

L'UE prend des mesures pour faire face à la crise financière internationale



Depuis le début de la crise du marché américain des prêts hypothécaires qui s'est déclenchée à la mi-2007, l'Union européenne joue un rôle clé dans les efforts mis en œuvre à l'échelle internationale pour rétablir la stabilité du système financier.

Les réponses politiques de l'UE, comme la feuille de route adoptée en octobre 2007, sont au cœur des efforts déployés au niveau international pour remédier aux faiblesses identifiées dans le système financier international. Si la solution peut consister en partie à faire appel à des initiatives issues du marché – et les acteurs du secteur privé ont tous les moyens de remettre de l'ordre dans leurs activités respectives –, les mesures se multiplient par ailleurs dans un certain nombre de domaines tels que la réglementation prudentielle, le fonctionnement ou la transparence du marché.

L'UE souhaite recentrer les contrôles financiers à l'avenir afin de mieux anticiper et de mieux gérer les problèmes survenant sur le marché et de limiter les risques de voir se déclencher une crise d'une ampleur comparable à celle que l'on a connue ces derniers mois.

L'UE n'a pas attendu la crise américaine des « subprime » pour s'inquiéter de la stabilité financière des

marchés et envisager des solutions au niveau de l'Union, face à l'évolution extrêmement rapide des marchés financiers mondiaux. La Commission avait en effet constitué un groupe de travail chargé tout particulièrement de se pencher sur ces questions et d'élaborer des propositions concrètes de changement.

L'UE était donc bien placée pour réagir rapidement, dès le déclenchement de la crise, ce qui lui a permis de proposer à l'automne 2007 une feuille de route des principaux domaines où des mesures s'imposaient. Le Conseil ECOFIN d'octobre a confié une mission spéciale à la Commission, visant à suivre de près les différentes actions menées dans ce domaine de manière à se forger ses propres opinions, à assurer la cohérence notamment avec son propre programme de travail et à formuler et proposer des réponses stratégiques adéquates.

Au niveau mondial, les mesures prises par l'UE sont coordonnées et synchronisées avec celles d'autres organisations (Forum pour la stabilité financière, FMI, G-7, etc.), pour que tous les acteurs présents sur le marché financier mondial travaillent en phase les uns avec les autres afin d'aboutir à un consensus sur la marche à suivre. Il est vrai que, dans beaucoup de domaines clés, le travail accompli au niveau de l'UE a permis d'orienter les réflexions et les actions menées au niveau international.

« ... dans beaucoup de domaines clés, le travail accompli au niveau de l'UE a permis d'orienter les réflexions et les actions menées au niveau international. »

Complexité grandissante de la titrisation

Bien que la crise ait été déclenchée par une réglementation inadéquate de la cession de prêts hypothécaires aux États-Unis, par une défaillance de la notation du crédit



Conseil ECOFIN – En mai, les ministres des finances et de l'économie de l'UE ont adopté des projets visant à resserrer le système de contrôle financier et bancaire.



McCreevy: le secteur financier a été invité à soumettre une proposition complète et crédible, répondant aux besoins des contrôleurs.

et par la redistribution des risques financiers au travers de produits financiers complexes, les événements qui se sont produits étaient, à bien des égards, inéluctables.

Il était évident depuis quelque temps que la taille et la complexité grandissantes des marchés financiers posaient des difficultés au cadre existant de contrôle et de réglementation prudentielle. Après plusieurs années caractérisées par la stabilité des prix, par l'abondance des liquidités, par une forte croissance économique mondiale et par la tendance des investisseurs à rechercher sans cesse de meilleurs rendements, on avait de plus en plus l'impression que le risque du crédit sur les marchés mondiaux d'actifs était mal estimé et que toutes les conditions étaient réunies pour que se produise un violent retournement de situation, si les investisseurs venaient à perdre subitement le goût du risque.

Dans son discours devant la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen à Bruxelles, en avril 2008, le commissaire Charlie McCreevy a présenté les problèmes qui étaient à l'origine de la crise, en ces termes:

«Les problèmes sont connus: faiblesse des modèles d'évaluation interne, processus de titrisation opaque, modèles économiques basés sur des asymétries d'échéances disproportionnées entre actif et passif, faiblesse des contrôles internes et des normes d'exposition, pour n'en citer que quelques-uns.»

Transparence et évaluation

Lors du Conseil du printemps dernier, les dirigeants de l'UE ont confirmé que c'était principalement au secteur privé, dont les activités étaient à l'origine de la crise, qu'il appartenait de résoudre les dysfonctionnements du marché. Ils ont conclu que les autorités nationales et supranationales devaient se préparer à prendre des mesures de réglementation et de surveillance si nécessaire. Les dirigeants de l'UE ont identifié quatre domaines de travail d'après les priorités définies dans la feuille de route de l'automne 2007 (voir encadré ci-contre).

