



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0354/2012

25.10.2012

RAPPORT

sur le système bancaire parallèle
(2012/2115 (INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteure: Saïd El Khadraoui

RR\917120FR.doc

PE494.648v02-00

FR

Unie dans la diversité

FR

SOMMAIRE

	Pages
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	12
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	16

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le système bancaire parallèle (2012/2115 (INI))

Le Parlement européen,

- vu les propositions et la communication de la Commission du 12 septembre 2012 sur l'Union bancaire,
 - vu les conclusions du G20 du 18 juin 2012, qui appellent à l'achèvement des travaux sur le système bancaire parallèle afin de parvenir à la pleine application des réformes,
 - vu sa résolution du 6 juillet 2011 sur "la crise financière, économique et sociale: recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre"¹,
 - vu le rapport d'étape du groupe de travail créé par le Conseil de stabilité financière (CSF) sur les opérations de pension ("repo") et le prêt de titres, publié le 27 avril 2012, et le rapport de consultation sur les fonds monétaires (MMF), publié par l'OICV le même jour,
 - vu le document spécial (Occasional Paper) n° 133 de la Banque centrale européenne (BCE) sur le système bancaire parallèle dans la zone euro, publié le 30 avril 2012,
 - vu le livre vert de la Commission sur le système bancaire parallèle (COM(2012)0102),
 - vu le document de travail des services de la Commission, du 26 juillet 2012, intitulé "Product Rules, Liquidity Management, Depositary, Money Market Funds and Long-term Investments for UCITs" ("Règles relatives aux produits, gestion des liquidités, dépositaires, fonds monétaires et investissements à long terme pour les OPCVM"),
 - vu le rapport du CSF publié le 27 octobre 2011 sur le renforcement de la surveillance et de la réglementation du système bancaire parallèle, en réponse aux appels lancés par le G20 à Séoul en 2010 et à Cannes en 2011,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A7-0354/2012),
- A. considérant que le concept de système bancaire parallèle tel qu'il est défini par le CSF couvre le système d'intermédiation de crédit auquel concourent des entités et des activités qui ne font pas partie du système bancaire classique;
- B. considérant que les entités réglementées du système bancaire classique prennent part dans une large mesure aux activités définies comme appartenant au système bancaire parallèle et qu'elles sont, de façons multiples, interconnectées avec les entités du secteur bancaire parallèle;

¹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0331.

- C. considérant qu'une part considérable de l'activité bancaire parallèle s'inscrit dans le secteur bancaire réglementé et qu'elle doit pleinement relever du cadre réglementaire existant;
- D. considérant que certains éléments couverts par le terme d'activité bancaire parallèle sont vitaux pour le financement de l'économie réelle et que toutes les précautions doivent être prises lors de la définition du champ d'application de toute nouvelle mesure réglementaire ou de toute extension d'une mesure réglementaire existante;
- E. considérant que dans certains cas, les opérations bancaires parallèles sont utiles en ce qu'elles écartent le risque du secteur bancaire et, dès lors, évitent d'éventuelles répercussions pour les contribuables ou conséquences d'ordre systémique; considérant cependant qu'une meilleure compréhension des opérations bancaires parallèles et de leur articulation avec les établissements financiers et une meilleure réglementation pour assurer la transparence, la réduction du risque systémique et l'élimination de toute pratique abusive font nécessairement partie de la stabilité financière;
- F. considérant qu'afin de mettre en évidence les activités bancaires parallèles, il est nécessaire que tout règlement traite pleinement les questions liées à la résolution, à la complexité et à l'opacité des activités financières qui font partie de ce système, en particulier en période de crise;
- G. considérant que le CSF a estimé la taille du système bancaire parallèle au niveau mondial à environ 51 000 000 000 000 EUR en 2011, contre 21 000 000 000 000 EUR en 2002, ce qui représente 25 à 30 % de l'ensemble du système financier et la moitié des actifs totaux des banques;
- H. considérant que bien qu'il soit susceptible d'avoir certains effets positifs, tels qu'une meilleure performance du système financier, un éventail plus large de produits et une concurrence accrue, le système bancaire parallèle a été reconnu comme l'un des éléments déclencheurs ou des facteurs ayant contribué à la crise financière et peut menacer la stabilité du système financier; considérant que le CSF exige un renforcement de la surveillance pour les segments du système bancaire parallèle qui suscitent des préoccupations en ce qui concerne i) les risques systémiques, liés notamment à la transformation d'échéances et/ou de liquidités, au ratio de levier et aux transferts de risque de crédit inadéquats, et ii) l'arbitrage réglementaire;
- I. considérant que les propositions relatives au système bancaire parallèle et à la structure des activités de détail et d'investissement des prêteurs sont des éléments importants pour l'application effective de la décision qui a été prise par le G20 en 2008 de soumettre tout produit et tout acteur à une réglementation; considérant que la Commission doit examiner cette question plus rapidement et avec un regard plus critique;
- J. considérant que le système bancaire parallèle, en tant que phénomène mondial, exige une approche réglementaire d'ensemble qui soit cohérente et s'inspire des recommandations du CSF (qui seront publiées au cours des prochaines semaines), complétées par celles de tout organe de contrôle national ou supranational pertinent;

