Avis sur la proposition de directive du Conseil sur la surveillance et le contrôle des grands risques des établissements de crédit [1]

(91/C 339/10)

Le 13 mai 1991, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 57, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 10 juillet 1991 au rapport de M. Pelletier.

Lors de sa 289e session plénière (séance du 25 septembre 1991), le Comité économique et social a adopté à la majorité avec 2 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

La communauté bancaire internationale traverse depuis plusieurs années une zone de turbulance dont les origines sont multiples: crise de l'endettement des pays en voie de développement (PVD), coût élevé pour les bilans des établissements de crédit des solutions adoptées dans le cadre des recommandations du Fonds monétaire international (FMI), crise du système bancaire américain et du système financier japonais, etc. La CEE, restée relativement à l'abri des grands sinistres, connaît aujourd'hui l'effet de défaillance d'établissements sous contrôle de pays tiers, mais ayant des activités et des engagements largement répartis sur son territoire.

Il est, dans ces conditions, compréhensible que les autorités de contrôle des établissements de crédit cherchent à renforcer de façon drastique les mécanismes de surveillance, voire d'alerte, permettant de prévenir les sinistres.

Le Comité comprend et approuve que la Commission s'associe à ce renforcement des règles prudentielles en proposant une directive tendant à prévenir les risques que font courir aux établissements de crédit les engagements correspondant à une part importante de leurs fonds propres. Il rend hommage à la qualité de la réflexion menée par la Commission dans un domaine réglementaire complexe.

La complexité de la matière, les difficultés de saisir l'ensemble des implications économiques et financières d'une démarche obligatoirement plus réglementariste qu'économique, obligent toutefois le Comité à formuler des observations qui, bien que le plus souvent techniques, lui apparaissent néanmoins indispensables.

La réflexion du Comité se veut constructive, mais il ne peut oublier qu'elle doit aussi refléter les préoccupations des milieux économiques et sociaux face à des réglementations qui peuvent avoir des effets importants sur le dynamisme de l'ensemble communautaire.

1. Présentation de la directive

1.1. *L'objet de la directive*

La présente proposition de directive sur la surveillance et le contrôle des grands risques des établissements de crédit a pour but de compléter les dispositions prudentielles communautaires déjà proposées ou adoptées: ratio de solvabilité, fonds propres, adéquation des fonds propres, consolidation.

Destinée à se substituer à la recommandation du 22 décembre 1986 sur le même objet [2], la nécessité d'une harmonisation de cette règle de répartition des risques avait été citée expressément dans le Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du Marché intérieur pour l'année 1993.

La proposition qui est présentée a donc un double objectif:

— compléter le dispositif prudentiel de la libre prestation de services en surveillant et limitant les grands risques pour favoriser la répartition des risques, car une trop forte concentration de ceux-ci sur une même contrepartie pourrait, en cas de défaillance, affecter la solvabilité d'un établissement de crédit et parfois même causer sa perte,

— éviter des distorsions de concurrence entre les établissements en créant un avantage concurrentiel en faveur de ceux qui seraient soumis à des règles moins contraignantes.

1.2. *Les agents économiques concernés*

La proposition de directive vise les établissements de crédit.

[1] JO n° C 123 du 9. 5. 1991, p. 18.

[2] JO n° C 33 du 4. 2. 1987, p. 10.

1.3. *Les normes proposées*

La proposition de directive vise à empêcher la concentration excessive des risques d'un établissement sur un seul client ou un seul «groupe de clients liés» afin d'éviter que la défaillance d'une seule contrepartie puisse entraîner celle de l'établissement.

À cette fin, elle impose une notification aux autorités compétentes de tous les risques qui atteignent ou dépassent 10 % des fonds propres de l'établissement et fixe une double limite aux grands risques ainsi définis:

— une limite individuelle: un établissement de crédit ne peut assumer à l'égard d'un même client ou d'un même groupe de clients liés, des risques dont la valeur totale dépasse 25 % de ses fonds propres,

— une limite globale: un établissement de crédit ne peut assumer des grands risques dont la valeur cumulée dépasse 800 % de ses fonds propres.

