamment) dans le cadre de la préparation d'une proposition législative.

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

2004/0155(COD) - 11/10/2005

Le Conseil a pris acte de l'accord intervenu sur deux projets de directives instaurant de nouvelles exigences en matière d'adéquation des fonds propres pour les banques et les entreprises d'investissement, après avoir accepté tous les amendements votés par le Parlement européen en première lecture. Les deux directives peuvent dorénavant être adoptées sans débat lors d'une prochaine session du Conseil.

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

2004/0155(COD) - 28/05/2010 - Document de suivi

La Commission a présenté un rapport sur les incidences prévisibles de l'article 122*bis* de la directive 2008/46/CE.

Le document rappelle que depuis l'été 2007, les marchés de la titrisation connaissent une crise profonde liée aux pertes importantes et inattendues subies sur les titrisations de prêts hypothécaires, et dont ils ne se remettent que lentement et partiellement. Compte tenu des répercussions de cette crise sur le système financier et l'économie dans son ensemble, il est essentiel que la réglementation s'attaque aux causes fondamentales des pertes importantes et inattendues enregistrées sur certains actifs titrisés. L'une des causes identifiées tient à l'absence de pratiques saines en matière de souscription de prêts observée chez les émetteurs, ce qui s'explique par le fait que les investisseurs professionnels achetant des tranches de titrisation ont manqué à leur obligation de vigilance et n'ont dès lors pas imposé de véritable discipline aux émetteurs.

L'article 122*bis* de la directive 2008/46/CE impose certaines obligations aux établissements de crédit dans l'Union européenne, afin que leurs placements sous forme d'actifs titrisés obéissent à des règles de vigilance («diligence») appropriées et que les initiateurs soient incités à agir avec prudence lors de la souscription des prêts à titriser. L'article oblige également les établissements de crédit - lorsqu'ils jouent eux-mêmes le rôle d'initiateur - à publier les informations appropriées dont les investisseurs ont besoin pour évaluer dûment les risques.

L'article a fait l'objet d'une modification importante lors du processus législatif et il n'a été procédé à aucune évaluation de l'incidence de ses dispositions finales, en raison également des conditions difficiles auxquelles les marchés de la titrisation devaient alors faire face. En particulier, durant le processus législatif, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'efficacité de l'une de ses dispositions, à savoir l'obligation imposée aux émetteurs de titres de continuer d'assumer une partie du risque lors de la titrisation («l'exigence de rétention») afin qu'ils soient incités à initier des prêts en faisant preuve de vigilance.

Conformément à la directive 2008/46/CE, le rapport examine en particulier si les exigences minimales de rétention prévues à l'article 122*bis*, paragraphe 1, permettent d'atteindre l'objectif d'une meilleure harmonisation des intérêts des initiateurs ou des sponsors et des investisseurs, et renforcent la stabilité financière, et si une augmentation du niveau minimum de rétention serait appropriée en tenant compte de l'évolution internationale. Le rapport contient une annexe qui examine les suggestions d'ordre technique formulées par le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) en vue d'améliorer certains aspects spécifiques de la règle en matière de rétention.

S'agissant de son **incidence globale**, la Commission pense que l'article 122*bis* permettra d'harmoniser davantage les incitations des émetteurs et des investisseurs. Ainsi, il assainira les mécanismes de la tritisation et restaurera la confiance dans cette source de financement. En définitive, il pourrait en résulter une reprise des émissions de titrisation, qui redeviendraient une source de refinancement des prêts du secteur financier à l'économie réelle, tout en empêchant que ne réapparaissent les excès observés durant la crise. En ce qui concerne la question spécifique de l'efficacité du niveau minimum de rétention adopté, la Commission estime que **le seuil modéré de 5% devrait être maintenu**, tout en reconnaissant que les investisseurs devraient exiger des niveaux plus élevés selon le type de titrisation.

Par conséquent, **la conception générale de l'article 122*bis* devrait permettre d'atteindre l'objectif poursuivi**. En conclusion, la Commission attire l'attention sur un certain nombre de points d'ordre technique soulevés par le CEBC qui sont brièvement examinés dans l'annexe du rapport. La Commission estime **qu'il n'est pas nécessaire, dans l'immédiat, de proposer des modifications législatives de l'article 122*bis* dans ce contexte**.

