

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement»

COM(2011) 452 final – 2011/0202 (COD)

(2012/C 68/07)

Rapporteur: **M. MORGAN**

Le 30 novembre 2011 et le 17 novembre 2011, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement»

COM(2011) 452 final – 2011/0202 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2011.

Lors de sa 477^e session plénière des 18 et 19 janvier 2012 (séance du 18 janvier 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 179 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve les grandes lignes de la directive sur l'adéquation des fonds propres IV (DAFP IV) ⁽¹⁾, ainsi que l'accord de Bâle III sur lequel celle-ci se fonde. Toutefois, la DAFP IV augmentera le coût des activités bancaires, et c'est là un aspect d'une grande importance pour les entreprises de l'UE, notamment les PME. Le dispositif de Bâle est conçu pour des banques d'envergure internationale, qui devraient toutes s'y conformer.

1.2 Les directives de l'UE sur l'adéquation des fonds propres se sont toujours appliquées à toutes les banques, ce qui est important en raison du rôle que jouent pour soutenir l'économie les banques régionales et celles qui ne sont pas constituées en société par actions. Les PME dépendent fortement des financements bancaires et il convient donc de veiller à éviter d'imposer à celles de l'UE un handicap de coût par rapport à leurs concurrents dans le monde. C'est dans ce contexte que le CESE invite instamment la Commission à faciliter l'essor de la banque éthique et participative ⁽²⁾.

1.3 L'analyse d'impact menée par la Commission a conclu que les nouvelles exigences en matière de fonds propres ne présenteraient pas d'inconvénients particuliers pour les PME, mais le Comité reste méfiant à cet égard et demande que la Commission suive de près les évolutions du crédit et des frais bancaires aux PME. En outre, le CESE approuve que la Commission examine la notation des risques liés au crédit aux PME.

1.4 Ce nouveau dispositif rassemble les deux aspects micro-prudentiel et macro-prudentiel. En ce qui concerne le volet micro-prudentiel, ces propositions prévoient des fonds propres plus élevés et de meilleure qualité, une meilleure couverture des risques, l'instauration d'un ratio de levier qui vient compléter les

mesures de fonds propres fondées sur le risque et une nouvelle approche de la liquidité. En ce qui concerne le volet macro-prudentiel, la DAFP IV exige la constitution de volants de fonds propres en période de conjoncture favorable, dans lesquels on peut puiser en période de crise, ainsi que d'autres mesures pour gérer le risque systémique et l'interdépendance des établissements. Au moins sur le plan théorique, les propositions à l'examen répondent à l'ensemble des problèmes révélés par la crise bancaire, tels que les énumère l'avis antérieur du CESE sur la DAFP III ⁽³⁾.

1.5 En dernier ressort, les effets de la législation dépendront toutefois de son application et des acteurs concernés. La crise bancaire n'a pas de cause unique; tous les acteurs en sont responsables. Les directeurs responsables de la gouvernance de nombreuses banques étaient manifestement en faute, mais c'était aussi le cas des commissaires aux comptes, des agences de notation, des investisseurs institutionnels et des analystes, des instances régulatrices et des autorités de surveillance des États membres, des banques centrales, des ministères des finances et des responsables politiques; dans le même temps, les universitaires économistes et les commentateurs des médias n'ont eux non plus rien vu de ce qui se produisait. Le CESE voudrait croire que ces acteurs ont tiré les enseignements de la dernière crise, mais la manière dont la crise de la dette souveraine est traitée tend à prouver le contraire. Dans certains cas, la recapitalisation des banques n'a pas été abordée, les tests de résistance ont été peu convaincants (Dexia), les auditeurs n'ont pas exigé la constitution rigoureuse de provisions pour dépréciation de la dette souveraine, tandis que les hommes politiques, en appliquant des solutions politiques aux problèmes économiques, portent la responsabilité d'avoir laissé la crise échapper à tout contrôle.