Des mesures temporaires sont prévues qui permettent aux autorités d'accorder aux établissements de crédit une période maximale de 5 ans pour ramener les risques existants à l'intérieur des limites prévues. Par ailleurs, les crédits dont l'échéance serait plus longue et dont l'établissement prêteur est tenu de respecter les termes contractuels pourront être poursuivis jusqu'à leur échéance. En outre, une dérogation supplémentaire jusqu'à l'an 2000 est accordée aux établissements ayant un capital inférieur à 5 millions d'ECU.

2. **Observations générales**

En liaison avec les objectifs définis par la proposition de directive, le Comité considère les points suivants comme essentiels.

2.1. Un texte a été élaboré par le Comité de Bâle sur ce sujet. Ce texte est un code de bonnes pratiques, contrairement au texte sur le ratio Cooke. Il n'est donc pas impératif qu'il soit appliqué par tous les pays membres du Comité de Bâle; de plus, ses modalités comportent de larges marges d'appréciation.

De ce fait, en fixant des normes précises et impératives, la Commission ferait peser des contraintes supplémentaires sur les établissements de crédit de la Communauté européenne.

Le Comité se doit donc d'attirer l'attention de la Commission sur les risques de distorsion de concurrence engendrés entre établissements de crédit communautaires et non communautaires par l'adoption de la directive.

De plus, le projet de directive de la Commission est inspiré du Comité de Bâle. Or, le texte de celui-ci s'adresse, sans le dire explicitement, aux établissements de crédit de taille importante et ayant une activité internationale. En revanche, le projet de directive concerne tous les établissements de crédit de la Communauté européenne quelle que soit leur taille. De ce fait, ce projet ne prend pas en compte la spécificité des établissements à vocation régionale ou de dimension limitée, mais qui jouent néanmoins un rôle essentiel dans le financement de leur environnement économique et, notamment des petites et moyennes entreprises (PME), en prenant des risques importants par référence à leurs fonds propres. L'application de la directive poserait à cette catégorie d'établissements des problèmes d'adaptation pouvant aller jusqu'à remettre en cause leur existence, si les autorités de surveillance n'ont pas la possibilité d'accorder des dérogations et des délais d'adaptation supplémentaires.

2.2. La proposition de directive sur la surveillance et le contrôle des grands risques s'inscrit dans la logique des autres directives (ratio de solvabilité, définition des fonds propres, adéquation des fonds propres, consolidation).

Or, notamment les pondérations de risques du ratio de solvabilité ne sont pas reprises dans la proposition de directive sur la surveillance et les contrôles des grands risques.

Une cohérence entre ces différents textes doit être recherchée:

— d'une part, pour sauvegarder la rationalité méthodologique des règles prudentielles qui sont proposées,

— d'autre part, pour permettre aux établissements et aux autorités de mettre en place des instruments homogènes et cohérents de surveillance.

2.3. Le projet de directive ne concerne que les établissements de crédit, alors qu'une partie des activités listées dans la deuxième directive bancaire peut également être exercée par les sociétés d'investissement. Il nous semble indispensable que des normes prudentielles identiques et des définitions de fonds propres équivalentes s'appliquent à l'ensemble des établissements qui peuvent exercer les mêmes activités pour éviter toute distorsion de concurrence. Ces règles devraient donc figurer dans la directive «adéquation des fonds propres» pour les sociétés d'investissement.

2.4. La proposition de directive souligne clairement que l'abaissement assez significatif du plafond, par rapport à celui de la recommandation, peut poser des problèmes non négligeables d'adaptation pour certains établissements de crédit ou de façon plus structurelle, pour certains systèmes bancaires ou parties de système bancaire.

Dans ce contexte, la directive devrait maintenir le pourcentage de 40 % fixé aux termes de la recommandation du 22 décembre 1986, pour les risques tant externes que du groupe.

Le plafond laisserait aux autorités une plus grande marge d'appréciation leur permettant de tenir compte des structures propres à chacun des pays membres.

2.5. En ce qui concerne les risques pris sur un client ou un groupe de clients liés qui est l'entreprise mère de l'établissement de crédit, et/ou une ou plusieurs filiales de cette entreprise mère (art. 4, paragraphe 2, de la proposition de directive), il n'y a pas lieu de réduire le pourcentage prévu au paragraphe premier de l'article 4, mais au contraire de retenir un seuil unique pour les deux types de risque.