Toutefois, elle suivra attentivement les évolutions internationales dans ce domaine, puisque certains pays en dehors de l'UE réfléchissent également à l'adoption de dispositions analogues à l'article 122*bis*, et notamment d'exigences de rétention. Au fur et à mesure que ces intentions se concrétiseront, la Commission veillera à ce que l'article 122*bis* soit également réévalué au regard des solutions, éventuellement différentes, adoptées dans d'autres pays.

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

2004/0155(COD) - 28/09/2005 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

Le Parlement européen a adopté à une large majorité le rapport de M. Alexander **RADWAN** (PPE/DE, D) sous réserve d'un grand nombre d' amendements techniques destinés à clarifier la proposition.

Le droit de regard du Parlement sur les mesures d'application ultérieures qui relèvent de la procédure de comitologie était le point le plus controversé. A ce propos, les députés ont inséré une clause d'extinction (« sunset clause ») qui autorise la Commission à prendre des mesures d'application suivant la comitologie classique dans les deux ans qui suivent l'adoption de la directive, et au plus tard jusqu'au 1er avril 2008.

Le vote en commission au fond avait déjà permis de trouver un compromis sur les principaux points en discussion concernant notamment le champ d'application des dispositions relatives aux fonds propres, la gestion des crédits intragroupes et la répartition des tâches entre les autorités de contrôle de l'État d'origine et de l'État d'accueil.

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

2004/0155(COD) - 17/02/2005 - Banque centrale européenne: avis, orientation, rapport

La Banque centrale européenne est convaincue qu'une fois qu'elles auront été transposées par les États membres, les directives proposées renforceront considérablement la solidité et la stabilité du système bancaire de l'UE grâce à l'application de normes de fonds propres plus sophistiquées, sensibles au risque. En conséquence, la BCE porte une appréciation générale positive sur les directives proposées. Elle formule toutefois un certain nombre de remarques générales concernant les points suivants :

- Instruments juridiques favorisant une mise en œuvre cohérente dans toute l'UE : conformément à l'extension convenue du processus Lamfalussy du secteur des valeurs mobilières à tous les autres secteurs financiers, il aurait été préférable de limiter les directives proposées à l'énoncé des principes cadres reflétant les choix politiques fondamentaux et les questions substantielles en matière d'adéquation des fonds propres des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et de rassembler les dispositions techniques sur l'adéquation des fonds propres dans un règlement de niveau 2 directement applicable. Cette approche favoriserait une mise en œuvre convergente de Bâle II dans toute l'UE, faciliterait le respect de la réglementation par les groupes financiers opérant dans plusieurs pays de l'UE et réduirait les coûts. La BCE estime que la structure juridique envisagée ne devrait pas être considérée comme l'aboutissement souhaitable, mais plutôt comme une étape d'un processus à long terme visant à mettre en place, si possible, un ensemble directement applicable de règles techniques de niveau 2 pour les établissements financiers au sein de l'UE.

- La réduction du nombre des options nationales et du pouvoir d'appréciation national : étant donné la nécessité de poursuivre la réduction du nombre des options nationales, la BCE serait favorable à l'introduction d'une disposition spécifique chargeant la Commission d'exercer un suivi des progrès réalisés en ce sens, et de rendre compte aux institutions communautaires, dans un délai raisonnable (de trois ans par exemple), de l'utilisation qui est faite du pouvoir d'appréciation national subsistant, en appréciant dans quelle mesure celui-ci est nécessaire et s'il convient de prendre d'autres initiatives réglementaires. La BCE note également que les termes généraux employés dans plusieurs dispositions des directives proposées ouvrent la voie à des interprétations divergentes par les autorités nationales, engendrant ainsi le risque que l'égalité des conditions de concurrence ne soit pas assurée dans toute l'UE. La BCE recommande d'utiliser une terminologie cohérente pour préciser les modalités selon lesquelles les autorités compétentes peuvent intervenir préalablement à l'utilisation de certaines techniques de mesure et de pondérations des risques.En outre, la BCE escompte que le rôle de coordination exercé par l'autorité chargée de la surveillance sur une base consolidée, ainsi que l'obligation explicite d'échange d'informations, contribueront à la stabilité du secteur bancaire au niveau tant de l'UE que des États membres.