1.6 En contrepartie de ce nouveau règlement, il convient de mettre en œuvre des mesures de sortie de crise et de résolution fondées sur des instruments tels que les «testaments». Tout en

⁽¹⁾ JO L 329 du 14.12.2010, p. 3–35, Avis CESE: JO C 339 du 14.12.2010, p. 24–28.

⁽²⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 33.

⁽³⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 62–65.

laissant l'État continuer à garantir les dépôts de faible montant, il convient d'éliminer l'aléa moral que constitue un soutien illimité de l'État aux banques en faillite. Si la situation est assez claire, les investisseurs, les créanciers et les directeurs devront engager directement leur responsabilité pour la santé future de chaque établissement de crédit.

1.7 En vue de rétablir la stabilité et la confiance à l'égard des marchés, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont convenu dans leur plan de sortie de crise du 26 octobre 2011 d'exiger d'un certain nombre de banques qu'elles détiennent un ratio de 9 % de fonds propres de la plus haute qualité d'ici juin 2012, y compris un tampon temporaire pour faire face à l'exposition aux risques souverains. Ces dispositions étaient nécessaires, étant donné que la proposition de règlement à l'examen prévoyait pour les nouvelles exigences en fonds propres une période de transition qui s'étale sur plusieurs années. En conséquence de cette décision, certaines banques éprouveront de grandes difficultés à lever de nouveaux capitaux, notamment parce qu'elles doivent refinancer la dette existante, ce qui est en soi problème crucial, car les sources de financement se sont taries dans la seconde moitié de 2011. Le Comité reconnaît qu'il s'agit là de mesures exceptionnelles, mais dont l'incidence n'en demeure pas moins immédiate, quels que soient les bénéfices qu'elles produiront en dernier ressort.

1.7.1 Si elles devaient s'appliquer, ces exigences en matière de fonds propres pourraient avoir des conséquences désastreuses pour les petites banques et les banques locales, qui sont généralement plus accommodantes que les banques internationales à l'égard des PME et des microentreprises. Si ces banques devaient éprouver plus de difficultés à mobiliser de tels capitaux, il serait plus difficile pour les PME d'accéder à des financements.

1.8 Cette décision soulève deux grandes inquiétudes, si la crise actuelle du financement devait se prolonger. Si les banques ne peuvent ou ne veulent pas lever à court terme de nouveaux capitaux sous forme d'actions, ce qui risquerait de diluer leur actionnariat actuel, elles ont la possibilité de réduire la taille de leur bilan en réduisant leur encours de prêts, pour le rendre cohérent avec leurs réserves de fonds propres. À un moment où les États membres tentent de redynamiser leurs économies, l'arrêt de l'octroi de crédit par les banques serait un désastre. Afin d'éviter qu'une telle situation ne se produise, les autorités des États membres et de l'UE devraient chercher à coopérer avec le secteur bancaire, plutôt que de l'affronter en permanence. Elles devraient également s'employer à prendre un ensemble de mesures visant à encourager les méthodes de financement alternatives telles que la banque participative, comme cela a déjà été proposé dans un précédent avis du CESE ⁽⁴⁾.

1.9 La seconde inquiétude concerne les banques qui lèvent des fonds propres supplémentaires sur les marchés. La plupart de ces capitaux sont disponibles auprès de fonds souverains et de banques d'Asie et du Proche-Orient. Il existe un réel danger que la structure de propriété du système bancaire européen échappe au contrôle des États membres de l'UE.

1.10 Un problème particulier s'est fait jour au cours de la crise de la dette souveraine, à savoir la preuve patente que, contrairement aux lignes directrices tant de l'accord que des

directives en matière d'exigences de fonds propres, la dette souveraine n'est manifestement pas sans risque. Il s'agit là d'une déficience notable des dispositions du règlement relatives à la qualité des fonds propres. Elle a de lourdes répercussions pour les banques, qui n'ont guère eu d'autre choix que d'accumuler des titres de dette souveraine. Il y a lieu à cet égard que les instances de régulation reconsidèrent l'application mécanique de la notation «sans risque», et que les banques revoient leurs méthodologies internes en matière d'appréciation des risques.