3. Observations particulières

Le Comité souhaite attirer l'attention de la Commission sur un certain nombre de points qu'il conviendrait de clarifier, voire d'amender.

3.1. *Définition (art. 1)*

3.1.1. Engagement de prise ferme d'une émission de valeurs mobilières (art. 1, paragraphe 4)

Le risque majeur de tout engagement de prise ferme d'une émission de valeurs mobilières est un risque de marché pris sur une courte période plus qu'un risque de contrepartie.

Cette activité devrait donc être traitée dans la seule directive « adéquation des fonds propres » qui traite spécifiquement du risque de marché. De plus, il faut noter que l'engagement de prise ferme d'une émission de valeurs mobilières est explicitement mentionnée et traitée dans la directive « Adéquation des fonds propres ».

Ainsi, tout engagement de prise ferme d'une émission de valeurs mobilières devrait pouvoir être exempté de la directive, jusqu'à la date de son inscription totale ou partielle au bilan. Si cette exemption n'était pas accordée, le marché des prises fermes risquerait d'être mis en péril. Cette exemption est d'autant plus justifiée que, manifestement, les engagements de prise ferme ne représentent que des risques provisoires.

3.1.2. Définition de la notion de « clients liés »

a) La définition du « groupe de clients liés » se réfère à la fois à un critère juridique, existence d'un pouvoir de contrôle et à un critère économique, interdépendance de fait résultant de certains liens économiques. Le texte précise toutefois que les prescriptions de regroupement de risques figurant dans la définition sont des présomptions relatives susceptibles d'être renversées par la preuve du contraire.

Lorsque la limite des grands risques était de 40 %, cette définition, bien que très extensive, était tolérable. Le projet de directive de la Commission prévoit de ramener cette limite à 25 %. Le Comité propose soit de revenir à la limite de 40 %, soit, si le seuil de 25 % est maintenu, de laisser à l'établissement de crédit déclarant le soin de déterminer, en fonction des informations en sa possession les contreparties considérées comme « un groupe de clients liés », cette liberté d'appréciation étant toutefois soumise au contrôle des autorités compétentes.

b) La notion « d'interdépendance commerciale directe » qui ne pourrait pas être remplacée à court terme : cette rédaction couvre des catégories de relations économiques beaucoup trop larges. Si la Commission ne vise, dans cette définition, que le cas d'un fournisseur livrant un produit très spécifique ne pouvant être utilisé par aucun autre producteur, il convient de reformuler cet alinéa « ii » du paragraphe pour éviter toute interprétation abusive.

3.2. *Notification des grands risques (art. 3)*

Le Comité considère que les deux possibilités proposées par la directive entraînent des coûts financiers pour les établissements de crédit.

En ce qui concerne la première possibilité, il paraît indispensable de préciser que, seules, les augmentations — et uniquement celles d'une certaine importance — doivent être notifiées.

Le Comité estime toutefois que la meilleure solution consisterait à laisser la périodicité des notifications à la discrétion des États membres.

3.3. *Limites applicables aux grands risques (art. 4)*

Plusieurs questions d'interprétation doivent être précisées dans la directive :

— En pratique, il est souhaitable que les risques puissent être pris pour leur valeur comptable qui n'est pas forcément la valeur nominale. Ceci est particulièrement vrai pour les titres qui sont pris par les établissements pour leur valeur nette (valeur d'achat diminuée des provisions).

— Les risques devront être pris en durée résiduelle.

3.3.1. Pour les instruments de hors-bilan, les lignes de crédit ou lignes *stand-by* négociées entre établissements de crédit devraient être prises pour la partie qui pourrait être utilisée immédiatement et non leur montant total, ce qui revient à prendre en considération leur plafond d'utilisation. Ainsi, si une ligne de crédit a un plafond semestriel, elle sera considérée comme de l'interbancaire à moins d'un an.

Quant aux lignes de crédit de durée supérieure à un an, la proposition de directive sur la surveillance et le contrôle des grands risques devrait reprendre la pondération de 50 % du ratio de solvabilité afin de respecter une homogénéité de traitement d'un même risque entre deux directives.

