



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2015

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES<sup>(1)</sup>  
SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE (n° 3304)

DE MESDAMES ET MESSIEURS

Bruno LE ROUX, Christophe CARESCHE et les membres  
du groupe socialiste, républicain et citoyen

*relative la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil  
relatif à des **mesures structurelles améliorant la résilience  
des établissements de crédit de l'Union européenne,***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTOPHE CARESCHE,

Député

---

*La Commission des affaires européennes est composée de :* M<sup>me</sup> Danielle AUROI, *présidente* ; M. Christophe CARESCHE, M<sup>me</sup> Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; M. Philip CORDERY, M<sup>me</sup> Estelle GRELIER, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M<sup>mes</sup> Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M<sup>me</sup> Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M<sup>me</sup> Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M<sup>me</sup> Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M<sup>me</sup> Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M<sup>me</sup> Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup> Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA CRISE FINANCIÈRE A SOULIGNÉ LA NÉCESSITÉ DE SÉPARER LES ACTIVITÉS LES PLUS SÛRES ET UTILES À L'ÉCONOMIE DES ACTIVITÉS RISQUÉES</b> .....	7
<b>A. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES, UNE ALTERNATIVE AU <i>BAIL-IN</i> ET AUX RISQUES D'ALÉA MORAL</b> .....	7
1. La crise a souligné les dysfonctionnements du système financier mondial.....	7
2. Le sauvetage de certains établissements financiers et les garanties implicites dont bénéficient certains acteurs sont susceptibles de constituer un aléa moral....	8
3. La séparation des activités bancaires apparaît être une solution parmi d'autres ....	8
<b>B. LE PRINCIPE DE SÉPARATION ET SES DIFFÉRENTES DÉCLINAISONS NATIONALES</b> .....	9
a. Aux États-Unis : une stricte séparation doublée d'une interdiction .....	9
b. Au Royaume-Uni : une approche originale visant à « cantonner » les activités de banque de détail .....	10
c. France et Allemagne : des législations similaires, dans l'esprit du rapport Liikanen .....	10
<b>C. VERS UNE APPROCHE COMMUNE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE</b> .....	11
1. Développer une approche européenne : un objectif initialement porté par le commissaire en charge du marché intérieur et des services.....	11
2. Une proposition de règlement de la Commission européenne fortement inspirée du rapport Liikanen .....	12
<b>II. TÉMOIGNANT DU SOUCI DE SÉPARER LES ACTIVITÉS BANCAIRES, LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT EUROPÉEN SOUFFRE NÉANMOINS DE FAIBLESSES ÉVIDENTES</b> .....	15
<b>A. DES FRAGILITÉS JURIDIQUES ÉVIDENTES</b> .....	15
1. Le choix paradoxal d'un règlement aménageant des exemptions .....	15
2. Une approche peu compatible avec l'outil et les objectifs retenus.....	17
<b>B. UN CHAMP ET UN CONTENU PROBLÉMATIQUES ET INSUFFISANTS</b> ...	18

1. Un champ d'application très restreint .....	18
a. Une application géographique voulue large mais considérablement réduite .....	18
b. La délicate question du ciblage des établissements de crédit .....	19
2. Un contenu pour partie préoccupant .....	20
a. Des activités et des marchés a priori exclus du champ du règlement .....	20
b. Une séparation automatique ou à l'appréciation du superviseur ? .....	22
<b>III. EN L'ÉTAT, LE TEXTE AURAIT DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DOMMAGEABLES, TANT POUR LES ÉTABLISSEMENTS INCLUS DANS SON CHAMP QUE POUR LE MARCHÉ EUROPÉEN DANS SON ENSEMBLE</b> .....	25
<b>A. UNE COMPLEXITÉ À PRÉVOIR COMPTE TENU DE L'APPLICATION CONCOMITANTE DE RÈGLES DIFFÉRENTES</b> .....	25
1. Une application parallèle et asymétrique des différentes règles en vigueur .....	25
2. ... qui semble plaider pour une approche plus ambitieuse .....	25
<b>B. UN CIBLAGE RESTREINT ET ARBITRAIRE ?</b> .....	26
<b>C. DE PROBABLES EFFETS SECONDAIRES INDÉSIRABLES</b> .....	27
1. Un problème concurrentiel et de structure du marché .....	27
2. Une détérioration des conditions de refinancement pour les entités séparées .....	28
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE</b> .....	31
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE</b> .....	35
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	39

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La réforme structurelle bancaire est l'une des réponses avancées, après la crise financière, pour remédier aux dysfonctionnements du système financier.

Dès 2011, sous l'impulsion de Michel Barnier, commissaire en charge du marché intérieur et des services, une réflexion s'est amorcée en Europe sur les mesures pouvant être mises en œuvre pour améliorer la résilience des établissements de crédit face aux crises.

Dans la suite des réformes menées aux États-Unis<sup>(1)</sup> et au Royaume-Uni<sup>(2)</sup>, le rapport du groupe d'experts de haut niveau présidé par Erkki Liikanen<sup>(3)</sup> a proposé, à son tour, d'identifier pour les isoler les activités de nature spéculative présentant des risques excessifs pour l'économie.

Cette idée a trouvé une première traduction dans la proposition de règlement de la Commission européenne de janvier 2014. De même, entre 2011 et 2014, certains pays dont la France, l'Allemagne, et la Belgique<sup>(4)</sup>, se sont dotés d'une législation nationale restructurant leur système bancaire.

Depuis presque deux ans maintenant, des négociations particulièrement difficiles sont en cours dans un contexte renouvelé, notamment marqué par la mise en place de l'Union bancaire européenne ainsi que par le renforcement significatif des exigences en matière prudentielle<sup>(5)</sup> ou de résolution bancaire<sup>(6)</sup>.

Partageant les inquiétudes exprimées par le Sénat dans l'avis politique adopté par la commission des affaires européennes le 29 octobre 2015, votre

---

(1) *Volcker Rule adoptée dans le cadre du Dodd-Franck Act (cf. I B).*

(2) *Cantonement des activités de banque de détail proposé par le comité Vickers (cf. I B).*

(3) *Gouverneur de la Banque de Finlande et ancien membre de la Commission européenne.*

(4) *La loi est entrée en vigueur le 25 avril 2014. Elle s'applique à tous les établissements en Belgique, et prévoit une exigence supplémentaire de capital pour les activités de marché dépassant certains seuils.*

(5) *Le projet de règlement TLAC (Total Loss Absorbing Capacity), sur lequel le FSB vient de trouver un accord, devrait faire l'objet de négociations par les institutions européennes en 2016 et prévoit un renforcement significatif (un quasi doublement) des exigences en fonds propres des banques identifiées comme systémiques.*

(6) *La directive sur la résolution bancaire (BRRD) exige des établissements concernés qu'ils établissent des « testaments bancaires » en vue d'une résolution ordonnée et envisage également des contraintes prudentielles spécifiques, à la discrétion du superviseur.*

rapporteur a souhaité, dans ce rapport, procéder à un examen du projet de règlement et du contexte de sa négociation.

Rappelant son soutien à une approche visant, par une réforme structurelle, à améliorer la résilience des banques face aux crises, votre rapporteur expose toutefois ses inquiétudes et observations sur le texte en discussion. À cet égard, il est frappant de constater que les discours <sup>(1)</sup> sont aujourd'hui convergents et soulignent les incohérences et insuffisances du projet de texte.

La proposition de la Commission européenne est ainsi, à certains égards, très surprenante. Surprenante, tout d'abord, parce que le choix de l'outil juridique – le règlement – s'est accompagné de plusieurs dérogations et exemptions. Surprenante, ensuite, puisque le champ, particulièrement réduit de la proposition de règlement, ne concerne *in fine* qu'un très petit nombre d'établissements bancaires opérant en Europe, alors même qu'au moins vingt banques de nature systémique ont, par ailleurs, pu être identifiées par les institutions financières internationales. Surprenante également car certaines activités ou marchés particulièrement « spéculatifs » ne sont pas inclus dans le champ du règlement. Surprenante, enfin, parce que les seuils conditionnant l'application du règlement peuvent sembler arbitraires, faute d'être justifiés ou documentés.

