



DE BÂLE À BRUXELLES : L'ÉLABORATION DU DROIT EUROPÉEN SUR L'ADÉQUATION DES FONDS PROPRES DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS

JEAN-FRANÇOIS PONS *

Les règles d'adéquation des fonds propres arrêtées par le Comité de Bâle doivent être transcrites dans la réglementation des pays parties à cet accord.

Pour les pays membres de l'Union européenne, cette transcription prend la forme d'une directive, qui est ensuite transposée dans les droits nationaux. La réalisation d'un véritable marché unique des services financiers implique, en effet, que les mêmes règles relatives aux fonds propres s'appliquent dans tous les États membres.

Il est en principe souhaitable que la directive ne s'écarte pas significativement des règles arrêtées en commun à Bâle, puisque celles-ci, élaborées à la suite de longs travaux et de plusieurs consultations approfondies, peuvent être considérées comme les meilleures possibles au moment de l'accord. Il est également important que banques américaines et européennes, en particulier, soient traitées de façon équivalente, notamment sur les marchés où elles sont en concurrence.

Cependant, le législateur européen dispose d'une certaine marge dans l'application de l'accord de Bâle. Le bon cheminement du projet de directive, proposé par la Commission européenne et qui doit être adopté d'un commun accord par le Conseil et le Parlement européen, nécessite un large consensus. En d'autres termes, le chemin de Bâle à Bruxelles passe, comme la voie ferrée, par Strasbourg (siège du Parlement européen), ce qui peut conduire à infléchir l'accord de Bâle sur des points spécifiques.

* Fédération bancaire française.

- Cet article se propose :
- de rappeler d'abord comment le processus législatif européen crée des risques de divergence entre l'accord de Bâle et sa transcription dans le droit européen ;
 - d'indiquer ensuite comment ces risques ont été réduits par les consultations parallèles menées par le Comité de Bâle et la Commission à Bruxelles ;
 - de présenter enfin l'état actuel du processus législatif européen, en indiquant notamment les principales dispositions du projet de directive qui pourraient différer des règles de Bâle II ou les compléter.

LE PROCESSUS LÉGISLATIF EUROPÉEN ET LES RISQUES DE DIFFÉRENCIATION ENTRE BÂLE ET BRUXELLES

*Le processus législatif de l'Union européenne est beaucoup plus
complexe que celui de la plupart des démocraties nationales*

En effet, les trois institutions de l'Union européenne jouent chacune leur rôle : la Commission européenne propose les textes (et elle seule peut le faire) ; ceux-ci sont ensuite soumis au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen qui doivent aboutir à un accord complet, selon la procédure dite de codécision, qui nécessite plusieurs navettes impliquant aussi la Commission.

Il convient aussi de rappeler qu'il n'y a pas de majorité stable, ni au Conseil, ni au Parlement européen, où les nombreux groupes politiques, dont aucun n'est majoritaire (mais où dominant le PPE - centre droit - et le PSE socialiste), se divisent souvent selon les clivages nationaux.

Au total, et en raison aussi de quelques autres complications (par exemple, la multiplicité des traductions nécessaires aux différentes étapes), le processus d'élaboration d'une directive - quand il aboutit - prend plusieurs années (de 3 à 5 en moyenne), avant même la transposition par la loi ou le règlement dans chaque État membre.

Ces caractéristiques sont en fait liées à la nécessité pour un texte qui va s'imposer à tous les États membres, de recueillir un consensus aussi large que possible.

Les risques de différenciation entre Bâle et Bruxelles

Dans ce contexte, les risques existent qu'un projet de directive, qui viserait au départ à transcrire littéralement un accord international entre régulateurs bancaires, soit substantiellement amendé pour pouvoir être adopté selon la procédure de codécision. L'impact attendu de cet accord sur des acteurs économiques importants (établissements

financiers, mais aussi entreprises, épargnants, voire consommateurs), va, en effet, susciter des réactions dont la Commission, le Conseil et le Parlement européen devront tenir compte lors du processus d'élaboration de la directive.

Ce risque de divergence est également accru par la composition du Comité de Bâle, qui ne comprend que des régulateurs bancaires et où tous les pays membres de l'Union européenne ne sont pas représentés (ni aucun des 10 pays qui seront membres en 2004).

LES MESURES PRISES POUR RÉDUIRE LES RISQUES DE DIFFÉRENCIATION : LES CONSULTATIONS PARALLÈLES

La première mesure prise pour réduire les risques de différenciation entre Bâle et Bruxelles a consisté à inviter la Commission européenne à participer aux travaux du Comité de Bâle comme observateur. Ainsi les services de la Commission seront-ils au minimum informés complètement et en temps réel, ainsi pourront-ils aussi faire valoir tel ou tel problème spécifique à l'Union européenne (ou éventuellement aux pays de l'Union absents du Comité).