A. Définition du système bancaire parallèle

1. 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 parallèle; 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; insiste simultanément sur la nécessité d'une réglementation directe lorsque la réglementation existante se révèle insuffisante pour certains de ses aspects d'un point de vue fonctionnel, tout en évitant les doublons et en garantissant une cohérence avec les règles en vigueur; appelle à une approche holistique du système bancaire parallèle qui ferait la part belle aux aspects prudentiels et de conduite sur le marché; observe la transition vers des financements de marché et la vente croissante à des clients de détail de produits financiers très complexes; souligne par conséquent que la conduite sur le marché et la protection des consommateurs devraient être pris en considération;
2. souligne le fait que tout renforcement du règlement sur les établissements de crédit, les sociétés d'investissement et les compagnies d'assurance et de réassurance incitera nécessairement à déplacer des activités hors du champ d'application de la législation sectorielle existante; souligne, par conséquent, la nécessité de renforcer les procédures en vue de l'analyse préventive et systématique de l'impact potentiel des changements de législations dans le secteur financier sur la canalisation du risque et du capital par l'intermédiaire d'entités financières moins réglementées ou non réglementées et d'étendre le cadre réglementaire en conséquence afin d'éviter tout arbitrage;
3. approuve la définition du système bancaire parallèle qui est donnée par le CSF, à savoir "un système d'intermédiaires, d'instruments, d'entités ou de contrats financiers qui génèrent une combinaison de fonctions analogues à celles des banques, mais qui échappent au cadre réglementaire ou relèvent d'un régime réglementaire qui soit est peu contraignant soit porte sur des questions autres que les risques systémiques, et sans accès garanti à la facilité de trésorerie de la Banque centrale ni aux garanties de crédit du secteur public; souligne que, contrairement à ce que pourrait suggérer le terme, le système bancaire parallèle ne constitue pas nécessairement une part non réglementée ou illégale du secteur financier; 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;

B. Collecte de données et analyse

4. souligne que, depuis la crise, seules quelques pratiques du système bancaire parallèle ont cessé; fait néanmoins observer que le caractère novateur du système bancaire parallèle pourrait conduire à des situations inédites susceptibles d'être une source de risque systémique, ce à quoi il convient de faire face; insiste, par conséquent 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;
5. estime qu'une coopération internationale étroite ainsi que la mise en commun des efforts au niveau mondial sont absolument essentielles si l'on veut obtenir une vue d'ensemble du

système bancaire parallèle;

