

Procédure file

Informations de base		
INI - Procédure d'initiative	2012/2115(INI)	Procédure terminée
Système bancaire parallèle		
Sujet 2.50.04 Banques et crédit 2.50.08 Services financiers, information financière et contrôle des comptes 2.50.10 Surveillance financière		

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	ECON Affaires économiques et monétaires	S&D EL KHADRAOUI Saïd Rapporteur(e) fictif/fictive PPE WORTMANN-KOOL Corien ALDE KLINZ Wolf Verts/ALE LAMBERTS Philippe ECR KAMALL Syed	27/03/2012
Commission européenne	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	JURI Affaires juridiques	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
	DG de la Commission Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Commissaire BARNIER Michel	

Événements clés			
19/03/2012	Publication du document de base non-législatif	COM(2012)0102	Résumé
14/06/2012	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
22/10/2012	Vote en commission		
25/10/2012	Dépôt du rapport de la commission	A7-0354/2012	Résumé
19/11/2012	Débat en plénière		
20/11/2012	Résultat du vote au parlement		

20/11/2012	Décision du Parlement	T7-0427/2012	Résumé
20/11/2012	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2012/2115(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	ECON/7/09508

Portail de documentation					
Document de base non législatif		COM(2012)0102	19/03/2012	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE494.648	13/08/2012	EP	
Amendements déposés en commission		PE496.411	18/09/2012	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0354/2012	25/10/2012	EP	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0427/2012	20/11/2012	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2013)110	02/04/2013	EC	

Système bancaire parallèle

OBJECTIF : examiner les problèmes potentiels posés par les activités et les entités du système bancaire parallèle, en vue d'éviter de nouvelles sources de risques dans le secteur financier (Livre vert de la Commission).

CONTEXTE : la crise mondiale de 2008 a révélé de nombreuses déficiences du secteur financier: lacunes réglementaires, inefficacité de la surveillance, opacité des marchés, trop grande complexité des produits. La réponse à ces problèmes a été internationale, sous la coordination du G20 et du Conseil de stabilité financière (CSF).

L'Union européenne a donné l'impulsion pour la mise en œuvre des engagements pris au G20. Conformément à sa feuille de route pour la réforme du système financier, l'UE a beaucoup progressé dans la mise en place des réformes liées à ces engagements, qui sont actuellement, pour la plupart, au stade de la procédure législative.

Cependant, les activités de crédit non bancaire, appelées également système bancaire parallèle, constituent un domaine de plus en plus important, qui n'est pas jusqu'ici au centre des préoccupations en matière de réglementation et de surveillance prudentielles. Le système bancaire parallèle remplit des fonctions importantes dans le système financier. Par exemple, il crée des sources supplémentaires de financement et offre aux investisseurs des solutions de remplacement au dépôt bancaire. Cependant, il peut présenter aussi des menaces potentielles pour la stabilité financière à long terme.

Lors de leur sommet à Séoul en novembre 2010, les dirigeants du G20 ont relevé la nécessité de renforcer la réglementation et de la surveillance du système bancaire parallèle, et ont demandé que le CSF, en collaboration avec d'autres organismes internationaux de normalisation, élabore des recommandations à cette fin.

Le CSF a publié, le 27 octobre 2011, un rapport sur le renforcement de la surveillance et de la réglementation du système bancaire parallèle. Le CSF définit le système bancaire parallèle comme étant le système d'intermédiation de crédit auquel concourent des entités et activités qui ne font pas partie du système bancaire classique. Dans ce contexte, la Commission centre actuellement son analyse sur les entités et activités suivantes, qui peuvent faire partie du système bancaire parallèle :

- les fonds monétaires (MMF, Money Market Funds) et autres types de fonds ou produits d'investissement qui présentent des caractéristiques de dépôt;
- les fonds d'investissement qui procurent des crédits ou utilisent le levier, y compris les ETF (Exchange Traded Funds) et les hedge funds;
- les sociétés de financement et entités spécialisées dans les titres qui fournissent des crédits ou des garanties de crédit, ou réalisent des opérations de transformation de liquidité ou d'échéance, sans être réglementées comme les banques;
- les entreprises d'assurance et de réassurance qui émettent ou garantissent des produits de crédit, et
- la titrisation, les prêts de titres et les accords de pension livrés.