- Calendrier et dispositions transitoires : la BCE accueille favorablement les dispositions concernant calendrier d'introduction des nouvelles exigences fonds propres figurant au titre VII, chapitre 1, de la directive bancaire proposée. Ces dispositions reflètent le calendrier prévu par Bâle II.

- Suivi de l'incidence structurelle et de l'incidence procyclique éventuelle du nouveau régime : la BCE soutient la proposition selon laquelle la Commission devrait contrôler régulièrement si la directive bancaire proposée a des effets importants sur le cycle économique. En outre, elle relève qu'il appartient à la Commission d'adopter les propositions de modification de la directive bancaire consolidée résultant de la refonte et que cela vaut également pour les éventuelles «mesures correctives» législatives mentionnées à l'article 156. Toutefois, il est essentiel que les éventuelles «mesures correctives» législatives soient de nature symétrique et que les normes de fonds propres ne soient modifiées que lorsque l'adaptation peut être maintenue, aux fins du contrôle prudentiel, tout au long du cycle.

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

2004/0155(COD) - 14/07/2004 - Document de base législatif

OBJECTIF : fixer de nouvelles exigences de fonds propres pour les banques et les entreprises d'investissement de manière à garantir que les fonds propres des institutions financières sont plus étroitement alignés sur les risques auxquels elles sont exposées, à améliorer la protection des consommateurs, à renforcer la stabilité financière et à accroître la compétitivité de l'industrie européenne.

ACTE PROPOSÉ : Directives du Parlement européen et du Conseil.

CONTENU : la Commission propose de fixer de nouvelles exigences de fonds propres pour les banques et les entreprises d'investissement, de manière à assurer l'application cohérente, dans toute l'Union européenne, du nouveau cadre international concernant les exigences de fonds propres adopté par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire ("Bâle II"). À l'approche existant actuellement, le nouveau cadre proposé substitue trois approches différentes permettant aux institutions financières de choisir celle qui leur convient le mieux: une approche simple, une approche intermédiaire et une approche avancée. Les approches simple et intermédiaire pourront être utilisées dès la fin de 2006 (mais les banques pourront toujours choisir d'appliquer les règles actuelles jusqu'à la fin de 2007), et l'approche la plus avancée à partir de la fin de 2007.

La proposition fixe des exigences de fonds propres - c'est-à-dire le montant des ressources financières propres que les banques et les entreprises d'investissement doivent détenir pour couvrir leurs risques et protéger leurs déposants - plus faibles pour le financement des petites et moyennes entreprises, et prévoit un traitement préférentiel pour certains types de capital-risque. Elle reconnaît également les risques plus faibles associés aux prêts de détail aux particuliers (tant pour des utilisations générales que pour l'acquisition d'un logement), en instaurant des exigences de fonds propres plus faibles pour ces types de prêts. Par ailleurs, afin d'éliminer certains obstacles au marché unique résultant de la pluralité d'autorités de surveillance nationales compétentes, la proposition prévoit que ces autorités sont tenues de collaborer plus étroitement entre elles, notamment pour autoriser l'utilisation par les institutions financières des méthodes les plus sophistiquées. Enfin, le comité européen des contrôleurs bancaires, qui a été institué récemment, aura un rôle important à jouer pour assurer la cohérence des approches des diverses autorités de surveillance.

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.

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

2004/0155(COD) - 14/06/2006 - Acte final

ACTE LÉGISLATIF : Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (refonte).

CONTENU : le Conseil a adopté deux directives visant à instaurer de nouvelles exigences en matière d'adéquation des fonds propres pour les banques et les entreprises d'investissement, après avoir accepté tous les amendements votés par le Parlement européen en première lecture (voir également 2004/0159(COD)).

Les nouvelles exigences visent à contribuer à la stabilité financière et à renforcer la confiance dans le système financier en encourageant une meilleure gestion des risques par les établissements financiers. Ces exigences, qui font partie du plan d'action de l'UE sur les services financiers, sont aussi destinées à renforcer la compétitivité de l'économie européenne par une réduction des frais financiers pour les entreprises.

Les nouvelles exigences s'alignent sur des lignes directrices internationales établies en juin 2004 ("accord de Bâle II") par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui élabore des normes en matière de surveillance et adresse aux autorités de contrôle bancaire des recommandations sur les meilleures pratiques.