6. 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; met l'accent sur la nécessité de renforcer les procédures d'évaluation des risques, ainsi que sur la nécessité de l'information et de la surveillance pour tous les établissements présentant un profil de risque concentré et un intérêt systémique; rappelle les engagements pris par le G 20 lors du sommet de Los Cabos quant à l'élaboration d'un système d'identifiant pour les entités juridiques et souligne la nécessité d'assurer au sein de sa gouvernance une représentation adéquate des intérêts européens;
7. fait observer qu'il est nécessaire que les autorités de surveillance aient connaissance du niveau, au moins global, des mises en pension, des prêts de titres et des dispositifs, quelle que soit leur forme, d'hypothèque ou de récupération; relève en outre qu'afin de traiter cette question, le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires sur la CRD IV, en cours de négociation avec le Conseil, demande que ces informations soient consignées dans un référentiel central ou communiquées à un dépositaire central de titres afin que l'ABE, l'AEMF, les autorités compétentes concernées, le CERS, les banques centrales concernées et le SEBC, notamment, puissent y avoir accès; souligne également que ce rapport demande que les récupérations non enregistrées soient réputées n'avoir aucun effet juridique lors des procédures de liquidation;
8. prône par conséquent la création et la gestion, éventuellement par la BCE, d'une base de données centralisée de l'Union sur les opérations de pension en euros, alimentée par les infrastructures et les banques teneurs de compte-conservateurs dans la mesure où elles internalisent les opérations de pension dans leurs livres; estime néanmoins qu'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; invite la Commission 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 EMIR; invite la Commission à présenter un rapport (d'ici mi-2013) qui porte, sans toutefois s'y limiter, sur les structures institutionnelles requises (par exemple, la BCE, le CERS, 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;
9. estime qu'en dépit de la quantité substantielle de données et d'informations requises par la CRD en vertu de l'obligation de notification concernant les opérations de pension, la Commission devrait vérifier la disponibilité, l'actualité et l'exhaustivité des données à des fins de cartographie et de surveillance;
10. se félicite qu'un identifiant d'entité juridique (IEJ) ait été mis au point et, compte tenu de

son utilité, préconise d'élaborer des normes communes similaires en ce qui concerne les notifications relatives aux opérations de pension et aux valeurs mobilières afin qu'elles tiennent compte du principal, du taux d'intérêt, des garanties, des décotes, du contenu, des contreparties et d'autres aspects qui contribuent à la formation d'agrégats;

11. souligne qu'afin de parvenir à une méthode globale commune permettant aux autorités de régulation d'analyser les données et de partager leur analyses en vue de prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent, d'empêcher l'accroissement du risque systémique et de préserver la stabilité financière, il est essentiel de disposer de formats communs pour l'établissement des notifications, qui se fondent sur des normes sectorielles ouvertes;
12. insiste en outre sur la nécessité d'avoir un panorama plus complet des transferts de risques effectués par des établissements financiers, y compris, mais sans s'y limiter, les transferts effectués au travers de transactions dérivées, les données qui seront prévues au titre du règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR), ainsi qu'en vertu de la MiFID et du règlement MIF, afin de déterminer qui a acheté quoi à qui et de quel soutien les risques transférés sont accompagnés; souligne que l'on devrait avoir comme objectif la cartographie en temps réel des opérations de tous les services financiers, laquelle peut être facilitée et automatisée grâce à des systèmes de messagerie normalisée et à des identificateurs de données; invite par conséquent la Commission, agissant en consultation avec le CERS et des organismes internationaux tels que le CSF, à tenir compte, dans son rapport sur la collecte centralisée de données, des travaux en cours en matière de messagerie normalisée et de formats de données et au sujet de la possibilité de créer un registre central pour les transferts de risques et soit à même d'enregistrer et de suivre les données relatives aux transferts de risques en temps réel, en tirant le meilleur parti des données fournies en vertu des exigences de notification prévues par la législation financière existante et future et en prenant soin d'incorporer les données disponibles au niveau international;
13. estime que les exigences de notification des banques représentent un outil essentiel et précieux pour repérer l'activité bancaire parallèle; réaffirme que les règles comptables devraient refléter la réalité et qu'idéalement, le bilan devrait refléter le plus possible les agrégats;
14. insiste sur le fait que ces nouvelles tâches exigeront de nouvelles ressources suffisantes;