Le CSF a estimé la taille du système bancaire parallèle au niveau mondial à environ 46.000.000.000.000 EUR en 2010, contre 21.000.000.000.000 en 2002. Cela représente 25 à 30% de l'ensemble du système financier et la moitié des actifs des banques.

CONTENU : le livre vert décrit comment les mesures existantes et celles proposées par l'UE tiennent compte des activités bancaires parallèles.

L'UE a pris d'importantes mesures indirectes pour répondre aux problèmes que les structures de titrisation font apparaître dans le contexte du système financier parallèle, afin d'empêcher les banques de contourner les exigences de fonds propres et les autres dispositions prudentielles:

- [la révision de la directive de l'UE sur les exigences de fonds propres](#), en 2009 (dite directive fonds propres ou «CRD II») prévoit que les initiateurs et les sponsors d'actifs titrisés conservent une part importante des risques transférés ;
- [les modifications apportées par la révision suivante de la directive, en 2010 \(dite «CRD III»\)](#) ont une nouvelle fois renforcé les exigences de fonds propres conformément aux recommandations publiées par le Comité de Bâle en juillet 2009 ;
- dans sa dernière proposition de révision de cette directive (dite «[CRD IV](#)»), la Commission a proposé que des exigences explicites en matière de liquidité s'appliquent à compter de 2015, y compris aux facilités de trésorerie destinées aux véhicules de titrisation et aux autres produits et services susceptibles d'avoir une incidence sur le risque de réputation de la banque.

L'UE a d'ores et déjà adopté des mesures de réglementation directe des entités et des activités du système bancaire parallèle :

- en ce qui concerne les fonds d'investissement, [la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs](#) traite différents aspects du système bancaire parallèle, dès lors que les entités concernées relèvent de cette directive ;
- dans le secteur de l'assurance, [Solvabilité II](#) traite également différents aspects du système bancaire parallèle par une réglementation exhaustive reposant sur une approche basée sur le risque et économique et imposant des exigences strictes en matière de gestion des risques, y compris le principe de prudence pour les investissements.

Si ces mesures contribuent à répondre aux problèmes que posent les entités et les activités du système bancaire parallèle, il reste des progrès à accomplir étant donné que ce dernier est en constante évolution.

Les travaux actuels de la Commission, menés de manière coordonnée avec le CSF, les organes de normalisation et les autorités de surveillance et de réglementation de l'UE concernées, visent à examiner de manière approfondie les mesures en vigueur et à proposer une approche qui permette de surveiller de manière exhaustive le système bancaire parallèle, associée à un cadre réglementaire approprié.

Dans ce contexte, la Commission poursuit l'analyse des options et des prochaines étapes envisageables dans cinq domaines principaux :

1) Réglementation bancaire : plusieurs aspects sont examinés dans ce contexte, avec pour objectifs principaux:

- de veiller à la prise en compte, à des fins prudentielles, de tout transfert de risque inapproprié en direction du système bancaire parallèle;
- d'analyser comment identifier les canaux par lesquels sont acquises les expositions, comment limiter les expositions excessives aux entités du système bancaire parallèle et comment améliorer les obligations d'information des banques en ce qui concerne leur exposition à l'égard de ces entités;
- de veiller à ce que la réglementation bancaire couvre toutes les activités pertinentes.