Une première priorité consiste à améliorer la trans-

parence pour les investisseurs, les marchés et les autorités chargées de la réglementation. Le défi essentiel dans ce domaine est de fournir des informations de meilleure qualité sur l'exposition aux produits structurés et aux véhicules hors bilan.

Le secteur financier a été invité à soumettre une proposition complète et crédible, répondant aux besoins des autorités de réglementation, et a décidé de réunir des données complètes sur les marchés des produits structurés et de fournir en continu des données régulièrement mises à jour. Le premier rapport du secteur financier a été publié à la mi-juin.

La gestion des risques et l'amélioration des méthodes d'élaboration des normes d'évaluation, notamment pour les actifs non liquides, constituent un autre domaine d'action comportant de multiples facettes. L'évaluation est une question complexe qui est actuellement étudiée au niveau international par des organisations comme le Conseil des normes comptables internationales (IASB) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Un débat se développe actuellement pour savoir si les mesures de la juste valeur et du prix du marché peuvent avoir aggravé la crise en apportant des éléments critiques (procyclicalité) dans les états financiers.

Structures d'incitation

Le risque de conflit d'intérêts est évident dans le fonctionnement des marchés financiers. Le fonctionnement des agences de notation du crédit a retenu particulièrement l'attention suite aux notations généreuses qu'elles ont octroyées à des produits financiers qui n'ont pas résisté par la suite.

La Commission prévoit de finaliser son évaluation

Qu'est-ce que la feuille de route ?

La feuille de route adoptée par les ministres de l'UE en octobre 2007 combine des mesures à caractère réglementaire et non réglementaire, structurées autour de quatre objectifs principaux:

- amélioration de la transparence du marché, notamment en ce qui concerne l'exposition des banques à la titrisation et aux éléments hors bilan;
- renforcement des normes d'évaluation notamment pour résoudre les problèmes liés à l'évaluation des actifs non liquides;
- renforcement du cadre prudentiel du secteur bancaire, notamment le traitement des expositions importantes, les exigences en matière de fonds propres pour la titrisation, la gestion du risque de liquidité, et
- recherche consacrée aux marchés structurés, notamment le rôle joué par les agences de notation du crédit et le modèle «originate and distribute» (octroi puis cession).

d'ici la fin juin, en tenant compte de la position finale du secteur financier et des études réalisées par le Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM), le Groupe européen d'experts des marchés de valeurs mobilières (ESME) et l'OICV. L'objectif est de s'assurer que les conflits d'intérêts sont correctement traités et d'améliorer la qualité des notations et des méthodologies ainsi que la transparence dans les agences.

Par ailleurs, il pourra s'avérer nécessaire d'assurer une certaine surveillance des activités, des processus et des performances des agences de notation du crédit.

Législation bancaire

Des modifications majeures doivent être apportées à la législation bancaire de l'UE, c'est-à-dire à la directive sur l'adéquation des fonds propres qui définit les pratiques de gestion des risques et les coussins financiers des groupes bancaires.

Le régime actuel nécessite d'être mis à jour afin d'intégrer les modifications de la structure du marché et de la nature de ses produits. Il doit être adapté à l'évolution de la pratique de gestion des risques.

Le cadre prudentiel et la gestion des risques dans le secteur bancaire devront être renforcés par une révision ciblée de certains points de la directive sur l'adéquation des fonds propres.

Les propositions de modification de cette directive portent sur les points suivants:

- nouvelles règles pour limiter les risques causés par des expositions importantes; • harmonisation de la définition des instruments de fonds propres hybrides;
- dispositions relatives au contrôle, par exemple: mise en place de collèges de contrôleurs pour tous les grands groupes bancaires de l'UE (voir ci-dessous «Activité bancaire transfrontalière»);
- dérogations pour banques organisées en réseaux;
- adaptation à certaines dispositions techniques, notamment aux exigences quantitatives relatives à la titrisation, et
- série de modifications visant à alléger les charges administratives.

En avril, la Commission a lancé une consultation publique relative à la directive sur l'adéquation des fonds propres. Cette consultation, qui s'est terminée le 16 juin, répond notamment aux recommandations formulées lors du Forum pour la stabilité financière. Elle a pour objectif d'examiner les préoccupations des parties prenantes et de s'assurer que les modifications sont toutes stables et réalisables. Les propositions de la Commission sont destinées à établir un équilibre entre «grandes et petites» banques d'une part et entre «anciens et nouveaux» États membres d'autre part.



Joaquin ALMUNIA, commissaire chargé des affaires économiques et monétaires: l'UE joue un rôle prépondérant dans l'établissement de consensus au niveau mondial.

Modernisation des comités de surveillance

Toutes les parties prenantes conviennent qu'il faut renforcer la coopération au niveau international et rapprocher les pratiques de surveillance. L'UE possède déjà un système de comités de surveillance – appelés comités de niveau 3 (CECB, CERVM et CECAPP), composés de 27 régulateurs du secteur bancaire, du secteur des assurances et des marchés de valeurs. Cette structure avait été créée par l'ancien président de la Banque centrale européenne, le baron Alexandre Lamfalussy.