C. Lutte contre les risques systémiques liés au système bancaire parallèle

15. met l'accent sur le fait que certaines activités et entités du système bancaire parallèle peuvent être réglementées ou non, selon le pays; souligne l'importance de l'égalité des conditions entre les pays, ainsi qu'entre le secteur bancaire et les entités appartenant au système bancaire parallèle afin d'éviter tout arbitrage réglementaire susceptible de conduire à des incitations réglementaires faussées; fait observer en outre que l'interdépendance financière existant entre le secteur bancaire et les entités du système bancaire parallèle est actuellement excessive;
16. fait observer qu'un règlement, une évaluation et un audit précis sont actuellement presque impossibles à réaliser en cas de distorsion du risque de crédit ou de perturbation des flux de trésorerie;

17. estime que les fonds et les gestionnaires devraient prouver qu'ils se sont prémunis contre la faillite et que les positions peuvent être parfaitement saisies et reprises par un autre acteur;
18. juge nécessaire d'améliorer l'information sur les actifs financiers sortis du bilan en comblant les lacunes des normes d'information financière internationales; souligne qu'il incombe aux gardiens du bon ordre des finances, tels que les comptables et les auditeurs internes, de signaler les évolutions potentiellement dommageables et l'accumulation des risques;
19. estime que les règles comptables devraient refléter la réalité et que la possibilité d'évaluer des actifs au prix d'acquisition alors que celui-ci est très supérieur à la valeur du marché a contribué à l'instabilité des banques et autres entités et que cette possibilité devrait être interdite; prie la Commission d'œuvrer en faveur de changements dans les normes IFRS en sorte que les agrégats sans compensation ni pondération des risques fassent l'objet d'une plus grande attention;
20. estime que la réglementation financière devrait avoir pour finalité de lutter contre la complexité et l'opacité des services et des produits financiers et que des mesures de réglementation telles que des exigences accrues de fonds propres ou l'interdiction de sous-pondérer les risques peuvent contribuer à décourager les opérations complexes de couverture par des produits dérivés; est d'avis que les nouveaux produits financiers ne devraient pas être commercialisés ou autorisés s'il n'est pas démontré en même temps aux autorités de réglementation que la résolution de leur défaillance est possible;
21. estime qu'il convient de sanctionner l'asymétrie d'information, notamment lorsqu'elle se manifeste dans la documentation et les clauses de non-responsabilité qui accompagnent les services et les produits financiers; considère que les clauses de non-responsabilité devraient donner lieu, le cas échéant, au versement d'une taxe sur les "petits caractères" (dont le montant serait fixé par page de clause);
22. souligne que les rapports de la commission des affaires économiques et monétaires sur la CRD IV¹, 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, mesures propres à conduire les banques à appliquer le ratio de financement stable net (NSFR), et en prenant en compte dans les dispositions prudentielles qui régissent les risques de liquidité le fait que les expositions à ces entités présentent un degré de risque supérieur à celui des entités réglementées et des entités non financières;
23. souligne que l'une des leçons de la crise financière réside en ceci que 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; invite la Commission 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

¹ Textes adoptés de ces dates, P7_TA(2012)0000 et P7_TA(2012)0000.

les banques et les sociétés d'assurance et de faire barrage à l'arbitrage réglementaire et/ou à l'arbitrage prudentiel;