2) Questions liées à la réglementation de la gestion d'actifs : en ce qui concerne les ETF, le CSF a décelé un décalage possible entre la liquidité proposée aux acquéreurs d'ETF et les actifs sous-jacents, moins liquides. Le débat réglementaire porte actuellement sur les risques de pénuries de liquidités; sur la qualité des sûretés fournies en cas de prêts de titres et de transactions dérivées (swaps) entre fournisseurs d'ETF et leurs contreparties; et sur les conflits d'intérêts lorsque les contreparties de ces transactions appartiennent au même groupe. En ce qui concerne les fonds monétaires, les principaux problèmes décelés concernent les risques de «run» (désengagement massif brutal des investisseurs).

3) Prêts de titres et pension livrée : à l'heure actuelle, la Commission et le CSF analysent les pratiques, les lacunes réglementaires de la réglementation en vigueur et les incohérences entre territoires.

Plus précisément, les aspects à traiter sont notamment: la gestion prudente des sûretés, les pratiques en matière de réinvestissement des liquidités reçues en contrepartie des titres garantis, la réutilisation des sûretés (re-hypothecation), les moyens de renforcer la transparence, tant des marchés que des autorités de surveillance, et le rôle des infrastructures de marché.

4) Titrisation : la Commission estime qu'il sera important de vérifier si les mesures relatives à la titrisation exposées dans le livre vert ont contribué de manière effective à traiter les problèmes posés par le système bancaire parallèle.

La Commission examine en outre comment adopter des mesures analogues dans d'autres secteurs, notamment en matière de transparence, de normalisation, de rétention et d'obligations comptables.

5) Autres entités du système bancaire parallèle : d'autres travaux sur les autres entités du système bancaire parallèle sont en cours au sein du CSF et de l'UE afin: i) d'établir la liste des entités susceptibles d'en relever; ii) de mettre en correspondance les régimes réglementaires et de surveillance existants; iii) de déceler les failles de ces régimes; iv) de suggérer, s'il y a lieu, des mesures prudentielles supplémentaires applicables à ces entités.

Suivi : la Commission décidera des suites à donner aux questions soulevées dans le présent livre vert en ce qui concerne le système bancaire parallèle, y compris, s'il y a lieu, des mesures législatives.

Les parties intéressées sont invitées à répondre à la consultation avant le 1^{er} juin 2012. Une conférence sur le système bancaire parallèle sera organisée à Bruxelles le 27 avril prochain.

Système bancaire parallèle

Le rapport se félicite du livre vert de la Commission, qui pose un premier jalon sur la voie d'un contrôle et d'une surveillance plus stricts du système bancaire. Il souscrit à la démarche de la Commission, fondée sur une réglementation indirecte et sur une extension ou une révision appropriée de la réglementation existante de ce système; il insiste simultanément sur la nécessité d'une réglementation directe lorsque la réglementation existante se révèle insuffisante.

Les députés approuvent la définition du système bancaire parallèle qui est donnée par le Conseil de stabilité financière (CSF) tout en soulignant que ce système ne constitue pas nécessairement une part non réglementée ou illégale du secteur financier. Ils attirent l'attention sur les difficultés soulevées par l'application de cette définition à des fins de suivi, de réglementation et de surveillance, compte tenu notamment de l'opacité constante du système, du manque de données et de compréhension de ce système.

Collecte de données et analyse : le rapport insiste sur la nécessité de recueillir, aux niveaux européen et mondial, des données en plus grand nombre et plus fiables sur les opérations du secteur bancaire parallèle, les acteurs du marché, les flux financiers et les interconnexions afin d'avoir un panorama complet de ce secteur.

Dans ce contexte, les députés prônent la création et la gestion, éventuellement par la Banque centrale européenne (BCE), d'une base de données centralisée de l'Union sur les opérations de pension en euros. Une telle base de données devrait couvrir les opérations dans toutes les unités monétaires, afin que les autorités de surveillance disposent d'une vue d'ensemble et d'une compréhension complètes du marché des pensions à l'échelle mondiale.

