

# Régulation financière européenne

## Le bilan depuis la crise de 2007

*Résumé du rapport du Groupe des Verts/ALE au Parlement européen « 'Regulatory rollback' in EU financial services legislation »*

Près de 10 ans après l'éclatement de la plus grave crise financière depuis la Grande Dépression, le Groupe des Verts/ALE a publié aujourd'hui un rapport dressant le bilan de l'action européenne dans le domaine de la régulation financière.

La conclusion de cette évaluation est sans appel : les réformes fondamentales tant espérées depuis 2007 ne se sont pas matérialisées. Dans bien des cas, les mesures adoptées ne constituent en effet que des modifications à la marge du cadre réglementaire.

Comme le démontre le rapport, ce bilan négatif est le résultat à la fois de l'adoption de législations défailtantes, de la non-application délibérée de mesures adoptées, de l'affaiblissement - via l'adoption d'actes délégués<sup>1</sup> ou de normes techniques contraignantes<sup>2</sup> (législation de « Niveau 2 ») - de dispositions définies dans la législation de « Niveau 1 »<sup>3</sup>, ou encore de l'abandon pur et simple de projets de réforme ambitieux.

Pour parvenir à cette conclusion, le rapport procède à l'analyse détaillée de l'évolution de la réglementation prudentielle s'appliquant au secteur bancaire (CRD3, CRD4, CRD5, CRR, BSR, BRRD, EBA, SSM, SRMR) et de l'assurance (Solvabilité II) ainsi que de la législation relative au marché des capitaux (MiFID, EMIR, MAD/R, IMD, PRIIPS).

Comme le démontre ce rapport, en matière de régulation financière, le diable se trouve souvent dans les détails. Pour tuer dans l'œuf tout projet de réforme ambitieux, les adversaires de la régulation financière ont leurs armes privilégiées : la complexification à outrance de la législation ainsi que le recours massif à l'adoption d'« actes délégués » et de normes techniques contraignantes (sensés à l'origine compléter des éléments non essentiels d'un acte législatif ou en fixer les modalités de mise en œuvre).

Le rapport met notamment en lumière les reculs législatifs suivants :

- **Abandon de la réforme structurelle des banques (BSR)** : le 29 janvier 2014, la Commission européenne présentait une nouvelle proposition législative

---

<sup>1</sup> Les actes délégués complètent ou modifient certains éléments d'un acte législatif. Ces actes sont pris par la Commission, sous le contrôle du législateur – Parlement européen et/ou Conseil de l'Union – qui peut révoquer sa délégation à tout moment ;

<sup>2</sup> La Commission peut également se voir déléguer le pouvoir d'adopter des normes techniques contraignantes rédigées par les trois autorités européennes de supervision (ABE, AEMF et AEAPP). Dans le cadre de cette procédure dite de Niveau 2, la Commission et les autorités de supervision consultent les parties prenantes sur leur interprétation de l'accord conclu au Niveau 1, un processus surveillé de près et influencé par les lobbyistes.

<sup>3</sup> Le niveau 1 établit la législation-cadre. Sur proposition de la Commission, elle est adoptée conjointement par le Parlement et le Conseil selon la procédure législative ordinaire.

s'appliquant uniquement aux plus grandes banques et dont l'objectif était double : d'une part, interdire à ces dernières la négociation pour compte propre et, d'autre part, leur imposer l'établissement d'une séparation entre leurs activités de dépôt et certaines activités de négociation potentiellement risquées. Trois ans plus tard, la proposition est quasi enterrée en raison de l'incapacité du Parlement de s'accorder sur un mandat de négociation avec le Conseil<sup>4</sup> ;