24. estime également que l'extension envisagée de certains éléments de la CRD IV à certains établissements financiers n'acceptant pas de dépôt et non-couverts par la définition du règlement concernant les exigences prudentielles est nécessaire de manière à prévenir des risques spécifiques, étant entendu que certaines dispositions peuvent être adaptées aux particularités de ces entités afin de ne pas imposer de contraintes disproportionnées à ces établissements;
25. estime que le système bancaire parallèle ne saurait être exclu d'un système européen de surveillance bancaire;
26. insiste sur la nécessité de veiller à ce que toutes les entités du système bancaire parallèle qui sont sponsorisées par une banque ou liées à une banque soient incluses dans son bilan à des fins de consolidation prudentielle; invite la Commission 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; invite la Commission à tenir compte de toute recommandation du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ou d'autres organismes internationaux pour assurer une harmonisation plus poussée des procédures comptables et des périmètres de consolidation en fonction des risques;
27. souligne qu'il faut garantir une plus grande transparence de la structure et des activités des établissements financiers; invite la Commission à proposer, sur la base des conclusions du rapport Liikanen, 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;
28. prend acte de l'importance du marché des opérations de pension et des prêts de titres; invite la Commission à 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; reconnaît dans ce cadre qu'il importe de déterminer clairement la propriété des titres et d'en assurer la protection; invite toutefois la Commission à entamer une réflexion globale sur les marges en sus des approches sectorielles d'ores et déjà entreprises, ainsi qu'à réfléchir aux moyens d'imposer des limites aux opérations de réhypothèque des garanties; souligne la nécessité de réviser le droit de la faillite sous les aspects des opérations de pension et du prêt de titres ainsi que de la titrisation, en vue d'une harmonisation et du règlement des questions relatives au rang des créances qui se posent lors de la résolution de la faillite des établissements financiers réglementés; invite la Commission à étudier les divers moyens de réduire les privilèges exercés en cas de faillite, notamment des propositions consistant à limiter ces privilèges aux transactions qui font l'objet d'une compensation centrale ou aux garanties répondant à des critères d'éligibilité harmonisés et prédéfinis;
29. estime qu'il convient d'accorder toute l'attention requise aux incitations liées à la

titrisation; souligne que les exigences de solvabilité et de liquidité applicables aux opérations de titrisation sont de nature à favoriser la qualité et la diversification des portefeuilles d'investissement et à prévenir ainsi les comportements grégaires; invite la Commission à examiner le marché de la titrisation, en particulier à analyser les obligations sécurisées, qui sont de nature à accroître les risques dans les bilans des banques; invite la Commission à proposer des mesures pour améliorer notablement la transparence de ce marché; demande à la Commission d'actualiser, au besoin, le règlement en vigueur pour le mettre en conformité avec le nouveau cadre du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire relatif à la titrisation actuellement en discussion, et ce, au plus tard d'ici le début de 2013; propose de limiter le nombre de fois où un produit financier peut être titrisé et d'imposer des exigences particulières aux fournisseurs de titrisation (par exemple, des initiateurs ou des sponsors) afin qu'ils conservent une partie des risques associés à la titrisation, de telle sorte que la conservation des risques soit effectivement assumée par le fournisseur et non pas transmise aux gestionnaires d'actifs, ainsi que des mesures visant à assurer la transparence; demande, en particulier, que soit appliquée une méthode cohérente d'évaluation des actifs sous-jacents et la normalisation des produits de titrisation entre les différentes législations et entités territoriales;

30. relève que des paniers d'actifs mis en pension sur le mode de l'émission de titres en vue de la mise en pension ont obtenu, dans certains cas, une meilleure notation; souligne que ces opérations ne devraient pas être prises en compte pour mesurer la liquidité à des fins réglementaires (voir le rapport de la commission ECON sur la CRD IV);
31. est conscient du rôle important que jouent les fonds monétaires en ce qui concerne le financement des établissements financiers à court terme et la diversification des risques; constate que les fonds monétaires domiciliés dans l'Union et ceux qui sont domiciliés aux États-Unis ont un rôle et une structure différents; note que les orientations élaborées par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) ont imposé des normes plus strictes aux fonds monétaires (qualité du crédit, échéance des titres sous-jacents et meilleure information des investisseurs); observe néanmoins que certains fonds monétaires, notamment ceux qui offrent une valeur liquidative stable, sont vulnérables aux désengagements massifs; souligne par conséquent que des mesures supplémentaires doivent être adoptées pour améliorer la résilience de ces fonds et couvrir le risque de liquidité; souscrit au rapport final publié par l'OICV en octobre 2012 en ce qui concerne les recommandations formulées pour la réglementation et la gestion des fonds monétaires entre les différentes entités territoriales; estime que les fonds monétaires qui offrent une valeur liquidative stable devraient faire l'objet de mesures visant à réduire les risques particuliers liés à cette spécificité et internaliser les coûts associés à ces risques; est d'avis que les autorités de réglementation devraient exiger, lorsque cela est possible, le passage à une valeur liquidative flottante/variable ou l'instauration de garanties afin de renforcer la résilience des fonds monétaires offrant une valeur liquidative stable et leur capacité à faire face à des désengagements importants; invite la Commission à présenter, durant le premier semestre de 2013, une analyse du cadre relatif aux OPCVM en mettant l'accent particulièrement sur la question des fonds monétaires et 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; souligne que l'arbitrage réglementaire doit être réduit au minimum;