Un aspect clé du nouveau cadre est sa souplesse. La directive laisse ainsi aux établissements financiers le choix entre trois approches distinctes en matière d'adéquation des fonds propres - les approches simple, intermédiaire et avancée -, en fonction de leur situation et de la complexité de leur gestion du risque. Les approches simple et intermédiaire peuvent être suivies à partir de la fin 2006 (mais les banques peuvent encore choisir de continuer à appliquer les règles en vigueur jusqu'à la fin 2007) tandis que l'approche la plus avancée peut être adoptée à partir de la fin 2007.

Les nouvelles règles fixent des exigences plus précises en ce qui concerne les fonds propres (c'est-à-dire le montant de capital que les banques et les établissements d'investissement doivent détenir en "interne" afin de se couvrir contre leurs risques et de protéger les déposants), pour le financement, entre autres, des petites et moyennes entreprises. Les règles prévoient un traitement préférentiel pour certains types de capitaux à risques.

Les deux directives portent refonte de la directive 2000/12/CE concernant l'activité des établissements de crédit et de la directive 93/6/CEE sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit et transposent en droit communautaire l'accord "Bâle II" du Comité de Bâle.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 20/07/2006.

APPLICATION : 31/12/2006.

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

2004/0155(COD) - 17/07/2012

La Commission présente son deuxième rapport concernant les effets des directives 2006/48/CE et 2006/49/CE sur le cycle économique.

Les exigences minimales de fonds propres applicables aux banques en vertu des directives de l'UE sur l'adéquation des fonds propres (DAFP), elle-même fondée sur le cadre de Bâle II, sont sensibles aux risques. Il est rappelé que l'éventualité d'un rôle de la DAFP dans la procyclicité constatée au sein du système financier à l'époque du cadre de Bâle I explique l'inclusion dans la DAFP d'une disposition qui impose à la Commission de contrôler régulièrement si la DAFP a des «effets importants sur le cycle économique» et d'établir un rapport bisannuel et de soumettre celui-ci, assorti de toute proposition appropriée d'éventuelles mesures correctives.

La Commission a établi son premier rapport sur la procyclicité en 2010. Ce deuxième rapport se fonde une nouvelle fois sur l'analyse de la BCE. Ses principales conclusions sont les suivantes :

Cyclicité des exigences des fonds propres : les autorités de surveillance nationales couvertes par l'enquête de la BCE en 2011 s'accordent à considérer que les exigences minimales de fonds propres (EMFP) de la DAFP sont **plus sensibles aux risques** et tendent à être plus cycliques que celles de Bâle I en vigueur auparavant. L'augmentation de la cyclicité des exigences de fonds propres est principalement attribuée à la plus grande sensibilité aux risques du cadre global, notamment dans le calcul des exigences de fonds propres selon les approches fondées sur les notations internes (NI).

L'analyse quantitative de la BCE s'est attachée à déterminer le degré de corrélation entre, d'une part, les paramètres de risque entrés dans les modèles fondés sur l'approche NI, à savoir les estimations concernant la probabilité de défaut (PD) et la perte en cas de défaut (LGD), et les expositions et, d'autre part, les facteurs macroéconomiques, et quelles en sont les répercussions sur les EMFP cycliques.

La BCE a observé des signes tangibles de l'existence d'EMFP cycliques découlant de PD cycliques pour les grandes banques du groupe 1 appliquant l'approche NI au risque de crédit, quelque peu contrebalancées par les expositions cycliques (c'est-à-dire réduites en cas de ralentissement économique). Bien que, sous réserve de vérification, il semble exister une cyclicité des EMFP au niveau des portefeuilles («entreprises» et «clientèle de détail»), **cet effet semble être atténué au niveau des banques** si l'on prend en considération la totalité de l'échantillon des banques.

Cette atténuation peut s'expliquer en premier lieu par l'ajustement des portefeuilles en période de crise, par exemple dans le but d'augmenter les actifs pouvant servir de garanties dans les opérations de liquidités des banques centrales, de sorte que, si la crise ne s'était pas produite, les signes de la cyclicité des EMFP auraient pu se manifester plus nettement.

Les banques utilisant l'approche standard peuvent également présenter des EMFP cycliques en raison de la dépendance de cette méthode à l'égard des agences de notation externes dont les notes sont cycliques.