1.11 L'effet cumulé sur les fonds propres, la liquidité et le levier des DAFP II, III et IV, les régimes de résolution à venir, l'intérêt croissant pour des propositions à la Volcker afin de limiter les opérations bancaires en nom propre et de séparer les activités bancaires de dépôt et d'investissement sont autant d'éléments qui conduiront probablement à devoir repenser le modèle opérationnel appliqué si rentablement par les plus grandes banques au cours de la dernière décennie et l'adapter au contexte marqué par l'austérité et la pénurie de capital de la présente décennie. Il est de l'intérêt de l'ensemble des acteurs – emprunteurs et prêteurs, salariés et investisseurs – et de la société en général que les banques puissent mettre en place un nouveau modèle opérationnel, d'une rentabilité moins élevée mais, espérons-le, plus durable pour les années qui viennent.

1.12 De l'avis du CESE, les nouveaux modèles économiques doivent être éthiques et durables. Il faut améliorer les relations avec les clients, les pratiques commerciales doivent être scrupuleusement éthiques et les structures de récompense doivent être entièrement revues. Tous les acteurs portent une responsabilité dans l'essor de la crise. Tous doivent maintenant s'unir pour construire des établissements de crédit capables de soutenir l'économie de l'UE dans la décennie difficile qui s'annonce.

2. Introduction

2.1 Les directives de l'UE sur l'adéquation des fonds propres sont conçues pour mettre en place le cadre du marché bancaire intérieur. Par là même, elles transposent les accords de Bâle dans le droit de l'Union. Le Comité de Bâle a été constitué en 1975. En 1988, ce comité a décidé de mettre en place un système de mesure des fonds propres, communément appelé accord de Bâle sur les fonds propres. Ce système prévoyait la mise en place d'un dispositif de mesure du risque de crédit. L'UE a transposé cet accord par la voie de sa première directive en matière de fonds propres (DAFP) ⁽⁵⁾ sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit en mars 1993.

2.2 Un deuxième accord de Bâle (Bâle II) a été rendu public en 2004. L'UE a transposé ces éléments dans une nouvelle DAFP adoptée en juin 2006, qui a pris effet en décembre 2006. Le CESE a adopté son avis ⁽⁶⁾ sur cette proposition de CRD lors de sa session plénière en mars 2005.

2.3 La Commission a adopté en octobre 2008 une proposition de modifications fondamentales de la DAFP (DAFP II). Cette révision de la DAFP répondait en partie aux recommandations du Forum sur la stabilité financière du G7 et à la crise du marché. Ce document a été publié en juillet 2009 pour application en décembre 2010.

⁽⁴⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 33.

⁽⁵⁾ JO L 141 du 11.6.1993, p. 1-26.

⁽⁶⁾ JO C 234 du 22.9.2005, p. 8-13.

2.4 En cohérence avec les travaux menés en parallèle par le Comité de Bâle, la Commission a procédé à des consultations et a publié des propositions (en juillet 2009) de modification relatives au portefeuille de négociation, à la retraite et à la rémunération des personnels bancaires, qui constituaient une partie du paquet DAFP III. Le CESE a adopté un avis (7) à ce sujet lors de sa session plénière de janvier 2010.