Les négociations en cours sont extrêmement difficiles et les compromis qui se dessinent fragiles. Des différences substantielles dans l'approche ou le contenu du texte ont ainsi été identifiées entre la proposition initiale de la Commission européenne de janvier 2014, le texte issu du Conseil ECOFIN du 19 juin 2015 et les éléments, non publics, qui étaient contenus dans le texte du Parlement européen <sup>(2)</sup>. L'avenir du règlement dépend ainsi de la capacité des institutions européennes à trouver un compromis.

Par ailleurs, bien qu'elles soient intimement liées en raison du champ d'application très restreint qui semble être envisagé au Parlement européen, votre rapporteur souligne que la question du règlement et les problématiques françaises ne se confondent pas. En l'état actuel des négociations, un texte présentant autant d'exceptions à son application ne peut être raisonnablement soutenu, quelle que soit la nationalité des banques incluses dans son champ.

L'adoption d'un tel texte aurait, en effet, des conséquences importantes pour les banques concernées mais également sur la structure et l'évolution des marchés, en raison des distorsions de concurrence qui en résulteraient.

---

(1) Les personnes auditionnées par votre rapporteur (cf. annexe 1) ont unanimement exprimé des doutes et des inquiétudes sur les différentes versions successives du texte.

(2) Fait extrêmement rare, votre rapporteur souligne que le texte présenté en commission ECON du Parlement européen a été rejeté fin 2015.

## **I. LA CRISE FINANCIÈRE A SOULIGNÉ LA NÉCESSITÉ DE SÉPARER LES ACTIVITÉS LES PLUS SÛRES ET UTILES À L'ÉCONOMIE DES ACTIVITÉS RISQUÉES**

La crise financière, initiée en 2007-2008, a renouvelé les réflexions sur l'opportunité et la pertinence de la séparation, au sein des institutions financières et notamment bancaires, des activités « utiles » à l'économie et à la société dans son ensemble et des activités proprement spéculatives, potentiellement déstabilisatrices. Cette séparation, solution parmi d'autres avancées par les spécialistes de manière relativement consensuelle, connaît toutefois des modalités et déclinaisons diverses.

### **A. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES, UNE ALTERNATIVE AU BAIL-IN ET AUX RISQUES D'ALÉA MORAL**

#### **1. La crise a souligné les dysfonctionnements du système financier mondial**

La crise financière survenue en 2007-2008 a souligné les dysfonctionnements du système financier mondial. Deux constats semblent ainsi s'être imposés : l'« hypertrophie » de la finance et les insuffisances de la régulation et de la supervision.

Le mouvement de libéralisation des économies marqué, à partir des années 1980, par un triple mouvement de désintermédiation, décloisonnement et déréglementation <sup>(1)</sup> a conduit à un important développement du secteur financier. Si la finance est incontestablement un secteur indispensable à la croissance, les excès liés à la financiarisation des économies et les risques associés peuvent nuire à la croissance.

Les volumes échangés sur les marchés des changes et des dérivés ainsi que la taille des bilans des banques avoisinant ou dépassant parfois 100 % du PIB de leur pays d'origine sont des illustrations de cette « hypertrophie ».

La crise financière a également permis de prendre conscience des insuffisances des réglementations en matière de supervision financière et de la trop grande confiance accordée aux marchés et aux dispositifs de contrôle interne des institutions bancaires et/ou financières.

---

(1) Les « 3D » d'Henri Bourguignat.

## **2. Le sauvetage de certains établissements financiers et les garanties implicites dont bénéficient certains acteurs sont susceptibles de constituer un aléa moral**

La crise financière a souligné les interdépendances et interconnexions entre institutions financières de nature systémique. Les menaces qu'aurait fait peser sur la stabilité financière la faillite de certains acteurs de taille critique, considérés comme « trop gros pour faire faillite » (*too big to fail*), ont ainsi justifié leur sauvetage au moyen de fonds publics.

Nécessaires, ces mesures exceptionnelles se sont pourtant traduites par une mise à contribution des contribuables. La prise de risque excessive de certains acteurs financiers, non sanctionnée par la faillite de ces établissements en raison de leur caractère systémique, introduit un risque d'aléa moral.

À cet égard, la séparation peut sembler constituer une solution évitant de mettre injustement les contribuables à contribution.

## **3. La séparation des activités bancaires apparaît être une solution parmi d'autres**

Depuis la crise financière, un consensus semble ainsi émerger sur la nécessité de réduire le risque de crises systémiques et de reconnecter la finance à l'économie réelle pour que celle-ci joue pleinement son rôle de financement et de développement de l'économie.

Dans cette perspective, plusieurs pistes, complémentaires, peuvent être avancées :

- le renforcement des exigences prudentielles ;
- la réorganisation de la supervision en Europe ;
- la mise en place de mécanismes de résolution des crises ;
- la séparation des activités bancaires.

Il convient de noter que des réformes ont été mises en œuvre sur chacun des trois premiers points depuis la crise. La séparation des activités bancaires constitue le dernier chantier à mener en Europe pour améliorer la capacité de résilience des banques face aux crises.

La séparation constitue donc une possibilité parmi d'autres pour remédier aux dysfonctionnements des marchés financiers. Elle ne saurait toutefois suffire seule pour atteindre cet objectif.

Dans son avis <sup>(1)</sup> rendu sur le projet de texte de la Commission européenne la BCE indique qu'« *il convient de faire remarquer que la séparation ne résout pas, en soi, le problème des établissements trop grands pour faire faillite* » et souligne qu'une attention particulière doit être portée au phénomène de *shadow banking*.

## **B. LE PRINCIPE DE SÉPARATION ET SES DIFFÉRENTES DÉCLINAISONS NATIONALES**

Plusieurs pays se sont, depuis la crise financière, dotés d'une législation nationale visant la restructuration de leur secteur bancaire.

Dans un précédent rapport <sup>(2)</sup>, votre rapporteur avait eu l'occasion de revenir assez largement sur l'ensemble des mesures nationales mises en œuvre dans cette perspective par le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne ou la France.

Si la démarche est commune et vise à renforcer la capacité de résilience des banques face aux crises financières, la séparation des activités bancaires connaît, selon les réformes, des déclinaisons diverses qui sont, en grande partie, le reflet des spécificités et traditions des systèmes bancaires nationaux.

### ***a. Aux États-Unis : une stricte séparation doublée d'une interdiction***

Le débat sur la séparation des activités bancaires est une question bien connue des États-Unis. En 1933, le *Glass Steagall Act*, introduit une première forme de séparation entre les activités de banque de détail (activités de dépôts) et les activités de banque d'investissement. Abrogé en 1999, ce « *Banking Act* » suscite de nouveau l'intérêt au lendemain de la crise financière et la pertinence et les modalités de la séparation des activités bancaires sont de nouveau envisagées et discutées.

La règle Volcker (*Volcker Rule*), adoptée par le *Dodd Franck Act* du 21 juillet 2010, consiste ainsi en une interdiction pour les banques de dépôts d'exercer des activités de négociation pour compte propre et d'entretenir des liens financiers avec des *hedge funds* ou des fonds de *private equity*.

S'inspirant de cette stricte séparation, la Belgique a adopté le 25 avril 2014 une loi interdisant aux banques de détail d'effectuer des opérations de *trading* pour compte propre <sup>(3)</sup>.