32. invite la Commission à poursuivre, dans le cadre de la révision de la directive sur les OPCVM, la réflexion sur l'idée de soumettre les fonds monétaires à des règles de liquidité spécifiques, en fixant des exigences minimales pour les liquidités à 24 heures, à une semaine ou à un mois [20 %, 40 %, 60 %] et de facturer des frais de liquidité selon un mécanisme de déclenchement comportant aussi une obligation de notification directe auprès de l'autorité de surveillance compétente et de l'AEMF;
33. est conscient des avantages que présentent les fonds indiciels cotés (Exchange Traded Funds - ETF) en donnant aux investisseurs de détail la possibilité d'accéder à un plus large éventail d'actifs (notamment des produits de base), mais insiste sur les risques qu'ils comportent en termes de complexité, risque de contrepartie, liquidité des produits et éventuel arbitrage réglementaire; met en garde contre les risques que comportent les fonds indiciels cotés synthétiques en raison d'une opacité et d'une complexité croissantes, notamment lorsque ces produits sont commercialisés auprès des investisseurs de détail; invite dès lors la Commission à évaluer et à résoudre ces vulnérabilités structurelles éventuelles 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;
34. invite la Commission à entreprendre une vaste étude d'impact sur les conséquences que toute nouvelle proposition législative aurait sur le financement de l'économie réelle;
35. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et au Conseil de stabilité financière.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Depuis que la crise financière a éclaté en 2007, le G20 a adopté toute une série de mesures réglementaires visant à rendre le système financier plus sûr et plus viable. Depuis lors, parmi d'autres mesures, les exigences de fonds propres pour les établissements financiers ont été renforcées, un premier jalon a été posé sur la voie d'une réglementation plus stricte des agences de notation et une nouvelle architecture a été mise en place en matière de surveillance financière. Malgré ces nouveaux cadres réglementaires, ou peut-être en raison de ceux-ci, une très large part de l'intermédiation de crédit demeure insuffisamment contrôlée et réglementée. Ainsi, le système bancaire parallèle fonctionne via des entités ou des contrats financiers générant une combinaison de fonctions analogues à celles des banques mais qui échappent au cadre réglementaire ou relèvent d'un régime réglementaire qui soit est peu contraignant soit porte sur des aspects autres que les risques systémiques, et sans avoir accès à la facilité de trésorerie de la banque centrale ni aux garanties de crédit du secteur public. Selon le livre vert de la Commission, des entités telles que les véhicules de titrisation ad hoc (SPV), les conduits, les véhicules d'investissement spéciaux, les fonds monétaires (MMF), les fonds indiciels cotés (ETF) ou les fonds d'investissement peuvent être considérées comme des entités du système bancaire parallèle. Parmi les activités relevant de ce système, la Commission distingue les opérations de pension, les prêts de titres et la titrisation.

Le Conseil de stabilité financière (CSF) a pris des initiatives pour mieux contrôler et réglementer le système bancaire parallèle, phénomène mondial. Cinq groupes de travail ont été constitués pour traiter de différents aspects du système bancaire parallèle. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) examinera comment réglementer davantage les interactions entre les banques et les entités du système bancaire parallèle; l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) se penchera sur la réglementation destinée à atténuer les risques systémiques (y compris les risques de type "run", c'est-à-dire de désengagement massif des investisseurs) qui concernent les fonds monétaires (MMF); l'OICV, avec l'aide du CBCB, évaluera les exigences actuellement applicables à la titrisation; un sous-groupe du CSF examinera la réglementation des autres entités du secteur bancaire parallèle et un autre sous-groupe du CSF abordera le prêt de titres et les opérations de pension. Après publication des conclusions finales des différents groupes de travail, le CSF présentera des recommandations concernant le système bancaire parallèle. Dans le prolongement des travaux entamés par le CSF, la Commission a présenté au début de l'année un livre vert sur le système bancaire parallèle, dans lequel elle centre son analyse sur les risques que ce système peut présenter dans l'Union et sur les moyens d'y parer d'un point de vue réglementaire.