2.5 En réponse à la crise financière, le troisième accord de Bâle a été rendu public en décembre 2010. Les exigences proposées en matière de fonds propres et de volants de liquidité sont bien plus élevées qu'auparavant. Le dispositif de Bâle III exige des banques qu'elles détiennent une composante d'actions ordinaires de 4,5 % (au lieu des 2 % prévus par Bâle II) et des fonds propres de base (T1) de 6,0 % des actifs pondérés des risques (au lieu de 4 % selon Bâle II). Le dispositif «Bâle III» prévoit également des volants supplémentaires de fonds propres, à savoir: (i) un volant obligatoire de conservation des fonds propres de 2,5 %, et (ii) un volant facultatif contracyclique, qui permet aux instances régulatrices nationales d'exiger jusqu'à 2,5 % de fonds propres supplémentaires lors de périodes de croissance du crédit. En outre, ce même dispositif instaure un ratio de levier minimal de 3 %, ainsi que deux ratios obligatoires de liquidité. Le ratio de liquidité à court terme exige qu'une banque dispose d'un niveau adéquat d'actifs liquides de haute qualité pour couvrir ses besoins de liquidité sur une période de 30 jours; le ratio de liquidité à long terme requiert la détention d'un montant minimum de financements stables supérieur aux éventuels besoins de liquidité sur une période d'un an. Les propositions visant à transposer Bâle III en une DAFP IV ont été publiées en juillet 2011 et constituent l'objet du présent avis.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 La Commission européenne a présenté des propositions pour changer le comportement des 8 000 banques qui opèrent en Europe. Cette proposition vise pour l'essentiel à renforcer la capacité de résistance du secteur bancaire européen tout en faisant en sorte que les banques continuent de financer l'activité économique et la croissance. Les propositions de la Commission visent trois objectifs concrets:

- cette proposition exige que les banques détiennent davantage de fonds propres de meilleure qualité pour résister par elles-mêmes aux prochaines crises. Des établissements ont abordé la dernière crise avec des fonds propres insuffisants, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif, ce qui a conduit les autorités nationales à les aider dans une mesure sans précédent. Par cette proposition, la Commission transpose pour l'Europe les normes internationales sur les fonds propres des banques, convenues au niveau du G20 (et plus communément connues sous l'appellation d'accord de Bâle III). Dans ce domaine, l'Europe jouera un rôle pionnier, en appliquant ces règles à plus de 8 000 banques, qui représentent 53 % des actifs mondiaux.
- La Commission veut également mettre en place un nouveau dispositif de gouvernance qui confère aux autorités de surveillance de nouveaux pouvoirs pour suivre les banques

plus étroitement et pour intervenir lorsqu'elles détectent des risques, par exemple pour réduire le crédit lorsque ce dernier semble en train de former une bulle.

- En rassemblant l'ensemble de la législation en vigueur en la matière, la Commission propose de fournir un code unique de la réglementation bancaire. Ceci permettra d'en améliorer à la fois la transparence et l'application.

3.2 La proposition à l'examen contient deux parties: une directive relative aux activités de prise de dépôts et un règlement régissant la manière dont sont menées les activités des établissements de crédit et d'investissement. Ces deux instruments juridiques forment un tout et il convient de les examiner ensemble. La proposition à l'examen est accompagnée d'une analyse d'impact qui démontre que cette réforme permettra de réduire sensiblement la probabilité d'une crise bancaire systémique.

3.3 Le règlement à l'examen détaille les exigences prudentielles à l'intention des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et il recouvre les thèmes suivants:

- les fonds propres: la proposition de la Commission augmente le montant des fonds propres qu'une banque doit détenir, ainsi que leur qualité. Elle harmonise également les éléments à déduire de ces fonds propres, afin de déterminer le montant net de capital réglementaire qu'il est prudent de prendre en compte à des fins réglementaires;
- la liquidité: afin d'améliorer la solidité à court terme du profil de risque de liquidité des établissements financiers, la Commission propose d'instaurer un ratio de liquidité à court terme, dont la composition et l'équilibre exact seront déterminés après une période d'observation et de révision en 2015;
- un ratio de levier: afin de limiter une accumulation excessive de l'effet de levier sur les bilans des établissements de crédit et sur les entreprises d'investissement, la Commission propose également qu'un ratio de levier soit soumis à l'examen des autorités de surveillance. Les conséquences d'un ratio de levier seront suivies de près avant que cette exigence ne devienne éventuellement obligatoire le 1^{er} janvier 2018;
- le risque de contrepartie: en cohérence avec la politique de la Commission en matière d'opérations sur dérivés de gré à gré, des modifications sont apportées afin d'encourager les banques à compenser les dérivés de gré à gré ou les contreparties centrales;
- un code unique: la crise financière a mis en lumière les dangers liés à la divergence des règles nationales. Un marché unique a besoin d'un code unique. Le règlement est d'application directe sans qu'il soit nécessaire de le transposer dans les droits nationaux et de ce fait, cet instrument élimine une source possible de divergence. De même, le règlement fixe une série unique de règles en matière de fonds propres.