---

(1) *Avis de la BCE du 19 novembre 2014 de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne, CON/2014/83*

(2) *Rapport d'information n° 670, La réforme bancaire dans le contexte européen, février 2013, réalisé par Christophe Caresche et Didier Quentin.*

(3) *Cette loi s'applique à tous les établissements opérant en Belgique et prévoit, au-delà de certains seuils, une exigence supplémentaire de capital pour ces activités de marché ou leur séparation du reste des activités des établissements. À ce jour, aucun établissement ne dépasse les seuils.*

**b. Au Royaume-Uni : une approche originale visant à « cantonner » les activités de banque de détail**

Originale, l'approche retenue en 2011 dans le rapport Vickers<sup>(1)</sup> préconise d'isoler et de cloisonner les activités de détails au sein d'une entité juridique nouvelle (entité cloisonnée, *ring fenced*) autorisée à collecter des dépôts et à fournir des services aux entreprises de l'Espace économique européen. Les activités de marché leur sont, en revanche, formellement interdites.

Dans le dispositif préconisé, seules les entités cloisonnées peuvent bénéficier des garanties des pouvoirs publics.

**c. France et Allemagne : des législations similaires, dans l'esprit du rapport Liikanen**

En Allemagne, la loi relative au cloisonnement des activités bancaires et à l'assainissement et à la liquidation des établissements de crédit (6 février 2013) prévoit, s'agissant de la structure des banques, des mesures fortement inspirées des recommandations du rapport Liikanen et se révèle être relativement proche de la loi française.

Le dispositif retenu impose, au-delà d'un certain seuil<sup>(2)</sup>, la « filialisation » des activités les plus risquées. **Les activités pour compte propre, les transactions à haute fréquence** – à l'exception des activités de tenue de marché – et **les opérations de crédit et de garantie** avec des *hedge funds* ou d'autres entreprises ayant un faible niveau de capitaux propres **doivent ainsi être transférées à une filiale distincte** (« société commerciale »).

En France, la loi de séparation et de régulation des activités bancaires<sup>(3)</sup> vise à cantonner les activités dont l'utilité pour l'économie n'est pas avérée, tout en préservant le modèle de la banque universelle. Dans un précédent rapport<sup>(4)</sup>, votre rapporteur avait souligné que le projet de loi française apparaît comme la synthèse aboutie des différentes solutions esquissées en Europe et aux États-Unis. Le texte reprend le concept d'« opérations pour compte propre » de la « règle Volcker », le mécanisme de cantonnement du dispositif Vickers et le principe de l'inclusion des activités les plus risquées prôné dans le rapport Liikanen.

---

(1) En juin 2010, le Gouvernement britannique a chargé la commission indépendante sur les banques (*Independent Commission on Banking, ICB*) présidée par Sir John Vickers, ancien économiste en chef de la Banque d'Angleterre et ancien président de l'autorité en charge de la concurrence, de formuler des propositions sur la structure du secteur bancaire et sur le degré de concurrence du marché britannique. La commission a rendu son rapport final le 12 septembre 2011.

(2) Sont concernés par la législation allemande les établissements financiers (établissements de crédit, compagnies financières ou compagnies financières holding mixtes) dont les activités de négociation portant sur des instruments financiers (activités dites « spéculatives ») représentent plus de 100 milliards d'euros ou plus de 20 % du bilan de l'établissement concerné, pour les établissements dont le bilan est supérieur à 90 milliards d'euros depuis au moins trois années consécutives.

(3) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

(4) Rapport d'information n° 670 précité.

Le texte français prévoit la filialisation des opérations pour compte propre tout en permettant l'exercice de certaines activités nécessaires au financement de l'économie, comme la couverture des risques, la gestion de trésorerie ou encore la gestion des activités clients.

Plus de deux ans après l'adoption de la loi, le rapport sur sa mise en application <sup>(1)</sup> soulignait que la filialisation n'avait été mise en œuvre que par deux établissements (Société générale et BNP Paribas) et dans des proportions limitées <sup>(2)</sup>.

## C. VERS UNE APPROCHE COMMUNE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

### 1. Développer une approche européenne : un objectif initialement porté par le commissaire en charge du marché intérieur et des services

En novembre 2011, le commissaire en charge du marché intérieur et des services, Michel Barnier, a décidé de confier à un groupe d'experts de haut niveau la mission d'examiner l'opportunité de « *procéder à des réformes structurelles du secteur bancaire de l'Union et, le cas échéant, de formuler des propositions en ce sens, afin de mettre en place un système bancaire stable et performant* ». Constitué en février 2012, ce groupe, présidé par Erkki Liikanen, a présenté, dans son rapport final à la Commission européenne le 2 octobre 2012, ses recommandations <sup>(3)</sup>.

Les experts du groupe ont ainsi identifié plusieurs mesures ayant vocation à compléter les réformes réglementaires, prudentielles et structurelles, adoptées depuis la crise financière ou en cours d'élaboration au moment de la rédaction du rapport.

#### - *Propositions du rapport Liikanen*

Outre les propositions relatives aux mécanismes de prévention et de résolution des crises et les recommandations concernant les exigences prudentielles et la gouvernance des établissements de crédit, le groupe a formulé des pistes pour une réforme structurelle des banques.

Dans la lignée des propositions avancées aux États-Unis et au Royaume-Uni, le rapport préconise de séparer, pour les isoler, les activités jugées les plus risquées. Le principe du cantonnement emporte, dans le rapport Liikanen, la nécessité d'imposer une séparation légale des activités au sein des groupes

---

(1) Rapport d'information n° 2895 sur la mise en application de loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, 24 juin 2015.

(2) Le rapport indique, s'agissant de BNP Paribas, que les activités séparées représentent environ 1 % des activités du pôle corporate and investment banking (CIB) en termes de produit net bancaire et un peu moins de 4 milliards d'euros de bilan. S'agissant de Société générale, la part des activités ségréguées dans la filiale Descartes Trading, rapportée aux activités de marché du pôle Société générale corporate and investment banking (SGCIB) s'établit à un peu moins de 1 %, en prenant 2014 comme année de référence.

(3) Le groupe d'experts a procédé à de larges auditions auprès du secteur bancaire et du public.

bancaires, selon l'utilité ou les risques que représentent ces activités pour l'économie.

Interrogé lors d'une précédente mission effectuée par votre rapporteur <sup>(1)</sup>, M. Erkki Liikanen indiquait que le groupe d'experts, partagé entre deux options, avait *in fine* préféré la séparation obligatoire des activités de négociation pour compte propre et d'autres activités de négociation importantes au renforcement des exigences prudentielles applicables aux activités de négociation <sup>(2)</sup>.

Dans un rapport d'initiative <sup>(3)</sup> du 3 juillet 2013, le Parlement européen salue les mesures de réformes structurelles envisagées à l'échelle de l'Union européenne pour remédier aux problèmes découlant des banques systémiques.

## **2. Une proposition de règlement de la Commission européenne fortement inspirée du rapport Liikanen**

Reprenant pour partie les recommandations formulées par le groupe Liikanen, la Commission européenne a adopté, le 29 janvier 2014, une proposition de règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne <sup>(4)</sup>.

La restructuration du secteur bancaire européen, nécessaire pour compléter les réformes déjà mises en œuvre à la suite de la crise financière, vise à créer un système financier « *à la fois plus sûr, plus solide, plus transparent et plus responsable qui soit au service de l'économie et de la société dans son ensemble* » <sup>(5)</sup>.

La proposition de règlement de la Commission européenne s'inscrit dans cette perspective et se présente comme la principale réponse de l'Union européenne aux enjeux que représentent les banques systémiques.

Selon l'exposé des motifs de la Commission européenne, la proposition de règlement entend développer une approche équilibrée conciliant, d'une part, stabilité financière et prévention des risques systémiques et, d'autre part, financement d'une croissance économique durable, tout en tenant compte des avantages manifestes de la diversité des modèles bancaires en Europe.

Le règlement s'inscrit, en outre, dans le contexte, plus large, de l'Union bancaire. En édictant des règles communes à l'ensemble de l'Union européenne, le règlement permettra en effet de garantir le fonctionnement optimal et efficace

---

(1) Rapport d'information n° 670, *La réforme bancaire dans le contexte européen*, février 2013, réalisé par Christophe Caresche et Didier Quentin.