Il est de plus en plus généralement admis que l'architecture actuelle de surveillance doit être modernisée et actualisée. La Commission propose actuellement un éventail élargi de tâches dont elle devrait se charger, telles que la médiation, les pré-alertes et la présentation harmonisée des rapports. Elle estime que la mise en œuvre d'une série d'initiatives pratiques, échelonnées et axées sur les résultats renforcera les mesures européennes en matière de surveillance et de stabilité. La clarification et le renforcement du rôle des comités de surveillance, par le biais de modifications de leurs décisions constitutives, sont également considérés comme une étape nécessaire dans ce sens. Ces mesures donneront naissance à un cadre de surveillance présentant un meilleur rapport coût-efficacité et à un meilleur suivi de la stabilité financière.

La Commission a lancé une consultation publique sur ce sujet afin de pouvoir définir un cadre plus clair pour leurs activités (voir page 15).

Ajout d'une dimension européenne

Les ministres de l'UE sont en train d'examiner les mesures à prendre pour que les organismes nationaux de surveillance coopèrent plus étroitement au sein de ces comités. L'objectif est d'ajouter une dimension européenne aux tâches confiées aux contrôleurs nationaux et de leur permettre de prendre en compte des considérations à l'échelle de l'UE dans leurs décisions.





Dirigeant les débats lors du Conseil ECOFIN de mai: le commissaire Joaquin Almunia, le ministre slovène des finances Andrej Bajuk (Président du Conseil ECOFIN) et le commissaire Laszlo Kovacs.

En outre, des initiatives telles que l'intégration d'une dimension communautaire dans les tâches confiées aux autorités nationales de surveillance et l'amélioration du fonctionnement des comités de contrôleurs dans l'UE, renforceront encore l'efficacité et l'efficience de la surveillance au niveau communautaire.

«Les turbulences des marchés financiers ont montré qu'il nous faut améliorer et renforcer la panoplie d'outils dont dispose l'UE pour surveiller les groupes financiers.»

Protocole d'accord sur la gestion de crise

Les ministres de l'UE sont également convenus d'un protocole d'accord qui définit les modalités d'une coopération plus étroite entre les autorités de surveillance, les banques centrales et les ministères des finances des 27 États membres lorsqu'une banque transfrontalière connaît des difficultés.

Les ministres de l'UE ont également obtenu le feu vert pour réaliser un exercice de simulation de gestion de crise à l'échelle de l'Union au printemps 2009, visant à tester la solidité des systèmes en place. Cet exercice doit permettre de vérifier si les autorités sont en mesure de répondre aux questions suivantes: qui doit décider si une intervention des autorités de surveillance est nécessaire? qui doit contacter qui? qui doit diriger les interventions éventuelles en situation de crise? Le commissaire McCreevy a déclaré: «Les turbulences des marchés financiers ont montré qu'il nous faut améliorer et renforcer la panoplie d'outils dont dispose l'UE pour surveiller les groupes financiers. Nous devons développer des compétences communautaires de prévention, gestion et résolution des crises financières. La marche à suivre a été décidée en fin d'année dernière et adoptée par le Conseil.»

«La mise en œuvre de la feuille de route globale avance bien. Dans les mois à venir, il sera indispensable de respecter scrupuleusement le calendrier et de montrer que l'UE réagit à la crise de manière efficace et cohérente.»

Activité bancaire transfrontalière. C'est auprès des banques transfrontalières comme Santander, UniCredit, Deutsche Bank, Fortis et Nordea, que sont effectués l'essentiel des dépôts en Europe, mais la surveillance bancaire s'exerce toujours au niveau national. Les groupes bancaires transfrontaliers souhaitent dépendre d'un seul contrôleur principal pour éviter les coûts de mise en conformité.

Les collèges de contrôleurs peuvent apporter une contribution décisive à l'amélioration du contrôle des groupes financiers transfrontaliers. Les contrôleurs faisant partie de ces collèges devront s'entendre sur des aspects essentiels du contrôle, par exemple sur l'approbation de modèles internes ou d'exigences relatives à la présentation des rapports. Les collèges peuvent également faciliter l'échange d'informations entre les contrôleurs des pays d'origine et les contrôleurs des pays d'accueil.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la directive sur l'adéquation des fonds propres visent à renforcer le contrôle des groupes bancaires transfrontaliers en exigeant:

- la création de collèges de contrôleurs pour tous les groupes transfrontaliers;
- un accord au sein des collèges sur des points essentiels liés au pays d'origine / pays d'accueil, par exemple: l'approbation de modèles internes, d'exigences sur la présentation des rapports;
- la saisine du Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) en cas de désaccord au sein des collèges.