(7) JO C 339 du 14.12.2010, p. 24-28.

3.4 La directive à l'examen couvre les domaines régis par la directive en vigueur relative aux exigences en fonds propres, mais ces dispositions de l'UE doivent être transposées par les États membres d'une manière adaptée à l'environnement propre à chacun, telles que les exigences en matière de reprise et de poursuite d'activités bancaires, les conditions de l'exercice de leur liberté d'établissement et de celle de fournir des services, la désignation des autorités compétentes et la définition des principes qui régissent la surveillance prudentielle. La directive à l'examen propose les éléments nouveaux suivants:

- une gouvernance renforcée: la proposition à l'examen renforce les exigences en ce qui concerne les dispositifs et les procédures de gouvernance des entreprises et instaure de nouvelles règles destinées à accroître l'efficacité de la surveillance du risque par les conseils d'administration; elle renforce ainsi le statut des fonctions de gestion des risques et assure un suivi efficace par les instances de surveillance de la gouvernance du risque;
- des sanctions: si des établissements contreviennent aux exigences de l'UE, la proposition à l'examen permettra d'assurer que toutes les instances de surveillance puissent infliger des sanctions qui soient réellement dissuasives, mais aussi efficaces et proportionnées – par exemple, des amendes administratives qui peuvent atteindre jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel d'un établissement ou encore des interdictions temporaires concernant les membres de l'organe de direction de l'établissement en question;
- des volants de fonds propres: elle met en place deux volants de fonds propres en sus des exigences minimales de fonds propres: un volant obligatoire de conservation des fonds propres pour toutes les banques de l'UE et un volant facultatif contracyclique qui doit être défini à l'échelon national;
- une surveillance renforcée: la Commission se propose de renforcer le régime de surveillance, de manière à imposer l'élaboration annuelle d'un programme de surveillance pour chaque établissement faisant l'objet d'une surveillance, sur la base d'une évaluation des risques; un recours plus systématique et plus important aux vérifications sur place; des normes plus strictes et une évaluation plus poussée et plus prospective de la surveillance.

3.5 En dernier lieu, la proposition visera à réduire, autant que possible, la mesure dans laquelle les établissements de crédit s'appuient sur des agences externes de notation du crédit: a) en exigeant que toutes les décisions des banques en matière d'investissement ne se fondent pas sur les seules notations, mais également sur leur propre avis sur le crédit et b) en exigeant que les banques avec un nombre significatif d'expositions dans un portefeuille donné élaborent des notations internes pour ce portefeuille au lieu de se reposer sur des notations externes afin de calculer leurs exigences en matière de fonds propres.

3.6 La Commission estime que:

- la proposition à l'examen réduira les actifs pondérés en fonction du risque des grands établissements de crédit de 24,5 % et de 4,1 % pour ceux plus petits;

- le besoin de lever de nouveaux fonds propres en raison des nouvelles exigences et du volant de conservation s'élève à 84 milliards d'euros d'ici 2015 et à 460 milliards d'euros d'ici 2019.

4. Perspective du CESE

4.1 Le CESE n'a pas été saisi d'une demande d'avis sur la directive. En conséquence, à deux exceptions près, le présent avis du Comité se limitera au règlement.

4.2 La DAFP IV est un grand progrès pour la réglementation des fonds propres. Elle relèvera substantiellement les exigences prudentielles, elle garantira que les fonds propres réglementaires permettent réellement d'absorber les pertes et elle découragera les activités risquées, pour lesquelles le dispositif d'avant la crise n'exigeait que bien trop peu de fonds propres. Plus généralement, tant cette crise que celles qui l'ont précédée ont montré que des montants insuffisants de fonds propres de haute qualité et liquides coûtent très cher à la société d'un point de vue économique lorsque les banques rencontrent des difficultés. Il importe de corriger cette situation. Si le CESE souscrit à l'orientation générale du règlement, il émet toutefois plusieurs réserves qu'il détaille dans le présent avis.