(2) Le groupe avait ainsi envisagé d'imposer la constitution d'un coussin de fonds propres sans pondération des risques pour les activités de négociation et de subordonner une éventuelle séparation des activités à l'évaluation, par l'autorité de surveillance, d'un plan de redressement et de résolution.

(3) Rapport « Réforme structurelle du secteur bancaire de l'Union européenne », McCarthy, 2013.

(4) COM(2014) 43 final.

(5) Exposé des motifs de la proposition de règlement précitée, COM(2014) 43 final.

du Mécanisme de Supervision Unique (MSU) et du Mécanisme de Résolution Unique (MRU).



## II. TÉMOIGNANT DU SOUCI DE SÉPARER LES ACTIVITÉS BANCAIRES, LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT EUROPÉEN SOUFFRE NÉANMOINS DE FAIBLESSES ÉVIDENTES

### A. DES FRAGILITÉS JURIDIQUES ÉVIDENTES

#### 1. Le choix paradoxal d'un règlement aménageant des exemptions

Proposé en application de l'article 114 TFUE <sup>(1)</sup>, le règlement vise à élaborer des règles uniformes portant sur la structure des banques, afin d'améliorer la stabilité financière et l'intégration des marchés financiers dans l'Union européenne.

**Le règlement, d'application immédiate et obligatoire dans tous ses éléments <sup>(2)</sup> s'inscrit dans une logique d'harmonisation maximale et permet, en principe, d'éliminer des discordances entre législations nationales, incompatibles avec le fonctionnement optimal <sup>(3)</sup> du marché intérieur.** Le recours au règlement est ainsi, d'ordinaire, envisagé dans les domaines où l'application de règles uniformes est nécessaire ou indispensable pour atteindre les objectifs envisagés.

Dans sa proposition initiale, la Commission européenne souligne qu'en l'absence de réglementation européenne, les banques, notamment transfrontières, sont et seraient contraintes d'adapter leur fonctionnement et structure aux exigences des pays dans lesquelles elles opèrent, ce qui constitue également, pour le marché intérieur, un risque de fragmentation et de complexité accru.

En dépit de tous ces éléments, le texte initial prévoit, de façon surprenante, que les États membres qui auraient déjà édicté un principe de cantonnement des activités dangereuses compatible avec les dispositions du règlement, pourront demander à la Commission européenne une dérogation à certaines de ses dispositions <sup>(4)</sup>. Cette possibilité permettrait, selon la Commission européenne, d'éviter l'alignement coûteux que nécessiterait, pour les établissements concernés, l'application du règlement à des pays ayant déjà mis en œuvre des mesures « sur-équivalentes ».

---

(1) Cet article concerne « les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. »

(2) Conformément à l'article 288 TFUE.

(3) Les divergences de législations nationales éventuellement observables risquent de nuire ou d'entraver les mouvements de capitaux dans l'Union européenne et de fausser ou contrarier les décisions d'investissement.

(4) Il s'agit notamment d'une dérogation à l'application des dispositions du chapitre III relatif à la « séparation de certaines activités de négociation ».

La clause dérogatoire est ainsi conditionnée à l'*équivalence* des effets entre législation nationale et européenne, examinée, de manière régulière par la Commission européenne elle-même.

Il est rapidement apparu que cette exemption constituait une disposition britannique « sur mesure » accordée dès le départ au Royaume-Uni, le pays ayant, rapidement après la crise et avant bon nombre de ses voisins européens, envisagé une réforme similaire (travaux du comité Vickers).

Les auditions réalisées par votre rapporteur ont confirmé ce point <sup>(1)</sup> et mis en lumière le choix politique originel de ne pas inclure dans le champ du règlement le Royaume-Uni. Il est toutefois notable que la règle britannique soit différente, dans l'esprit, de celle envisagée par la Commission européenne, dans la mesure où elle conduit au « cantonnement » des dépôts britanniques et non à l'isolation des activités les plus risquées ou dangereuses.

**Exception faite du cas britannique, votre rapporteur souligne que cette clause est doublement problématique. Elle introduit, en effet, la possibilité de voir plusieurs régimes différents, quoique supposés équivalents dans leurs effets, coexister et semble à cet égard peu compatible avec le choix d'un règlement européen ainsi qu'avec les principes du fonctionnement du marché unique.**

**Votre rapporteur rappelle, en outre, que le service juridique du Conseil jugeait, en juin 2014, cette dérogation incompatible avec les bases légales de la proposition (art. 114 TFUE), la nature même d'un règlement <sup>(2)</sup> et les principes institutionnels généraux de fonctionnement du marché intérieur <sup>(3)</sup>. Dans un avis du 19 novembre 2014, la Banque centrale européenne (BCE) suggérait, à son tour, la suppression de la dérogation.**

Dans son avis politique du 29 octobre 2015, le Sénat avait également souligné ces incohérences et repris à son compte ces inquiétudes.

---

(1) Notamment s'agissant de l'audition de M. Olivier Guersent.

(2) Lequel, en vertu de l'article 288 TFUE « a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ».

(3) Conformément aux articles 26, par. 1 et 27 TFUE, « L'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur, conformément aux dispositions pertinentes des traités. (...) Si ces dispositions prennent la forme de dérogations, elles doivent avoir un caractère temporaire et apporter le moins de perturbations possible au fonctionnement du marché intérieur. »

*Extrait de l'avis <sup>(1)</sup> de la Banque centrale européenne 19 novembre 2014 sur la proposition la Commission européenne*

*Si la BCE rappelle qu'un manque de cohérence entre les législations nationales limiterait l'efficacité du MSU car la BCE devrait appliquer aux établissements de crédit soumis à sa surveillance un ensemble de règles différentes et possiblement discordantes, elle insiste vivement sur le fait qu'une dérogation au régime général n'est pas compatible avec l'objectif visant à instaurer une égalité de traitement <sup>(2)</sup>.*

*La BCE souligne, en outre, que de telles dérogations pourraient créer un précédent, susceptible de nuire profondément à l'intégration du marché unique.*

*La BCE exprime enfin ses réserves quant à la cohérence entre la large champ de la clause dérogatoire, le forme juridique d'un règlement et la base juridique invoqué à l'appui de celui-ci (à savoir l'article 114 TFUE).*

Votre rapporteur souligne, en outre, que d'ordinaire, la Commission européenne propose une démarche en deux temps : une directive applicable à l'ensemble des États de l'Union européenne et un règlement prévoyant sa déclinaison pour l'ensemble de la zone euro. **Une telle démarche aurait évité que ne se pose la question de l'exemption britannique.**

## **2. Une approche peu compatible avec l'outil et les objectifs retenus**

Entre la proposition initiale de la Commission européenne et le texte issu du Conseil ECOFIN du 19 juin 2015, la rédaction de cette dérogation a sensiblement évolué, en conservant toutefois le principe initial.

Le compromis trouvé lors de la réunion du Conseil ECOFIN du 19 juin 2015 prévoit <sup>(3)</sup> que si le règlement établit deux méthodes différentes pour atteindre certains de ses objectifs, il reste toutefois obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres. Selon le Conseil, ce double régime ne saurait être interprété comme aménageant des dérogations aux dispositions ou au champ d'application géographique du règlement.

Les États membres ont ainsi, en principe, deux options pour parvenir aux objectifs que se fixe le règlement :

- recourir à une loi nationale pour exiger que les activités de banque de détail soient isolées du reste des activités exercées par l'établissement et effectuées au sein d'une entité distincte « *d'un point de vue juridique, économique et opérationnel* » <sup>(4)</sup> ;

---

(1) Avis de la BCE du 19 novembre 2014 de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne, CON/2014/83.

(2) Dans son avis, la BCE propose de supprimer le considérant (10) et l'article 21 du règlement.

(3) Document « Orientation générale ».

(4) Art. 5 bis du document « Orientation générale ».

- opter pour l'application des dispositions du règlement.