Incidence sur l'activité de prêt des banques : la capacité et la volonté des banques d'accorder des prêts dépendent en partie de l'intensité du caractère contraignant des exigences minimales de fonds propres. Bien que l'EMFP calculée selon les règles de l'actuelle DAFP puisse avoir eu une certaine incidence sur le niveau effectif des fonds propres détenus par les banques, en plus de plusieurs autres facteurs, l'anticipation d'exigences réglementaires plus strictes peut avoir donné lieu à des objectifs de fonds propres largement supérieurs à l'EMFP, ayant des incidences importantes sur les bilans et les politiques de prêt. Le rapport note toutefois qu'il s'agit d'un facteur distinct de la cyclicité de la législation en vigueur.

Incidence de la disponibilité du crédit sur le cyclé économique : il reste malaisé de quantifier l'incidence de l'évolution des EMFP sur les prêts et le PIB.

La BCE a examiné les résultats d'une analyse réalisée par le MAG (BIS, 2010), groupe d'évaluation macroéconomique créé par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le conseil de stabilité financière pour évaluer les effets macroéconomiques de la transition vers des exigences plus strictes en matière de fonds propres et de liquidité dans le cadre de l'accord de Bâle III.

Le MAG a constaté que les modèles macroéconomiques classiques ne se prêtent pas à l'étude directe des effets des changements de politique prudentielle sur les activités de crédit et le PIB. Compte tenu de toutes les réserves qui tempèrent l'analyse quantitative de la cyclicité des EMFP par la BCE, il semble **prématuré de procéder à une estimation quantitative** de l'importance de l'effet procyclique probable des exigences de fonds propres de la DAFP sur les prêts et le PIB.

Mesures visant à limiter la procyclicité : en juillet 2011, la Commission a proposé un paquet législatif visant à réformer la réglementation du secteur bancaire, composé d'une directive (DAFP IV) et d'un règlement (RAFP). Cette proposition fait suite à l'accord de Bâle III et répond à l'objectif essentiel de maintenir l'offre de crédit pour l'économie réelle dans l'UE.

La proposition comprend un certain nombre de mesures de nature à atténuer la procyclicité du crédit bancaire:

- un «règlement uniforme»,
- un coussin de fonds propres contracyclique,
- l'introduction d'un ratio de levier,
- une réduction de la dépendance à l'égard des agences de notation pour les exigences prudentielles et
- une marge de manœuvre pour l'adoption de nouvelles mesures visant à améliorer les possibilités de crédit pour les petites et moyennes entreprises.

S'il y a lieu, la mise en œuvre des mesures se fera progressivement au fil du temps, de manière à éviter les effets procycliques.

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

2004/0155(COD) - 18/12/2012 - Document de suivi

La Commission présente un rapport sur l'application au microcrédit de la directive 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

Il faut rappeler qu'en novembre 2007, la Commission a publié sa communication «Initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi» afin de promouvoir un environnement plus favorable au développement du microcrédit. Au cours des derniers mois écoulés, elle a pris des **contacts directs avec le secteur du microcrédit** et les pouvoirs publics nationaux afin de mieux cerner les obstacles auxquels sont confrontés les prestataires de microcrédit dans le déploiement de leurs services partout dans l'UE.

La Commission est par ailleurs très active dans le domaine du microcrédit, avec notamment des initiatives comme **JEREMIE et JASMINE**, ou l' instrument européen de microfinancement Progress lancé en 2010 en vue d'accroître la disponibilité du microcrédit pour lutter contre le chômage des jeunes et faciliter la création ou le développement de nouvelles entreprises.

Le rapport vise à préciser ce qu'il faut entendre par «microcrédit», en portant une attention particulière aux microprêteurs, afin d'avoir dès le départ une appréciation claire des participants et des enjeux qui interviennent dans cette activité de crédit. Il donne également un aperçu du contrôle prudentiel des microprêteurs dans l'UE et détermine les effets des exigences prudentielles résultant de l'application de la directive 2006/48/CE sur les activités de microcrédit.

Effets limités des exigences prudentielles : la Commission et bon nombre d'autorités publiques nationales considèrent que les exigences prudentielles énoncées dans la directive 2006/48/CE **ne nuisent en rien au développement des activités de microcrédit**.