4.3 Les banques doivent détenir suffisamment d'actifs liquides pour faire face aux problèmes de liquidité qu'elles pourraient rencontrer sans devoir demander l'aide publique. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que la banque centrale devrait envisager d'agir en tant que prêteur en dernier ressort. Le ratio de liquidité à court terme joue donc un rôle utile. En outre, les banques doivent limiter les asymétries d'échéance dans leurs bilans. Le financement d'actifs à très long terme par des passifs à très court terme engendre des risques, non seulement pour la banque elle-même, mais également pour le reste de l'économie. C'est pourquoi le CESE soutient la proposition d'élaborer et d'instaurer le ratio de liquidité à long terme en temps voulu.

4.4 En tout état de cause, il conviendra de calibrer avec le plus grand soin les exigences de liquidités, afin qu'elles ne provoquent pas une grave dislocation des activités bancaires. Le CESE se félicite que la proposition offre la souplesse d'autoriser des modifications des ratios de liquidité à long terme et à court terme, au fur et à mesure que les autorités de surveillance acquièrent l'expérience de leur incidence. Les activités bancaires traditionnelles consistaient à transformer la maturité, à savoir emprunter à court terme pour prêter à long terme. Si elles subissaient de trop fortes restrictions, l'économie en pâtirait. En outre, le CESE s'inquiète des asymétries d'échéance dans le bilan des banques.

4.5 Il y a un élément procyclique inhérent au mode de fonctionnement du système financier. Les risques tendent à être sous-estimés lors de périodes d'expansion économique et surévalués en période de crise. Mais la crise qui a suivi la faillite de Lehman a montré quelles extrémités les fluctuations pouvaient atteindre. En sus des exigences de fonds propres et de liquidité du règlement, la directive instaurera également un

volant de conservation des fonds propres et un volant contractuel. La stabilité financière à long terme devrait en conséquence en sortir renforcée, ce qui devrait permettre de soutenir la croissance économique.

4.5.1 En tout état de cause, l'application des règles de Bâle, systémiques ou autres, à toutes les banques est susceptible de faire peser une pression particulière sur les institutions bancaires communautaires de petite taille. Le Comité plaide auprès de la Commission, de l'ABE et des autorités nationales de supervision pour qu'elles garantissent que les tampons de capitaux des petites banques soient adaptés au modèle économique de celles-ci.

4.6 Les calculs des exigences de fonds propres dépendent des méthodes comptables utilisées. Au cours de son enquête sur le rôle des commissaires aux comptes lors de la crise financière, la Chambre des Lords du Royaume-Uni a conclu que l'application des normes internationales d'information financière (IFRS) constituait un obstacle matériel à la véracité des bilans des banques. Ces derniers mois, il a été manifeste que les banques dans un ou plusieurs États membres n'ont pas évalué les dettes souveraines à leur prix de marché dans leurs rapports à leurs actionnaires ce qui donne lieu à des applications divergentes des normes internationales d'information financière (IFRS). Sachant que ces normes constituent un ensemble cohérent fondé sur une série de principes, le CESE appelle instamment la Commission à travailler avec les autorités de normalisation comptable, la profession des auditeurs et les autorités de surveillance des États membres afin de garantir que la réglementation harmonisée en matière d'adéquation des fonds propres soit soutenue par des pratiques comptables harmonisées et exactes. Dans le cadre de ce processus, l'Autorité européenne des marchés financiers devrait jouer un rôle important de coordination. Il s'agit là d'un préalable fondamental à une application uniforme du nouveau cadre prudentiel.