Par ailleurs, le texte issu du Conseil ECOFIN du 19 juin 2015 ajoute, au nombre des exclusions du champ d'application, les groupes comprenant au moins un établissement de crédit dans l'Union européenne pour lesquels :

- le total des dépôts est inférieur à 3 % du total de ses actifs ;
- le total des dépôts de détail est inférieur à 35 milliards d'euros <sup>(1)</sup> .

Ces seuils s'appliquent, sur base consolidée. L'introduction d'une exclusion sur la base d'un critère de dépôts est, semble-t-il, le résultat d'un compromis entre le Royaume-Uni et l'Allemagne. Les seuils *de minimis* retenus aboutissent à exclure du champ du règlement certains établissements mutualistes allemands. Les banques américaines présentes en Europe, ne sont pas non plus incluses dans le champ du règlement.

**Votre rapporteur regrette que le compromis issu du Conseil, au lieu de remédier aux insuffisances du règlement, s'agissant de son champ d'application, contribue à réduire ce dernier.**

Votre rapporteur ajoute, à cet égard, que les banques américaines <sup>(2)</sup>, à l'instar des banques britanniques, restent les principaux acteurs sur les marchés européens « spéculatifs ». Leur inclusion dans le champ du règlement serait donc nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par le règlement.

## **B. UN CHAMP ET UN CONTENU PROBLÉMATIQUES ET INSUFFISANTS**

### **1. Un champ d'application très restreint**

#### ***a. Une application géographique voulue large mais considérablement réduite***

Dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement, la Commission européenne affirme l'objectif d'un champ d'application territorial aussi large que possible afin d'assurer une égalité de traitement et de limiter les tentations, pour les banques, notamment transfrontières, de se livrer à des stratégies de contournement <sup>(3)</sup>.

---

(1) « Ou, dans les États membres où la monnaie n'est pas l'euro, la valeur correspondante dans la monnaie nationale à la date de publication du règlement au Journal officiel de l'Union européenne. »

(2) Auditionnée par votre rapporteur, la Direction générale du Trésor a indiqué que les que les activités européennes de certaines banques américaines sont comparables à celles de certaines banques européennes concernées par le règlement, s'agissant tant de la taille de leur bilan que de la part des activités de négociation pour compte propre dans leur bilan.

(3) « Si le champ d'application géographique est aussi vaste, c'est pour garantir l'égalité de traitement et éviter que des activités ne soient transférées en dehors de l'Union afin de contourner ces exigences. »

**Votre rapporteur salue cette démarche, seule compatible avec les objectifs de la réforme structurelle bancaire et avec l'égalité de traitement des différents acteurs du marché intérieur mais souligne que la rédaction de certains articles du règlement aboutit, *in fine*, à en réduire significativement le champ. À cet égard, votre rapporteur regrette et déplore que les banques britanniques et américaines<sup>(1)</sup> notamment soient clairement exclues du champ d'application du règlement.**

Sur le plan géographique, le règlement<sup>(2)</sup> inclut dans son champ :

- les établissements de crédit établis dans l'Union européenne et leurs succursales, quel que soit l'endroit où elles se trouvent ;
- les entreprises mères dans l'Union européenne et l'ensemble de leurs filiales et succursales, quel que soit l'endroit où elles se trouvent, lorsqu'au moins l'une des entités du groupe est un établissement de crédit établi dans l'Union européenne ;
- les succursales dans l'Union européenne d'un établissement de crédit établi hors de l'Union européenne ;
- les établissements « filles » établis dans l'Union européenne d'une entreprise mère établie hors de l'Union européenne, lorsqu'au moins une filiale de l'entreprise mère est un établissement de crédit établi dans l'Union européenne.

#### ***b. La délicate question du ciblage des établissements de crédit***

Le règlement comporte des exemptions qui en réduisent considérablement le champ d'application.

Le texte négocié au Conseil ECOFIN du 19 juin 2015 reprend les seuils introduits dans la proposition de règlement, conditionnant l'application de ses dispositions. Ces seuils concernent la valeur des actifs ou la part des certaines activités dans le total des actifs.

Sont ainsi soumis à l'application du règlement, les établissements dont le **total des actifs s'élève au moins à 30 milliards d'euros** sur les trois dernières années et dont les **activités de négociation atteignent au moins 70 milliards d'euros ou 10 % du total de ses actifs.**

Comme l'ont souligné plusieurs personnes auditionnées<sup>(1)</sup> par votre rapporteur, le choix de ces seuils, qui n'ont fait l'objet d'aucune étude particulière

---

(1) L'exclusion du champ d'application du règlement des banques américaines résulte de l'introduction par le Conseil de seuils et de critères sur les dépôts.

(2) Texte issu du Conseil ECOFIN du 19 juin 2015, reprenant les dispositions de la proposition initiale de la Commission européenne.

ou justification convaincante et qui aboutissent à ne conserver dans le champ du règlement qu'un nombre restreint d'établissements de crédit, fragilise considérablement le texte et peut sembler arbitraire.

Votre rapporteur souligne également que le ciblage restreint qui en résulte semble contribuer à manquer l'objectif premier de la réforme, à savoir de soumettre les grandes banques systémiques européennes à des exigences renforcées en matière d'organisation et de structure interne.

L'objectif du règlement étant de « capter » les banques de nature systémique, les banques de petite taille ne sont, logiquement, pas incluses dans le champ du règlement. Ce dernier prévoit toutefois la possibilité pour les États membres de soumettre les établissements opérant sur leur territoire à des règles similaires.

Louable dans son intention, cette possibilité peut toutefois sembler surprenante et il est probable qu'elle restera lettre morte. Les banques de petite taille pourront-elles, en effet, supporter une telle restructuration dont le processus, lourd et complexe, a, en outre, des répercussions plutôt défavorables sur les conditions de financement ?

## **2. Un contenu pour partie préoccupant**

### ***a. Des activités et des marchés a priori exclus du champ du règlement***

#### ***- Des activités***

L'objectif du texte est de circonscrire les activités de négociation pour compte propre et de certaines activités connexes des grands établissements de crédit et groupes bancaires de l'Union européenne.

Dans sa version initiale, le règlement proposait d'*interdire* certaines activités de négociation<sup>(2)</sup>, parmi lesquelles les activités de négociation pour compte propre. Le texte issu du Conseil ECOFIN prévoit, pour sa part, une *séparation obligatoire* des opérations pour compte propre.

Il convient de relever que cette logique différente entre les deux textes se retrouve également dans le traitement de certaines autres activités potentiellement dangereuses. Le texte du Conseil rappelle la nécessité de définir les activités de négociation pour compte propre et de les différencier d'autres activités assez proches, à l'instar de la tenue de marché.

Cette tâche, non aisée, est pourtant essentielle au regard de l'utilité, incontestable, des opérations de tenue de marché pour le bon fonctionnement des

---

(1) Ce constat, notamment dressé par l'ACPR, semble être unanimement partagé. À cet égard, il convient également de souligner que ce point avait été évoqué par le Sénat dans son avis politique précédemment cité.

(2) « Chapitre II – Activités interdites ».

marchés financiers. S'il est vrai que l'activité de tenue de marché peut également faire l'objet de spéculations, son interdiction pure et simple ne saurait être raisonnablement envisagée.

### L'ACTIVITÉ DE TENUE DE MARCHÉ

L'activité de tenue de marché consiste en l'intervention d'un opérateur ou d'un établissement (le teneur de marché ou « *market maker* ») sur les marchés financiers pour son propre compte, de manière continue, en indiquant en permanence les prix d'achat et de vente qu'il propose pour des quantités données, contribuant ainsi à la liquidité du marché.

Elle correspond donc à la présence permanente d'un intervenant sur le marché qui apporte de la liquidité à ce marché.

La tenue de marché est une activité essentielle au financement de l'économie dans la mesure où les investisseurs n'acceptent de se porter contrepartie sur le marché primaire (par exemple dans le cadre d'une opération de placement de titres) que s'ils ont une garantie suffisante sur la liquidité des titres sur le marché secondaire.