Il va sans dire que le système bancaire parallèle n'a pas d'existence à lui seul. En effet, pendant la crise, les banques ont été sérieusement touchées non seulement par la désorganisation générale des marchés, mais aussi par leur exposition au système bancaire parallèle. Elles ont investi dans des produits titrisés (en tant qu'investisseurs, les banques ont refinancé ces produits titrisés en les utilisant comme sûreté pour des opérations de pension) et ont apporté un soutien à de nombreuses entités du système bancaire parallèle sous la forme de garanties de crédit. Bien que la titrisation puisse avoir des retombées favorables, les banques sont restées liées aux entités hors bilan et ont absorbé la majeure partie des pertes. En effet, la crise financière s'est déclenchée au moment où le marché a pris conscience du fait que la

titrisation de prêts faisait l'objet d'incitations critiquables et conduisait à des conditions de prêt laissant à désirer (par exemple, les crédits "subprime"). Les véhicules d'investissement spéciaux et les conduits ABCP (papier commercial adossé à des actifs), ainsi que d'autres véhicules ayant acquis des produits titrisés n'ont pu se refinancer et ont dû être sauvés par leurs sponsors, principalement des banques. Les fonds spéculatifs ("hedge funds"), les banques et d'autres établissements qui avaient investi dans des produits titrisés ont subi des pertes importantes en valeur de marché. Ces fonds spéculatifs et ces banques ont également financé leur investissement dans des produits titrisés par des opérations de pension, utilisant ces produits titrisés comme sûretés. Lorsque la valeur des produits titrisés, notamment de ceux qui comportaient des prêts "subprime", a baissé, les contreparties des opérations de pension ont augmenté les décotes sur les sûretés (contraignant les emprunteurs à fournir plus de garanties) ou ont refusé de renouveler leur financement. Cela a contribué à la défaillance de l'emprunteur (comme Lehman) ou contraint les établissements mères à apporter un soutien massif (comme Bear Stearns pour ses fonds spéculatifs)

Par conséquent, les liens entre les "banques traditionnelles" et les véhicules et les activités hors bilan devraient être rendus plus transparents et faire l'objet d'une réglementation.

En dépit des risques que ces liens peuvent comporter, votre rapporteur estime que certaines des entités et activités relevant du système bancaire parallèle, selon la définition qui en a été donnée par le CSF, pourraient avoir des effets bénéfiques pour l'économie formelle et stimuler la croissance en contribuant à une meilleure répartition des risques en dehors du secteur bancaire traditionnel. Toutefois, celle-ci ne peut se répercuter favorablement sur l'économie formelle que si elle s'effectue de manière tout à fait transparente et sans entraîner une aggravation des risques systémiques. Il y a lieu dès lors d'établir, pour la titrisation, une nette séparation entre les banques initiatrices et les véhicules ad hoc. Il faudrait essayer de distinguer les effets désirables des effets indésirables du système bancaire traditionnel.

Comme la Commission le souligne dans son livre vert, diverses mesures ont d'ores et déjà été prises pour faire face aux risques systémiques présentés par le système bancaire parallèle. Le marché a également réagi et depuis le début de la crise, certaines pratiques de ce système ont cessé. Néanmoins, le caractère novateur du système bancaire parallèle peut donner naissance à des situations inédites susceptibles de comporter des risques systémiques, auxquels il convient de parer. Pour y parvenir, il faut créer les instruments nécessaires afin d'avoir une vue exacte de l'ensemble du système d'intermédiation de crédit.