4.7 La Commission attend naturellement que l'on juge de la réussite de la DAFP IV à l'aune de la manière dont les nouveaux dispositifs de fonds propres et de liquidité répondront à de futures crises financières. Le CESE, conscient de l'ampleur de la crise économique que subit l'UE actuellement, se soucie que rien dans le nouveau dispositif ne restreigne le crédit à l'économie ou les flux de crédit à l'exportation ou de financement des échanges commerciaux. Si les banques ne peuvent atteindre les ratios de fonds propres et de liquidité prescrits qu'en resserrant leur bilans et en restreignant le crédit, alors le règlement sera un échec. Cela serait inacceptable. Le Comité n'est pas convaincu par l'analyse d'impact qui a déjà été menée et demande une analyse plus approfondie. Le CESE propose que la disponibilité de crédits fasse l'objet d'une surveillance continue (menée éventuellement par un observatoire aux travaux duquel le CESE participerait) jusqu'au terme du calendrier du DFP IV (2019) et la réalisation de la stratégie UE 2020 (qui nécessite le soutien des banques).

4.8 Dès lors, si la motivation d'une harmonisation maximale apparaît clairement, la crise économique et le flux de crédit peuvent exiger de procéder à un réglage fin des deux ratios et des calendriers si les performances et la sortie de crise de l'économie de chacun des États membres doivent être optimisées aux cours des prochaines années.

4.9 Le règlement à l'examen propose une exigence de ratio de fonds propres total de 8 %. Cette exigence se compose d'un ratio de fonds propres de base de 4,5 % auquel il faut ajouter 1,5 % de ratio de fonds propres de catégorie 1 et 2 % de ratio de fonds propres de catégorie 2, ainsi qu'un volant de conservation des fonds propres de base de catégorie 1 s'élevant à 2,5 %. Lorsque l'ensemble des changements auront été introduits en 2019, les exigences imposées en matière de fonds propres, en tenant compte du volant de conservation, atteindront 10,5 %. Le règlement à l'examen requiert une harmonisation maximale, c'est-à-dire des exigences prudentielles en matière de fonds propres homogènes dans toute l'Union européenne, atteinte grâce à un code véritablement unique. Cette exigence d'harmonisation se justifierait par le fait que des exigences plus strictes, inadéquates et non coordonnées, dans certains des États membres pourraient conduire à transférer les expositions sous-jacentes et les risques vers le secteur bancaire parallèle ou bien d'un État membre de l'UE vers un autre. Il est possible que certains États membres qui entendent proposer des taux plus élevés choisissent de s'opposer à cette thèse avant que le règlement ne soit finalisé. Le CESE s'opposerait à une telle démarche si elle devait avoir un impact négatif sur les petites banques et/ou les crédits aux PME.

4.10 Le dispositif de Bâle est conçu pour des banques d'envergure internationale. L'UE rend ses directives sur l'adéquation des fonds propres applicables à tous les établissements de crédit de l'Union. Le dispositif de Bâle restreint plus ou moins la définition de la composante actions ordinaires et assimilées des fonds propres de base (T1) aux seules actions et bénéficiaires non distribués. Cela peut représenter un problème pour les sociétés qui ne sont pas constituées en sociétés par action, telles que les banques mutualistes, coopératives ou caisses d'épargne en Europe. L'article 25 de la DAFP III reconnaît que ces établissements nécessitent une approche différente des fonds propres de base. Il importe au plus haut point que les dispositions finales du règlement soient cohérentes avec les différents types de modèles opérationnels de ces établissements.

4.11 Bien qu'il ne s'agisse pas ici d'un avis sur la directive, le CESE estime devoir formuler des observations sur la proposition de réduire le recours par les établissements de crédit aux notations externes des crédits (voir à cet égard le paragraphe 3.5 ci-dessus). Dans son avis de mai 2009 sur le règlement sur les agences de notation de crédit⁽⁸⁾, le CESE invite instamment les autorités de réglementation de l'UE à ne pas s'appuyer à l'excès sur les notations de crédit, compte tenu, surtout, de l'expérience vécue au cours de la période récente, lorsque des notations de titres liés à des créances hypothécaires se sont révélées n'avoir aucun sens. C'est pourquoi le CESE se félicite de la proposition actuelle car, bien qu'elle continue d'autoriser le recours à des notations externes, elle exige des États membres d'assurer que leurs établissements réglementés ne recourent pas seulement ou mécaniquement à ces notations externes et qu'ils disposent de méthodologies internes d'évaluation de la solvabilité. Il en découle également que lorsque la méthodologie interne d'un établissement indique qu'il est nécessaire d'élever les fonds propres à un niveau supérieur que celui indiqué par une notation externe, c'est cette méthodologie interne qu'il convient d'appliquer.