Dans son avis précité, la BCE souligne également le caractère utile des activités de tenue de marché et insiste, dans le même temps, sur la nécessité d'en donner une définition plus précise <sup>(1)</sup>.

#### EXTRAIT DE L'AVIS <sup>(2)</sup> DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE 19 NOVEMBRE 2014 SUR LA PROPOSITION LA COMMISSION EUROPÉENNE

*La BCE estime qu'il importe de préserver de façon suffisante les activités de marché menées par les banques afin de maintenir ou d'accroître la liquidité des actifs et des marchés, d'atténuer la volatilité des prix et de renforcer la résistance aux chocs des marchés de titres. Ceci est essentiel à la stabilité financière, à la mise en œuvre et à la transmission fluide de la politique monétaire, ainsi qu'au financement de l'économie. Par conséquent, tout cadre réglementaire devrait éviter d'entraîner des répercussions négatives, pour les activités de tenue de marché, qui ne soient pas justifiées par des risques significatifs.*

Dans le texte de la Commission européenne, les activités de tenue de marché peuvent faire l'objet d'une *séparation*. Le texte du Conseil précise les définitions et affirme, en son article 6, point 2, que les activités de tenue de marché ne sont pas considérées comme des opérations pour compte propre.

De manière générale, le texte européen propose une approche fine des activités de tenue de marché puisque le Conseil a introduit des éléments pour apprécier le caractère excessif des risques associés à la tenue de marché.

#### - *Les marchés*

(1) Dans son avis, la BCE suggère des modifications en ce sens.

(2) Avis de la BCE du 19 novembre 2014 de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne, CON/2014/83.

La proposition initiale de la Commission européenne exclut du champ d'application du règlement certains instruments financiers, parmi lesquels les titres souverains. Votre rapporteur souligne que les activités sur titres souverains représentent une part importante des activités de marché des banques<sup>(1)</sup> et souligne, **par conséquent, que leur exclusion du champ d'application du règlement est particulièrement contestable, compte tenu des objectifs affichés par le règlement.**

Il convient de souligner que le Conseil a toutefois réintroduit une disposition (art. 34) permettant à la Commission européenne de réexaminer cette exemption, en fonction de l'évolution de la structure des marchés ainsi que de l'évolution et des activités des entités soumises au règlement.

### ***b. Une séparation automatique ou à l'appréciation du superviseur ?***

Interrogé par votre rapporteur, Jakob von Weizsäcker, co-rapporteur du texte au Parlement européen, a indiqué que la question de la séparation constituait, à ses yeux, un élément central du règlement.

Il convient de relever que ce sujet a fait l'objet d'intenses négociations depuis le début de l'examen du projet de règlement et que son sort ne semble pas encore réglé.

Dans le texte issu du Conseil ECOFIN, la procédure de séparation des activités intervenait après une analyse réalisée par l'autorité compétente, laquelle pouvait préférer à la séparation des activités un renforcement des exigences prudentielles.

Dans le texte rejeté par la commission ECON du Parlement européen, la procédure de séparation des activités réduit considérablement la marge d'appréciation du superviseur et semble présenter un caractère automatique.

L'audition par votre rapporteur de Jakob von Weizsäcker a confirmé et précisé certains points du dispositif contenu dans le texte élaboré par le Parlement européen. Il était ainsi prévu que le superviseur procédât à l'analyse des risques afin de déterminer si une mesure de séparation devait être prononcée. Dans le cas où le superviseur renoncerait à exiger la séparation des activités, il devrait procéder à une déclaration publique, indiquant qu'il n'existe pas de risques<sup>(2)</sup>.

La procédure envisagée repose sur un renversement de la charge de la preuve<sup>(3)</sup> dont le bien-fondé semble contestable. Lors des auditions<sup>(1)</sup>, il a été

---

(1) Il semblerait que les activités sur titres souverains puissent représenter jusqu'à plus de 50 % des activités de marché des banques.

(2) « *beyond reasonable doubt* ».

(3) Il revient aux banques d'apporter la preuve que certaines de leurs activités ne présentent pas de risques. Par ailleurs, le superviseur doit, dans une déclaration publique, indiquer, s'il décide de ne pas prononcer une mesure de séparation des activités de l'entité concernée, qu'il n'existe pas de risque – « *beyond reasonable doubt* ».

unanimement indiqué à votre rapporteur qu'il était, dans les faits, hautement improbable que le superviseur refuse de prononcer la séparation ; une déclaration d'absence de risque engageant sa responsabilité et pouvant même, le cas échéant, constituer une faute de sa part.

---

*(1) Ce point de vue a notamment été exprimé par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ainsi que par la Fédération bancaire française.*



### **III. EN L'ÉTAT, LE TEXTE AURAIT DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DOMMAGEABLES, TANT POUR LES ÉTABLISSEMENTS INCLUS DANS SON CHAMP QUE POUR LE MARCHÉ EUROPÉEN DANS SON ENSEMBLE**

#### **A. UNE COMPLEXITÉ À PRÉVOIR COMPTE TENU DE L'APPLICATION CONCOMITANTE DE RÈGLES DIFFÉRENTES**

##### **1. Une application parallèle et asymétrique des différentes règles en vigueur...**

Votre rapporteur souligne que les exemptions qui restreignent le champ du règlement et l'application d'autres règles – notamment les règles Volcker et Vickers – y compris à des établissements d'Europe continentale, aboutissent à un régime complexe où des mêmes groupes se verront simultanément appliquer des règles différentes.

Par ailleurs, compte tenu des exemptions contenues dans le texte, l'application des règles de séparation sera asymétrique. Il convient ainsi de noter que les filiales des banques européennes appliquent d'ores et déjà la règle Volcker pour certaines de leurs activités, en raison de son caractère presque « extraterritorial »<sup>(1)</sup>.

*A contrario*, l'exemption implicite donnée aux filiales européennes des banques américaines<sup>(2)</sup> leur permettrait de préserver intacte leur structure et de récupérer une grande partie des activités de marché réalisées en Europe, alors que les banques européennes demeureront soumises aux dispositions législatives américaines, quelle que soit la part de leurs dépôts aux États-Unis.

Par ailleurs, la règle Vickers, qui s'applique aux dépôts britanniques, doit également être respectée par les filiales des banques européennes opérant au Royaume-Uni.

**À cet égard, les coûts d'ajustement que représentera, notamment pour les établissements transfrontières, la coexistence de plusieurs règles, semblent davantage plaider pour une harmonisation plus large des exigences applicables aux établissements systémiques.**

##### **2. ... qui semble plaider pour une approche plus ambitieuse**

Auditionnées par votre rapporteur, l'ACPR, la FBF et la DGT ont fait part de leurs évaluations convergentes s'agissant du ciblage du règlement. Bien qu'aucun document officiel émanant des institutions européennes ne l'indique

---

(1) Les activités réalisées aux États-Unis et les activités réalisées avec des « US person » sont ainsi soumises à la règle Volcker.

(2) Notamment Citibank, JP Morgan, Goldman Sachs.

clairement, il semblerait <sup>(1)</sup> que seuls trois établissements de crédit en Europe continentale soient concernés de façon certaine par le règlement : Société générale, BNP Paribas et Deutsche Bank.

Il a, par ailleurs, été indiqué à votre rapporteur, lors des auditions que Deutsche Bank, qui réalise la très grande majorité de ses activités de marché à Londres, s'est engagée dans un processus de restructuration de ses activités de marché et risque de n'être finalement que très faiblement concernée par le règlement.

Dans la version du texte proposée par le Parlement européen, seuls deux pays seraient donc concernés par le règlement. Votre rapporteur souligne qu'il s'agit des deux pays ayant mis en place des législations nationales, relativement proches, de surcroît, et ne peut que s'étonner de la démarche de la Commission européenne.

**Votre rapporteur souligne qu'une harmonisation des législations au niveau européen et, dans le meilleur des cas, au niveau international aurait sans doute été préférable.** *A minima*, le texte européen aurait pu s'inspirer des législations mises en place en France et en Allemagne pour proposer une approche commune. Le caractère convergent de ces législations sur les principaux éléments aurait en effet facilité la définition de critères communs.