Premièrement, afin d'avoir un panorama complet du système bancaire parallèle, il est urgent de disposer de données et de capacités d'analyse plus nombreuses et plus fiables. Votre rapporteur est d'avis que la BCE (conjointement avec le CERS) devrait jouer un rôle important à cet égard. L'initiative consistant à créer une banque de données pour les opérations de pension peut être déterminante pour parvenir à la transparence. En outre, afin de mettre en lumière les transferts de risques dans le secteur financier et de pouvoir déterminer qui a acheté quoi à qui et de quel soutien les risques transférés sont assortis, la Commission devrait examiner d'urgence si la création d'un organisme public est faisable.

Deuxièmement, cet exercice d'analyse des données devrait permettre de détecter les aspects du système bancaire parallèle qui ont des retombées favorables sur l'économie réelle et ceux qui présentent des risques systémiques ou qui suscitent des préoccupations en matière

d'arbitrage réglementaire, comme des opérations excessives de transformation d'échéance ou de liquidité, le levier financier et l'arbitrage réglementaire.

Lorsque ces risques systémiques auront été mis en évidence, il conviendrait d'y faire face en améliorant leur contrôle et leur réglementation. Votre rapporteur estime par conséquent que les propositions ci-après devraient ou pourraient être sérieusement envisagées au cours des mois à venir:

A. Selon la position adoptée par la commission des affaires économiques et monétaires dans le dossier CRD IV, il conviendrait d'imposer le régime des fonds propres aux lignes de trésorerie destinées aux véhicules d'investissement spéciaux (véhicules d'investissement structurés et conduits) et de plafonner les grandes expositions à 25 % des fonds propres pour toutes les entités non réglementées; il convient en outre d'envisager sérieusement l'extension des exigences de la CRD IV aux établissements non bancaires.

B. 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 fassent l'objet d'une consolidation à des fins prudentielles.

C. Votre rapporteur invite également la Commission à présenter une proposition législative visant à séparer les activités de détail et les activités d'investissement des établissements bancaires.

D. Le marché des opérations de pension et des prêts de titres joue un rôle important pour le financement des établissements financiers. Toutefois, il est urgent d'assurer une plus grande transparence, aussi les autorités de régulation devraient-elles être autorisées à imposer des décotes ou des marges minimales pour les marchés financiers garantis.

E. 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. Par conséquent, la Commission devrait 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.

F. Les fonds monétaires ont joué un rôle important dans la crise financière. Votre rapporteur est conscient des différences existant entre les fonds monétaires dans l'Union et aux États-Unis. Il convient d'inviter la Commission à présenter au début de 2013 une proposition législative exigeant que ces fonds adoptent une valeur liquidative variable, calculée quotidiennement, ou, s'ils conservent une valeur constante, qu'ils soient soumis aux exigences de fonds propres.

G. Votre rapporteur est conscient de l'importance des fonds indiciels cotés (ETF) comme instrument d'investissement. Toutefois, ceux-ci comportent des risques: complexité, risque de contrepartie, liquidité des produits et éventuel arbitrage réglementaire. Une proposition législative devrait être présentée au début de 2013 pour remédier à ces vulnérabilités structurelles.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	22.10.2012
Résultat du vote final	+ : 39 - : 0 0 : 1
Membres présents au moment du vote final	Burkhard Balz, Elena Băsescu, Leonardo Domenici, Derk Jan Eppink, Diogo Feio, Markus Ferber, Elisa Ferreira, Ildikó Gáll-Pelcz, Sven Giegold, Sylvie Goulard, Liem Hoang Ngoc, Syed Kamall, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Philippe Lamberts, Hans-Peter Martin, Ivari Padar, Alfredo Pallone, Anni Podimata, Olle Schmidt, Edward Scicluna, Peter Simon, Peter Skinner, Theodor Dumitru Stolojan, Kay Swinburne, Sampo Terho, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells, Corien Wortmann-Kool, Pablo Zalba Bidegain
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Jean-Pierre Audy, Saïd El Khadraoui, Sari Essayah, Roberto Gualtieri, Danuta Maria Hübner, Sophia in 't Veld, Olle Ludvigsson, Thomas Mann, Sirpa Pietikäinen, Gianni Pittella, Nils Torvalds