Mais c'est surtout le processus de consultation parallèle dans l'élaboration des règles qui assure la convergence sur leur substance. Depuis le début des travaux visant à réformer Bâle I, 3 consultations successives ont eu lieu en parallèle en 1999, en 2001 et en 2003. En outre, en novembre 2002, la Commission européenne a publié une nouvelle consultation destinée en priorité aux autorités de surveillance nationale, mais qui a reçu au total une bonne centaine de commentaires.

En avril 2003, le Comité de Bâle a publié son troisième document de consultation et les résultats de la deuxième étude d'impact ; en juillet 2003, la Commission publiait son troisième document de consultation et une analyse des résultats de l'étude d'impact pour l'Union européenne.

Ces consultations parallèles ont permis de vérifier, au niveau européen, quel était le degré d'adhésion au projet et, sans en remettre en cause le schéma d'ensemble, de proposer des aménagements. Le principal point d'infléchissement pour tenir compte des réactions européennes est certainement le traitement du financement des PME. En effet, suite à de nombreux commentaires critiques sur l'orientation préliminaire de l'accord sur ce sujet, relayé par une campagne politique (notamment en Allemagne), le Comité de Bâle a accepté d'alléger les exigences en capital du financement des PME. Cet allègement a consisté à aligner le traitement des financements de petits montants aux PME (moins de 1 M€) sur celui de la banque de détail, où les risques individuels sont dilués dans une masse importante de crédit.

L'ÉTAT ACTUEL DU PROCESSUS LÉGISLATIF EUROPÉEN SUR L'ADÉQUATION DES FONDS PROPRES

Le troisième document de consultation de la Commission européenne

Publié le 1^{er} juillet 2003, ce document s'accompagnait d'une analyse des résultats pour l'Union européenne de la troisième étude d'impact menée par Bâle, avec l'aide de la Commission (portant notamment sur les pays de l'Union européenne et quelques pays candidats). Les commentaires sur ce document devaient être adressés à la Commission avant le 22 octobre.

Une forte convergence avec les positions de Bâle

Dès le début, ce document affiche le soutien de la Commission au processus de révision de l'accord de Bâle de 1988, et notamment au cadre général des propositions de nouvel accord. Il considère en particulier que les trois approches proposées (Standard, Fondation ou Avancée) sont bien adaptées à la diversité des situations des institutions financières en Europe.

Les résultats de l'étude d'impact sont également jugés de façon satisfaisante et en ligne avec les orientations de départ. En effet, pour la Commission, l'impact du passage de Bâle I à Bâle II est neutre, en général, mais suffisamment positif (et donc incitatif) pour les approches les plus avancées. La Commission retient aussi de l'étude d'impact que beaucoup de petits établissements de crédit devraient voir leurs charges en capital se réduire et que les prêts aux PME devraient exiger moins de capital que dans l'accord actuel.

Les quelques différences significatives avec Bâle portent sur les points suivants :

- *Champ d'application* : la Commission envisage d'appliquer les nouvelles règles aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, comme c'est déjà le cas des directives précédentes. Elle justifie cette approche par un impératif prudentiel, mais aussi par la nécessité d'une concurrence égale entre ces institutions au sein d'un Marché unique (caractérisé par la licence unique, la reconnaissance mutuelle et le contrôle par l'institution du pays d'origine) ;
- *Flexibilité* : comme la lourdeur du processus législatif européen ne permet pas de modifier rapidement une directive, la Commission insiste sur la flexibilité suffisante que doivent avoir les nouvelles règles, afin de pouvoir s'adapter aux développements de marché et de surveillance ;
- *PME* : rappelant la place importante des PME dans l'économie euro-

péenne, la Commission juge indispensable que leur financement ne souffre pas d'exigences en capital disproportionnées. Elle est cependant satisfaite des règles prévues, dont l'étude d'impact a montré qu'elles aboutissaient à diminuer les exigences en capital par rapport à Bâle I ;

- *Petites institutions* : la Commission insiste aussi sur la nécessité de règles qui puissent être appliquées sans difficultés majeures par les entreprises les plus petites. C'est pourquoi, en particulier, elle recommande « l'usage partiel » de la méthode standard pour certains risques des petites institutions ;
- *Surveillance* : la Commission n'a pas souhaité remettre en cause la répartition des tâches entre les autorités de surveillance. Elle n'a donc pas suivi la position de nombreux groupes bancaires européens, qui souhaitent une surveillance exercée sur l'ensemble du groupe au niveau de la maison mère. En revanche, elle appelle à un dialogue renforcé entre autorités de surveillance, en particulier à travers le Comité des superviseurs bancaires européens (CEBS, selon l'acronyme anglais), ainsi qu'à développer la transparence dans la mise en œuvre de ces règles par chaque autorité de surveillance.

Les réactions des banques françaises au document de consultation

Dans ses commentaires sur le document de consultation de la Commission, la FBF insiste en premier lieu sur la nécessité de la cohérence entre l'accord de Bâle et la directive européenne, en termes de contenu et de calendrier de mise en œuvre. Cette position est partagée par l'ensemble des établissements financiers européens.