## **B. UN CIBLAGE RESTREINT ET ARBITRAIRE ?**

Particulièrement restreint, le ciblage du règlement aboutit *in fine* à une stigmatisation d'un nombre limité d'établissements, parmi lesquels on identifie une majorité de français. Ce ciblage est doublement problématique et peut sembler arbitraire.

Problématique, tout d'abord, parce qu'il induit une distorsion de concurrence entre les établissements soumis à l'application du règlement et les établissements qui en sont exemptés, alors même qu'ils ont été identifiés comme étant systémique par le G20 <sup>(2)</sup>.

Problématique, ensuite, parce qu'il cible des établissements ayant, par ailleurs, démontré une réelle résilience lors de la précédente crise financière - en particulier s'agissant des banques françaises - et qui sont, depuis, soumis à une législation nationale remplissant les mêmes objectifs que le règlement.

**Votre rapporteur souligne, en outre, que l'exclusion du champ du règlement de certaines banques aura très certainement de fortes conséquences sur la structure et les dynamiques des marchés.** Les banques ainsi exemptées disposeront d'un avantage concurrentiel notable et il est fort

---

(1) Dans la version du texte élaborée par le Parlement européen.

(2) Cf. Liste des établissements systémiques établie par le Conseil de stabilité financière.

probable que les activités de marché se concentreront dans des zones ou des établissements où le règlement ne s'appliquera pas. Une concentration accrue des activités de marché au Royaume-Uni est ainsi un scénario très probable.

**Votre rapporteur souligne à cet égard qu'une telle évolution, qui viendrait renforcer une tendance déjà largement observable, réduirait considérablement l'utilité et l'efficacité du règlement.** En effet, la plupart des activités de marché que le règlement cherche à encadrer sont actuellement réalisées au Royaume-Uni. Si certaines activités effectuées à l'heure actuelle dans les pays européens susceptibles d'être concernés par le règlement étaient massivement transférées au Royaume-Uni, le règlement se trouverait vidé de sa substance.

## C. DE PROBABLES EFFETS SECONDAIRES INDÉSIRABLES

### 1. Un problème concurrentiel et de structure du marché

Si le texte proposé par le Parlement européen n'a pas été rendu public, les auditions réalisées par votre rapporteur, notamment avec Jakob von Weiszäcker, ont permis d'avoir connaissance des seuils envisagés.

Les trois critères, non cumulatifs, qui conditionnent l'application des dispositions du règlement aux établissements concernés sont les suivants :

- 40 % du total du bilan en prêts non bancaires <sup>(1)</sup> ;
- 30 % des revenus tirés des activités de banque d'investissement ;
- 15 % du bilan constitué de dérivés.

Ces seuils, pour lesquels aucune analyse économique n'a été fournie, ne prennent pas en compte les spécificités nationales et comportent d'importants risques de rupture de concurrence <sup>(2)</sup>. Ils posent, en effet, un problème concurrentiel (*level playing field*) entre les établissements « captés » et établissements exclus du champ d'application du règlement.

Par ailleurs, la fixation de critères pourrait également générer des effets de seuils importants, notamment pour les établissements proches mais en-deçà des seuils et pourrait paradoxalement nourrir ou encourager le développement d'activités bancaires ou financières, à la marge du système financier (*shadow banking*).

---

(1) Lors de son audition avec votre rapporteur, l'ACPR a souligné que la définition de ce type de ratio serait particulièrement délicate, dans la mesure où le secteur bancaire inclut, outre les ménages et sociétés non financières, des intermédiaires financiers relevant du « shadow banking ».

(2) Ces éléments ont notamment été soulignés par l'ACPR lors de son audition avec votre rapporteur.

De telles stratégies de contournement, que la Commission européenne voulait précisément éviter, aboutiraient à élargir le champ des activités non contrôlées et non contrôlables.

## **2. Une détérioration des conditions de refinancement pour les entités séparées**

La séparation des activités bancaires aura des conséquences sur les conditions de refinancement des entités « cantonnées ». Le cantonnement de certaines activités réduira, pour l'entité concernée, les possibilités d'arbitrages et augmentera son coût de financement. Les conditions de financement des entités séparées seront ainsi moins avantageuses, tant en termes de quantité que de coût, qu'en l'absence de séparation des activités.

Par ailleurs, le renchérissement du coût de certaines activités risque de rendre certaines activités pourtant utiles à l'économie moins rentables et pourrait, à terme, s'avérer problématique.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission s'est réunie le 8 décembre 2015, sous la présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **La Présidente Danielle Auroi.** Merci de cet exposé qui a le mérite de clarifier les choses sur un sujet ardu.

**M. Arnaud Richard.** La régulation et la moralisation du secteur bancaire nous paraissent évidemment vitales pour répondre à la crise financière sans précédent que nous avons traversé. Nous l'avions d'ailleurs dit pendant les débats du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Face à cette crise mondiale, la réponse apportée doit être une réponse globale. Seul l'échelon européen pouvait permettre à la France de faire entendre sa voix et légiférer en France aurait été simplement tracer une ligne Maginot entre la finance mondiale et nos banques.

L'Europe a fait un travail considérable depuis 2009 pour protéger les épargnants, renforcer le secteur bancaire et éviter une nouvelle crise. Il faut, selon nous, aller plus loin en construisant une véritable Union bancaire qui est le seul moyen de poser les bases d'un fédéralisme économique. Pour y parvenir, il convient cependant d'adopter la bonne méthode. À cet égard, la proposition de règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne présentée le 29 janvier 2014 pose deux problématiques majeures.

D'une part, la question de la place des Parlements nationaux dans le processus de décision, et, d'autre part, celle de la réduction substantielle du périmètre des établissements de crédit concernés par l'application des principes de séparation. Nous regrettons, au nom du groupe UDI, le recours au règlement alors même qu'il est précisé que des lois nationales permettraient d'obtenir les mêmes effets. L'enjeu, à nos yeux, est de fixer un cadre européen fort permettant une harmonisation par le haut tout en prenant en compte les spécificités du secteur bancaire de chaque État membre. Les méthodes retenues pourraient fragiliser le secteur bancaire français ou européen.

Ce règlement apparaît également insuffisamment ambitieux puisqu'il réduirait substantiellement le périmètre des établissements de crédit concernés par l'application des principes de séparation. Enfin, l'absence d'étude d'impact solide nous pose un vrai problème. Il ne nous est aujourd'hui pas possible de nous assurer que les activités de tenue de marché, indispensables au financement de l'économie, seront préservées. Or, l'enjeu de la réforme est de renforcer le secteur

bancaire pour qu'il puisse soutenir à la fois la reprise d'activité, la croissance, et l'emploi.

Pour ces trois raisons, Madame la présidente, au nom du groupe UDI, nous soutiendrons cette proposition de résolution qui constitue à notre sens un signal d'alerte sur des points majeurs de la régulation bancaire au niveau européen.

**La Présidente Danielle Auroi.** Effectivement la séparation entre banque de dépôt et banque d'affaires reste un élément essentiel de la régulation financière, et c'est bien le niveau européen qui est la bonne échelle. Nous sommes là-dessus tous clairs. Il ne faudrait pas attendre une autre crise majeure pour prendre les décisions qui s'imposent.

Obliger les banques systémiques à placer dans une entité séparée leurs activités spéculatives afin de protéger contribuables et déposants en cas de problème est une excellente idée. L'ennui est que l'on voit que le champ d'application s'est réduit comme peau de chagrin : les dérogations prévues sont tellement nombreuses qu'au bout d'un moment, nous nous demandons si cela continue à faire sens.

Cependant, je suis un petit peu ennuyée par votre rédaction, par rapport au fait que cela soit contraire au principe de subsidiarité. Je considère que c'est une erreur de support juridique, plus que la mise en cause du principe de subsidiarité, puisque le principe de l'action au niveau européen n'est pas mis en cause par les uns ou les autres.