La Commission est invitée à :

- adopter dans les plus brefs délais (début 2013) une méthode cohérente en vue de la collecte centrale de données, en repérant les lacunes statistiques et en combinant les efforts consentis au travers des initiatives prises par d'autres organismes et par les autorités nationales, notamment les référentiels centraux de données mis en place par le règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR) ;
- présenter un rapport (d'ici mi-2013) qui porte, sans toutefois s'y limiter, sur les structures institutionnelles requises (par exemple, la BCE, le Comité européen du risque systémique, un registre central indépendant), sur le contenu et la fréquence des collectes de données, en particulier en ce qui concerne les opérations de pension en euros et les transferts de risque financier, ainsi que sur le niveau des ressources requises.

Lutte contre les risques systémiques liés au système bancaire parallèle : les députés estiment qu'une vue d'ensemble ainsi qu'un suivi et une analyse améliorés permettront de déterminer quels sont les aspects du système bancaire parallèle qui ont des effets bénéfiques pour l'économie réelle et ceux qui suscitent des préoccupations quant au risque systémique ou à l'arbitrage réglementaire. Lorsque ces risques systémiques auront été mis en évidence, les députés suggèrent d'y faire face en améliorant leur contrôle et leur réglementation, au moyen des actions et propositions législatives suivantes :

- Les rapports de la commission des affaires économiques et monétaires sur la [CRD IV](#), actuellement à l'examen au Conseil, marquent une étape importante dans la démarche consistant à aborder de manière positive la question du système bancaire parallèle en exigeant que le régime des fonds propres soit appliqué aux lignes de trésorerie destinées à des véhicules d'investissement structurés et à des conduits, en fixant un plafond des grandes expositions (à 25% des fonds propres) pour toutes les entités non réglementées.

- La distinction généralement nette entre le risque d'assurance et le risque de crédit peut devenir plus floue lorsqu'il s'agit, par exemple, des produits d'assurance crédit. La Commission est invitée à réviser la législation relative aux secteurs de la banque et de l'assurance, et notamment aux conglomérats financiers, afin de garantir l'égalité des conditions de la concurrence entre les banques et les sociétés d'assurance et de faire barrage à l'arbitrage réglementaire et/ou à l'arbitrage prudentiel.

- Afin de rendre les bilans plus fiables, la Commission est invitée à examiner, d'ici le début de 2013, les moyens de garantir que les entités qui ne sont pas consolidées d'un point de vue comptable font l'objet d'une consolidation à des fins prudentielles, de sorte que soit améliorée la stabilité du système financier international.

- En vue d'améliorer la transparence de la structure et des activités des établissements financiers, la Commission devrait proposer des mesures relatives à la structure du secteur bancaire européen, en pesant les avantages et les risques potentiels de l'exercice conjoint d'activités de banque de détail et d'activités de banque d'investissement.

- Étant donné l'importance du marché des opérations de pension et des prêts de titres, la Commission devrait adopter, d'ici le début de 2013, des mesures visant à accroître la transparence, en particulier à l'égard des clients, qui pourraient consister notamment à attribuer des identifiants aux garanties et à notifier aux autorités de réglementation la réutilisation des garanties sous une forme agrégée, ainsi qu'à permettre aux autorités de réglementation d'imposer des décotes ou des marges minimales recommandées pour les marchés de financement garantis, sans pour autant les standardiser.

- La technique de la titrisation peut avoir des effets bénéfiques sur la répartition des risques. Il n'en reste pas moins qu'une plus grande transparence est indispensable. La Commission est invitée à examiner le marché de la titrisation en vue d'améliorer la transparence de ce marché et à présenter d'ici le début de 2013 une proposition législative visant à limiter le nombre de fois où un produit financier peut être titrisé. En outre, d'autres mesures doivent être prises pour harmoniser davantage les produits de titrisation et imposer des exigences plus strictes en matière de rétention.