La FBF rappelle aussi à la Commission ses commentaires adressés déjà à Bâle, allant dans le sens d'un assouplissement du projet d'accord actuel sur certains points. La FBF souhaite en particulier :

- assouplir les critères d'application des différentes approches retenues. La FBF conteste en effet que l'impact du passage de Bâle I à Bâle II soit positif (et donc incitatif) pour les approches les plus avancées ; les assouplissements proposés créeraient une incitation à ces approches ;
- réduire les effets de procyclicité des nouvelles règles (en assouplissant les méthodes de calcul des risques et en adoptant une prise en compte plus économique du provisionnement) ;
- affiner le traitement des risques liés à des métiers spécifiques (titrisation, affacturage, crédit-bail, crédit-risque).

Sur le champ d'application de la directive, la FBF souhaite en particulier alléger plus nettement les contraintes pesant sur les petites entreprises.

Elle estime aussi que le périmètre d'application doit être identique à celui que prévoit Bâle I : la surveillance du ratio de solvabilité n'a de sens qu'au niveau de l'ensemble du groupe bancaire et il n'est donc pas

pertinent d'instituer une surveillance sur base individuelle, comme le prévoit le projet de directive. Sur ce point, la Fédération bancaire européenne a proposé que la surveillance d'un groupe bancaire européen soit confiée à un chef de file, l'autorité de surveillance de la maison mère, assisté d'un collège des autorités des différents pays du groupe bancaire.

La résolution du Parlement européen de juillet 2003

Le Parlement européen a souhaité intervenir dans le débat sur l'adéquation des fonds propres des banques sans attendre d'être saisi du projet de directive afin de pouvoir influencer les discussions de Bâle. Il a donc autorisé en juillet 2002 sa Commission économique et monétaire à élaborer un rapport d'initiative, confié à M. Radwan (PPE, Allemagne). Ce rapport a donné lieu à une résolution adoptée par le Parlement européen en 2003.

Dans son rapport, M. Radwan indique d'entrée que « Bien que l'approche de la Commission suive étroitement celle du document de Bâle en ce qui concerne les grandes lignes et la majorité des détails techniques, une transposition littérale des propositions de Bâle dans la législation européenne n'est ni attendue, ni souhaitable ». Le rapporteur se déclare ensuite en accord avec les lignes directrices du projet de Bâle II, mais il considère aussi que deux questions importantes n'ont pas trouvé de réponse satisfaisante :

- les effets sur le financement des PME ;
- le risque de procyclicité.

La résolution votée par le Parlement européen en juillet 2003 demande notamment à la Commission de tenir compte des orientations suivantes dans son projet de directive :

- alléger encore l'impact des nouvelles règles sur le financement des PME ;
- ne pas pénaliser la création d'entreprise ;
- traiter les sûretés réelles comme les sûretés financières ;
- ne pas pénaliser les créances titrisées ;
- appliquer de façon souple le processus de surveillance (au titre du « 2^{ème} pilier »).

Le calendrier du projet de directive

Jusqu'à la réunion de Madrid du Comité de Bâle (9 octobre 2003), il était prévu que celui-ci boucle son accord fin 2003 pour une mise en œuvre prévue en 2007. Dans ce contexte, la Commission devait présenter une proposition de directive début 2004, afin que celle-ci puisse être adoptée fin 2004 - début 2005, laissant suffisamment de temps à la transposition dans les États membres et à la préparation de sa mise en œuvre.

La réunion de Madrid a décalé ce calendrier, puisque, en raison d'une réouverture des discussions sur quelques points importants de l'accord, la conclusion des travaux a été repoussée à la mi-2004. En conséquence, même si aucune décision n'a été prise, il est très probable que la Commission ne présentera son projet de directive que fin 2004, pour « coller » au maximum au contenu de l'accord. C'est en tout cas le souhait unanime de la profession bancaire européenne.

Le processus d'élaboration de la directive européenne sur l'adéquation des fonds propres a jusqu'à présent bien fonctionné. Il a, en effet, permis de consulter largement et à plusieurs reprises au niveau européen sur le projet de nouvelles règles et ainsi de bien préparer le terrain pour une adoption d'une directive dont la substance devrait être très proche de l'accord final. En même temps, ce processus a permis aux Européens d'obtenir du Comité des infléchissements sur certains points spécifiques (PME).

Le Comité de Bâle vient de reporter de quelques mois (de fin 2003 à mi-2004) la date prévue pour la fin de ses travaux. En toute logique, l'adoption du projet de directive par la Commission européenne devrait être décalée à la fin 2004. Ce report devrait plutôt faciliter la tâche de la Commission, notamment pour bien prendre en compte les réponses à sa consultation de juillet 2003. Si tout se passe bien, la directive pourrait ensuite être adoptée par le Conseil et le Parlement courant 2005.