Ce rapport et cette proposition de résolution sont, en résumé, un rappel de la nécessité d'être plus prudent, de renforcer les règles prudentielles, mais souligne que la méthode utilisée n'est pas forcément la bonne.

Malgré la réserve que j'ai sur la question de la subsidiarité, et parce que la proposition montre que les dérogations sont trop nombreuses et qu'il faut créer un rapport de force qui vient des Parlements nationaux, et avec les réserves que je viens de d'exprimer, je voterai, au nom de mon groupe cette proposition de résolution. Si vous pouvez améliorer la rédaction sur la question de la subsidiarité, cela nous semblerait mieux, mais l'essentiel est d'adopter cette résolution, qui est une alerte.

**Christophe Caresche, rapporteur.** Nous pouvons supprimer la référence à la subsidiarité qui se comprend, dans le texte du Sénat, par l'interprétation faite des exemptions. Le terme de proportionnalité est en effet suffisant.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je mets aux voix la proposition de résolution ainsi modifiée.

La Commission a *adopté*, à l'unanimité, la proposition de résolution dont le texte figure ci-après. »

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE INITIALE

### Article unique

Sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne (COM (2014) 43 final)

L'Assemblée Nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 5 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation (COM (2015) 216 final),

Vu le courrier de la Commission européenne en date du 15 juillet 2014 (C(2014)4918),

Vu le document du Conseil ECOFIN intitulé confirmation du texte de compromis final en vue d'un accord (ST 9579 2015 COR 1 REV),

La commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale :

Confirme qu'elle est favorable, dans son principe, à la démarche de réforme structurelle du secteur bancaire qui, parmi d'autres dispositions, doit viser, à travers une harmonisation des lois nationales, à renforcer la stabilité financière et l'intégration des marchés financiers de l'Union européenne ;

Prend acte de l'accord trouvé par le Conseil ECOFIN qui marque une étape dans le processus d'adoption de cette réforme ;

Constate que l'approche générale retenue repose sur un règlement qui prévoit que ses objectifs principaux pourraient être atteints par des législations nationales ;

Et regrette :

– l’absence de pertinence, au regard du principe de subsidiarité, du recours à un règlement dès lors qu’il est précisé que des lois nationales permettent d’obtenir les mêmes effets ;

– le risque de précédent que constitue cette remise en cause du principe même d’un règlement qui est un outil d’harmonisation des législations nationales ;

– l’amplification potentielle des distorsions de concurrence et ses conséquences sur la compétitivité du secteur financier européen, du fait de la reconnaissance des options nationales ;

Constate que l’octroi à un État membre du bénéfice de l’option nationale se fonde sur un accord tacite ou, en cas de refus, sur un acte d’exécution, de la Commission ;

Et regrette :

– l’absence de justification par la Commission du bénéfice de l’option nationale ;

– le recours à un acte d’exécution pour un aspect essentiel du règlement ;

Constate la détermination, dans le cours des discussions sur ce texte, de diverses exemptions aux exigences du règlement ainsi que de nouveaux seuils qui réduisent substantiellement le périmètre des établissements de crédit concernés par l’application des principes de séparation ;

Et regrette :

– l’absence d’analyse d’impact de ces modifications substantielles qui interdit une prise de décision en toute connaissance de cause ;

– la réduction potentielle du champ de la réforme et, partant, de son efficacité au regard des ambitions d’origine ;

Affirme, à la lumière des éléments mentionnés ci-dessus, sa préoccupation quant au fait que les caractéristiques de l’acte législatif, qui serait adopté au terme du trilogue institutionnel, puissent :

– desservir les objectifs d’harmonisation et d’intégration du marché intérieur ;

– mettre en cause les principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

Rappelle l’ambition de la Commission européenne d’améliorer la qualité du processus législatif européen conformément au projet d’accord interinstitutionnel (COM (2015) 216 final) et propose d’engager avec elle un

dialogue concret sur les divers éléments de préoccupation exprimés sur le règlement de réforme structurelle du secteur bancaire ;

Précise que cette démarche s'inscrit plus largement dans le cadre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui autorise les parlements nationaux à former, le cas échéant, un recours postérieurement à l'adoption d'un acte législatif.



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE

### Article unique

Sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne (COM (2014) 43 final)

L'Assemblée Nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 5 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation (COM (2015) 216 final),

Vu le courrier de la Commission européenne en date du 15 juillet 2014 (C(2014)4918),

Vu le document du Conseil ECOFIN intitulé confirmation du texte de compromis final en vue d'un accord (ST 9579 2015 COR 1 REV),

Confirme qu'elle est favorable, dans son principe, à la démarche de réforme structurelle du secteur bancaire qui, parmi d'autres dispositions, doit viser, à travers une harmonisation des lois nationales, à renforcer la stabilité financière et l'intégration des marchés financiers de l'Union européenne ;

Prend acte de l'accord trouvé par le Conseil ECOFIN qui marque une étape dans le processus d'adoption de cette réforme ;

Constate que l'approche générale retenue repose sur un règlement qui prévoit que ses objectifs principaux pourraient être atteints par des législations nationales ;

Et regrette :

– l’absence de pertinence, au regard du principe de subsidiarité, du recours à un règlement dès lors qu’il est précisé que des lois nationales permettent d’obtenir les mêmes effets ;

– le risque de précédent que constitue cette remise en cause du principe même d’un règlement qui est un outil d’harmonisation des législations nationales ;

– l’amplification potentielle des distorsions de concurrence et ses conséquences sur la compétitivité du secteur financier européen, du fait de la reconnaissance des options nationales ;

Constate que l’octroi à un État membre du bénéfice de l’option nationale se fonde sur un accord tacite ou, en cas de refus, sur un acte d’exécution, de la Commission ;

Et regrette :

– l’absence de justification par la Commission du bénéfice de l’option nationale ;

– le recours à un acte d’exécution pour un aspect essentiel du règlement ;

Constate la détermination, dans le cours des discussions sur ce texte, de diverses exemptions aux exigences du règlement ainsi que de nouveaux seuils qui réduisent substantiellement le périmètre des établissements de crédit concernés par l’application des principes de séparation ;

Et regrette :

– l’absence d’analyse d’impact de ces modifications substantielles qui interdit une prise de décision en toute connaissance de cause ;

– la réduction potentielle du champ de la réforme et, partant, de son efficacité au regard des ambitions d’origine ;

Affirme, à la lumière des éléments mentionnés ci-dessus, sa préoccupation quant au fait que les caractéristiques de l’acte législatif, qui serait adopté au terme du trilogue institutionnel, puissent :

– desservir les objectifs d’harmonisation et d’intégration du marché intérieur ;

– mettre en cause le principe de proportionnalité ;

Rappelle l’ambition de la Commission européenne d’améliorer la qualité du processus législatif européen conformément au projet d’accord interinstitutionnel (COM (2015) 216 final) et propose d’engager avec elle un dialogue concret sur les divers éléments de préoccupation exprimés sur le règlement de réforme structurelle du secteur bancaire ;

Précise que cette démarche s'inscrit plus largement dans le cadre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui autorise les parlements nationaux à former, le cas échéant, un recours postérieurement à l'adoption d'un acte législatif.



**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

**À Paris :**

- M. Benoît de La Chapelle Bizot, Directeur général délégué de la Fédération bancaire française et M. Nicolas Baudilis-Reguer, Directeur des relations institutionnelles France de la Fédération bancaire française.

- M. Corso Bavagnoli, chef du service du financement de l'économie, Direction générale du Trésor.

- M. Édouard Fernandez-Bollo, Secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

**À Bruxelles :**

- M. Jakob von Weizsäcker, député européen, co-rapporteur sur le projet de règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne.

- M. Olivier Guersent, Directeur général de la Commission en charge de la stabilité financière, des services financiers et de l'Union des marchés de capitaux.