En premier lieu, **une grande partie des prestataires de microcrédit sont exemptés** de l'application des exigences prudentielles énoncées dans la directive 2006/48/CE. Par ailleurs, **plusieurs facteurs** tendent à atténuer l'impact des exigences prudentielles de la directive 2006/48/CE sur les activités de microcrédit, même si elle impose certaines contraintes :

- la nature spécifique du microcrédit n'est pas prise en compte dans la législation de l'UE en matière bancaire ;
- l'accès aux mécanismes de garantie publics permet aux prestataires de microcrédit de réduire sensiblement le niveau des fonds propres requis pour couvrir le risque de crédit auquel ils sont exposés ;
- la plus grande partie du microcrédit peut être exemptée de la limite applicable aux grands risques destinée à réduire le risque de concentration (les microcrédits ne comprennent, en théorie, aucun prêt dont la valeur dépasserait 25% des fonds propres réglementaires des prestataires bancaires de microcrédit) ;
- les exigences de la directive en termes de gestion des risques aident les microprêteurs bancaires à atténuer leurs risques ;
- la directive 2006/48/CE exige que les établissements bancaires, y compris les microprêteurs, aient des stratégies, des politiques et des procédures saines de gestion de la liquidité, afin de détecter, de mesurer, d'encadrer et de contrôler de façon quotidienne le risque de liquidité, ainsi que des plans d'urgence pour faire face à des crises de liquidité ;
- la directive 2006/48/CE peut occasionner de lourdes charges administratives, qui risquent de réduire l'attractivité du microcrédit en tant qu' activité bancaire, mais sont susceptibles de renforcer la confiance des investisseurs financiers dans les prestataires de microcrédit.

Face à ce constat, il semblerait que **les règles prudentielles soient moins pénalisantes qu'on aurait pu le penser** pour le microcrédit dans l'UE, de sorte qu'il ne paraît **pas indispensable de les adapter aux spécificités des activités de microcrédit**.

De plus, le microcrédit rassemble un grand nombre d'intervenants qui ne sont pas soumis aux mêmes règles ou législations et sont traités diversement dans les États membres selon le cadre politique et législatif en place. Compte tenu de cette situation hétérogène, ajoutée à l'absence de définition cohérente et communément utilisée du microcrédit, la Commission estime que toute action visant à modifier le cadre prudentiel et réglementaire **appellerait au préalable un examen approfondi** afin de vérifier si les activités de microcrédit s'en trouveraient effectivement favorisées.

Un autre argument avancé dans le rapport est **qu'aucune réforme des exigences prudentielles n'est nécessaire** si l'on considère que le développement du microcrédit dépend, dans une large mesure, de facteurs non prudentiels.

Autres réformes envisageables : la Commission estime en revanche que plusieurs domaines, en dehors de la sphère prudentielle, pourraient faire l' objet de réformes :

- un moyen d'encourager l'offre de microcrédit pourrait être, par exemple, de mettre en place **un environnement général plus favorable pour les institutions spécialisées dans le microcrédit**, en facilitant leur accès aux ressources financières. Des mesures pourraient être prises en vue d' élargir les possibilités de garanties de prêts, de stimuler la coopération entre les banques et les prestataires non bancaires ou de renforcer la transparence financière ;
- l'élaboration de **codes de conduite volontaires**, à l'instar de ceux qui ont été proposés par le secteur du microcrédit lui-même au cours des dernières années, ou plus récemment par la Commission européenne, peut servir à renforcer la reconnaissance et la crédibilité des prestataires de microcrédit qui y souscrivent ;
- un **réexamen du cadre de protection des consommateurs** en matière de microcrédit, qui n'entre pas dans le champ d'application de la directive 2006/48/CE, et l'adoption éventuelle d'améliorations appropriées peuvent aussi avoir des effets positifs sur les activités de microcrédit.

Enfin, un renforcement de l'attention portée au **cadre institutionnel qui régit l'activité des indépendants et des microentreprises** pourrait aussi accroître leurs chances de succès et rendre le microcrédit plus profitable. Il pourrait être utile de promouvoir également des mesures destinées à simplifier les systèmes juridiques et administratifs ou à faciliter la transition entre le chômage ou l'aide sociale et le démarrage d'une activité indépendante.