- **Affaiblissement des règles de liquidité (CRR<sup>5</sup>)** : le ratio de liquidité à court terme - dénommé « LCR » et entré en vigueur en 2016 - vise à s'assurer que la banque dispose d'un niveau adéquat d'actifs très liquides pouvant être vendus rapidement, avec une perte de valeur limitée, pour se protéger contre des interruptions soudaines de financement. Contrairement au Comité de Bâle, la Commission européenne - soutenue par le Conseil et une majorité du Parlement - s'est montrée beaucoup plus souple par rapport à la calibration du ratio : d'une part, en désignant toutes les obligations souveraines comme « hautement liquides » et, d'autre part, en qualifiant comme « très liquides » des instruments financiers qui ne le sont pas réellement (tels que certains types d'instruments de titrisation). Via l'adoption d'actes délégués, la Commission - avec le soutien des deux co-législateurs - a affaibli encore davantage le ratio de liquidité en étendant l'éligibilité à d'autres types d'actifs (obligations sécurisées, prêts automobiles titrisés, crédits à la consommation, etc.) ;
- **Complexification des règles de fonds propres supplémentaires (CRD5)** : la Commission - dans le cadre de la révision de la directive « fonds propres réglementaires » (CRD) - propose de « clarifier » les conditions d'application des fonds propres supplémentaires (Pilier 2). Ces derniers concernent les fonds propres additionnels<sup>6</sup> qui peuvent être imposés aux banques par les autorités de surveillance compétentes en fonction du profil de risque de chaque banque. En réalité, plutôt que de « clarifier » ces conditions d'application, la Commission ne fait que rajouter une nouvelle couche de complexité. Elle propose en effet de scinder ces fonds propres supplémentaires (Pilier 2) en deux nouvelles catégories. Si la première - dénommée « exigences de fonds propres » - serait toujours contraignante, la deuxième - dénommée « capital guidance » - ne le serait pas. Une violation de cette dernière n'engendrant plus automatiquement de restrictions sur les distributions de dividendes pour la banque concernée ;
- **Non application des règles visant à supprimer les obstacles à la résolvabilité des banques (BRRD, SRMR)** : la directive sur le redressement et la résolution des crises bancaires (BRRD) permet aux autorités de résolution de prendre des mesures visant à réduire ou supprimer les obstacles à la résolvabilité d'une banque, y compris la possibilité d'exiger une limitation de certaines activités ou de modifier les structures opérationnelles de l'institution concernée. Pourtant, jusqu'à ce jour,

---

<sup>4</sup> Si le Conseil est, quant à lui, parvenu à s'accorder sur une position commune sur le dossier BSR, celle-ci vide le texte totalement de sa substance.

<sup>5</sup> Le règlement CRR est entré en vigueur en janvier 2014.

<sup>6</sup> Par « additionnel », nous entendons les exigences de fonds propres qui s'ajoutent aux exigences minimales de fonds propres (Pilier 1) et aux coussins de fonds propres obligatoires (« buffers » en anglais).

aucune banque ne s'est vue imposer de telles mesures structurelles destinées à faciliter une résolution effective. Ce constat est d'autant plus interpellant qu'il existe plusieurs dizaines de banques systémiques en Europe ;

- **Affaiblissement des règles de renflouement interne des banques (BRRD) :** la directive sur le redressement et la résolution des crises bancaires (BRRD) conditionne l'accès au fonds de résolution à l'application préalable d'un renflouement interne de la banque concernée à hauteur de 8% du total de son bilan. Dans la mesure où la résolution d'une banque systémique ne peut être réalisée, de toute évidence, sans accès au fonds de résolution, il ressort implicitement de cette disposition BRRD que l'exigence minimale en matière de renflouement interne est fixée à 8% du total du bilan. C'est précisément la position défendue par l'Autorité bancaire européenne (ABE).  
Pourtant, la Commission rejette l'argumentaire de l'ABE. Dans ses nouvelles propositions en faveur de la réduction des risques, elle propose d'ailleurs d'imposer aux banques systémiques un seuil minimum (dénommé « TLAC ») inférieur à 8% ;
- **Non application des dispositions relatives à l'introduction de limites aux expositions sur des entités du « shadow banking » (CRR) :** l'article 395.2 de CRR demande à l'Autorité bancaire européenne (ABE) d'émettre des orientations avant le 31 décembre 2014 concernant l'établissement de limites pour les expositions des banques sur des entités du système parallèle. Ce dernier enjoint également la Commission à évaluer l'opportunité d'imposer de telles limites d'ici le 31 décembre 2015. Aucune orientation n'a cependant été émise par l'ABE à ce jour ;
- **Affaiblissement des mesures de lutte contre la spéculation sur les marchés des dérivés sur les matières premières (MiFID).** La législation MiFID (Niveau 1) impose l'instauration d'un plafond en ce qui concerne le nombre d'échanges spéculatifs autorisés sur les marchés des dérivés sur les matières premières. Néanmoins, en instaurant un plafond excessivement élevé (à l'exception des marchés des dérivés sur les produits agricoles), les normes techniques réglementaires (Niveau 2) adoptées ultérieurement empêchent toute possibilité de réduire efficacement l'ampleur de la spéculation sur les marchés des dérivés sur les matières premières ;