- Les fonds monétaires jouent un rôle important en ce qui concerne le financement des établissements financiers à court terme et la diversification des risques. Néanmoins, certains fonds monétaires, notamment ceux qui offrent une valeur liquidative stable, sont vulnérables aux désengagements massifs. La Commission est invitée à présenter, durant le premier semestre de 2013, une analyse du cadre relatif aux OPCVM en exigeant que les fonds monétaires adoptent une valeur liquidative variable, calculée quotidiennement, ou s'ils conservent une valeur constante, soient tenus de demander un agrément bancaire spécial à objet limité et soumis aux exigences de fonds propres.

- Les fonds indiciels cotés (Exchange Traded Funds - ETF) présentent des avantages en donnant aux investisseurs de détail la possibilité d'accéder à un plus large éventail d'actifs (notamment des produits de base). Toutefois, ceux-ci comportent des risques en termes de complexité, risque de contrepartie, liquidité des produits et éventuel arbitrage réglementaire. La Commission est dès lors invitée à évaluer et à résoudre ces vulnérabilités dans le cadre de la révision de la directive sur les OPCVM en tenant compte des diverses catégories de clients (par exemple, les investisseurs de détail, les investisseurs professionnels, les investisseurs institutionnels) et leurs profils de risque différents.

Système bancaire parallèle

Le Parlement européen a adopté une résolution faisant suite au Livre vert de la Commission sur le système bancaire parallèle.

Les députés se félicitent du livre vert de la Commission, qui pose un premier jalon sur la voie d'un contrôle et d'une surveillance plus stricts du système bancaire. Ils souscrivent à la démarche de la Commission, fondée sur une réglementation indirecte et sur une extension ou une révision appropriée de la réglementation existante de ce système; ils insistent simultanément sur la nécessité d'une réglementation directe lorsque la réglementation existante se révèle insuffisante.

Le Parlement approuve la définition du système bancaire parallèle qui est donnée par le Conseil de stabilité financière (CSF) tout en soulignant que ce système ne constitue pas nécessairement une part non réglementée ou illégale du secteur financier. Il attire l'attention sur les difficultés soulevées par l'application de cette définition à des fins de suivi, de réglementation et de surveillance, compte tenu notamment de l'opacité constante du système, du manque de données et de compréhension de ce système.

Collecte de données et analyse : la résolution insiste sur la nécessité de recueillir, aux niveaux européen et mondial, des données en plus grand nombre et plus fiables sur les opérations du secteur bancaire parallèle, les acteurs du marché, les flux financiers et les interconnexions afin d'avoir un panorama complet de ce secteur.

Dans ce contexte, les députés prônent la création et la gestion, éventuellement par la Banque centrale européenne (BCE), d'une base de données centralisée de l'Union sur les opérations de pension en euros. Une telle base de données devrait couvrir les opérations dans toutes les unités monétaires, afin que les autorités de surveillance disposent d'une vue d'ensemble et d'une compréhension complètes du marché des pensions à l'échelle mondiale.

La Commission est invitée à :

- adopter dans les plus brefs délais (début 2013) une méthode cohérente en vue de la collecte centrale de données, en repérant les lacunes statistiques et en combinant les efforts consentis au travers des initiatives prises par d'autres organismes et par les autorités nationales, notamment les référentiels centraux de données mis en place par le règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR) ;
- présenter un rapport (d'ici mi-2013) qui porte, sans toutefois s'y limiter, sur les structures institutionnelles requises (par exemple, la BCE, le Comité européen du risque systémique, un registre central indépendant), sur le contenu et la fréquence des collectes de données, en particulier en ce qui concerne les opérations de pension en euros et les transferts de risque financier, ainsi que sur le niveau des ressources requises.