⁽⁸⁾ JO C 54 du 19.2.2011, p. 37-41.

4.12 Un problème particulier s'est fait jour au cours de la crise de la dette souveraine, à savoir la preuve patente que, contrairement aux lignes directrices tant de l'accord que des directives en matière d'exigences de fonds propres, la dette souveraine n'est manifestement pas sans risque. Il s'agit là d'une déficience notable des dispositions du règlement relatives à la qualité des fonds propres. Elle a de lourdes répercussions pour les banques, qui n'ont guère eu d'autre choix que d'accumuler des titres de dette souveraine. Il y a lieu à cet égard que les instances de régulation reconsidèrent l'application mécanique de la notation «sans risque», et que les banques renvoient leurs méthodologies internes en matière d'appréciation des risques.

4.13 Le CESE prend acte que le règlement à l'examen maintiendra les exigences de fonds propres pour les crédits aux PME à 75 % de la norme, mais doute que cela suffise dans le climat actuel. Le Comité estime que le problème essentiel pour les PME est celui de la prise de risque par les banques. Historiquement, les banques étaient disposées à épauler les PME prometteuses et à soutenir leur croissance, mais les faillites en raison de la crise financière et la fragilité générale des bilans des banques les ont conduites à se montrer toujours plus réticentes à prendre des risques. Dès lors, pour atténuer cette aversion au risque, le CESE recommande de ramener ce ratio à 50 % pour les PME. Il a été porté à la connaissance du Comité que la Commission prévoit d'examiner cette question plus avant.

4.14 C'est dans ce contexte que le CESE invite instamment la Commission à faciliter l'essor de la banque éthique et participative. Ce type d'activité bancaire a résisté à la crise financière, et quoiqu'il n'ait pas été à l'abri de ses répercussions, il a certainement montré sa résilience et sa valeur. Vu les pressions qui

pèsent sur le système bancaire, il peut utilement offrir une source supplémentaire de crédit aux PME. Le Comité invite donc instamment la Commission à élaborer une directive sur le thème de la banque éthique et participative, comme il l'a déjà proposé dans un précédent avis ⁽⁹⁾.

4.15 Prises ensemble, les DFP II, III et IV font peser un lourd fardeau sur les opérations bancaires en augmentant le poids de la réglementation et les coûts de mise en conformité tout en réduisant le rendement du capital et la rentabilité à long terme. Compte tenu du rôle des banquiers dans la crise récente, et dans un contexte marqué par l'incompréhension de la structure de leurs bonus, la plupart des citoyens européens ont le sentiment que les banquiers n'ont que ce qu'ils méritent. Toutefois, le CESE se doit de lancer un avertissement. Pour que l'UE prospère, les banques doivent prospérer. Pour pouvoir octroyer des crédits, elles doivent être rentables. Malheureusement, les banques de l'UE ne sont actuellement pas en bonne santé: il est difficile d'évaluer quels ravages supplémentaires la crise de la dette fera encore dans leurs bilans et dans leur rentabilité à long terme.

4.16 Dans ce contexte, la rédaction finale et l'application subséquente du train de mesures de la DAFP IV seront cruciales pour la réussite de ce projet et notamment pour la capacité des banques à procéder aux changements voulus et à recouvrer la santé. Prises dans les retombées de la crise de la dette souveraine, les banques des différentes régions de l'UE pourraient ne pas être en mesure d'évoluer à la même vitesse. Les législateurs et les autorités de surveillance doivent y être préparés, même si le calendrier de mise en œuvre s'étend jusqu'en 2019.

Bruxelles, le 18 janvier 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 33.