Lutte contre les risques systémiques liés au système bancaire parallèle : le Parlement estime qu'une vue d'ensemble ainsi qu'un suivi et une analyse améliorés permettront de déterminer quels sont les aspects du système bancaire parallèle qui ont des effets bénéfiques pour l'économie réelle et ceux qui suscitent des préoccupations quant au risque systémique ou à l'arbitrage réglementaire. Lorsque ces risques systémiques auront été mis en évidence, les députés suggèrent d'y faire face en améliorant leur contrôle et leur réglementation, au moyen des actions et propositions législatives suivantes :

- Les rapports de la commission des affaires économiques et monétaires sur la [CRD IV](#), actuellement à l'examen au Conseil, marquent une étape importante dans la démarche consistant à aborder de manière positive la question du système bancaire parallèle en exigeant que le régime des fonds propres soit appliqué aux lignes de trésorerie destinées à des véhicules d'investissement structurés et à des conduits, en fixant un plafond des grandes expositions (à 25% des fonds propres) pour toutes les entités non réglementées.

- La distinction généralement nette entre le risque d'assurance et le risque de crédit peut devenir plus floue lorsqu'il s'agit, par exemple, des produits d'assurance crédit. La Commission est invitée à réviser la législation relative aux secteurs de la banque et de l'assurance, et notamment aux conglomérats financiers, afin de garantir l'égalité des conditions de la concurrence entre les banques et les sociétés d'assurance et de faire barrage à l'arbitrage réglementaire et/ou à l'arbitrage prudentiel.

- Afin de rendre les bilans plus fiables, la Commission est invitée à examiner, d'ici le début de 2013, les moyens de garantir que les entités qui ne sont pas consolidées d'un point de vue comptable font l'objet d'une consolidation à des fins prudentielles, de sorte que soit améliorée la stabilité du système financier international.

- En vue d'améliorer la transparence de la structure et des activités des établissements financiers, la Commission devrait proposer des mesures relatives à la structure du secteur bancaire européen, en pesant les avantages et les risques potentiels de l'exercice conjoint d'activités de banque de détail et d'activités de banque d'investissement.

- Étant donné l'importance du marché des opérations de pension et des prêts de titres, la Commission devrait adopter, d'ici le début de 2013, des mesures visant à accroître la transparence, en particulier à l'égard des clients, qui pourraient consister notamment à attribuer des identifiants aux garanties et à notifier aux autorités de réglementation la réutilisation des garanties sous une forme agrégée, ainsi qu'à permettre aux autorités de réglementation d'imposer des décotes ou des marges minimales recommandées pour les marchés de financement garantis, sans pour autant les standardiser.

- La technique de la titrisation peut avoir des effets bénéfiques sur la répartition des risques. Il n'en reste pas moins qu'une plus grande transparence est indispensable. La Commission est invitée à examiner le marché de la titrisation en vue d'améliorer la transparence de ce marché et à présenter d'ici le début de 2013 une proposition législative visant à limiter le nombre de fois où un produit financier peut être titrisé. En outre, d'autres mesures doivent être prises pour harmoniser davantage les produits de titrisation et imposer des exigences plus strictes en matière de rétention.

- Les fonds monétaires jouent un rôle important en ce qui concerne le financement des établissements financiers à court terme et la diversification des risques. Néanmoins, certains fonds monétaires, notamment ceux qui offrent une valeur liquidative stable, sont vulnérables aux désengagements massifs. La Commission est invitée à présenter, durant le premier semestre de 2013, une analyse du cadre relatif aux OPCVM en exigeant que les fonds monétaires adoptent une valeur liquidative variable, calculée quotidiennement, ou s'ils conservent une valeur constante, soient tenus de demander un agrément bancaire spécial à objet limité et soumis aux exigences de fonds propres.

- Les fonds indiciels cotés (Exchange Traded Funds - ETF) présentent des avantages en donnant aux investisseurs de détail la possibilité d'accéder à un plus large éventail d'actifs (notamment des produits de base). Toutefois, ceux-ci comportent des risques en termes de complexité, risque de contrepartie, liquidité des produits et éventuel arbitrage réglementaire. La Commission est dès lors invitée à évaluer et à

résoudre ces vulnérabilités dans le cadre de la révision de la directive sur les OPCVM en tenant compte des diverses catégories de clients (par exemple, les investisseurs de détail, les investisseurs professionnels, les investisseurs institutionnels) et leurs profils de risque différents.