3.3.2. Pour les swaps de taux et/ou de change, les *caps* (1) et les *floors* (2), il convient de tenir compte de l'existence d'un contrat cadre bilatéral entre un établissement de crédit et sa contrepartie, contrat reconnu par les autorités nationales de surveillance. C'est le montant net des opérations conclues à l'intérieur de ce contrat qui devrait être retenu pour le calcul car c'est ce montant qui reflète réellement le risque potentiel de ces opérations.

3.3.3. Les pensions livrées et les prêts de titres adossés doivent être calculés par rapport aux risques du sous-jacent en retenant, pour ces titres, les pondérations de la directive « adéquation des fonds propres ».

3.3.4. Les garanties hypothécaires devraient être traitées comme le prévoit la directive sur le ratio de solvabilité; celle-ci tenait compte du niveau de sécurité particulièrement élevé du crédit hypothécaire en Europe. Selon cette directive, les prêts intégralement garantis à la satisfaction des autorités compétentes concernées par des hypothèques sur un logement — qui est ou sera occupé ou donné en location par l'emprunteur — reçoivent une pondération de 50 %. Cette pondération de 50 % devrait également être appliquée au crédit-bail immobilier pour les mêmes raisons que celles décrites ci-dessus pour les crédits hypothécaires.

Le Comité tient à souligner l'effet potentiel sur les emprunteurs de l'application de la directive. À titre d'exemple, les indications chiffrées fournies par la Fédération des banques hypothécaires allemandes montrent que pour le financement d'un complexe, ayant la nature d'un grand risque pour l'établissement prêteur, composé de plusieurs logements familiaux types valant en moyenne 420 000 DM et donnant lieu à un crédit de 300 000 DM, l'effet direct de la directive sur l'emprunteur serait de renchérir ses remboursements de 500 à 750 DM par an, soit environ 40 à 60 DM par mois.

3.4. *Prise en compte de l'interbancaire*

La Commission autorise une exemption partielle ou totale de l'application des limites pour les créances interbancaires à moins d'un an. Les créances à plus d'un an restent pondérées à 100 %.

La Commission a ainsi considéré que les risques pris par les établissements de crédit sur le marché interbancaire présentaient des spécificités en matière de risque:

— existence d'un marché exclusivement composé d'intervenants professionnels et faisant l'objet d'une surveillance particulière des autorités de contrôle,

— exigence d'un traitement différencié des catégories de créances sur la base de la durée.

Il conviendrait d'approfondir ces deux critères au regard des grands risques, sur les deux plans suivants:

— traitement prudentiel des créances interbancaires,

— définition des créances interbancaires.

3.4.1. Traitement prudentiel des créances interbancaires

Il convient d'appliquer la pondération des créances retenue par la proposition de directive (0 %) pour les créances définies ci-dessous et laisser aux autorités le soin de mettre en œuvre un système de surveillance renforcée, les autres créances relevant de la pondération du ratio de solvabilité (20 %).

3.4.2. Définition des créances interbancaires

Il convient donc de considérer comme créances interbancaires pour l'application de la pondération (0 %) retenue par la proposition de directive sur la surveillance et le contrôle des grands risques:

— les créances à moins d'un an sur les établissements de crédit,

— les créances à plus d'un an sur les établissements de crédit représentés par des titres émis par un établissement de crédit et effectivement négociables sur un marché par une autorité nationale.

(1) Contrat par lequel une banque garantit — moyennant la perception d'une prime — un taux maximum convenu d'un emprunt pour une période future et pour un montant déterminé. Cette garantie est obtenue par le paiement éventuel du différentiel d'intérêt si celui observé au début de la période future s'avère supérieur à celui garanti.

(2) Contrat par lequel une banque garantit — moyennant la perception d'une prime — un taux minimum convenu d'un dépôt pour une période future et pour un montant déterminé. Cette garantie est obtenue par le paiement éventuel du différentiel d'intérêt, si celui observé au début de la période future s'avère inférieur à celui garanti.

3.5. *Application des dispositions transitoires aux instruments de hors-bilan (art. 6)*

Le projet de directive sur les grands risques autorise un établissement de crédit à poursuivre jusqu'à leur échéance contractuelle les crédits à échéance longue conclus avant la date de publication de la directive.

Cette disposition transitoire ne concerne donc pas les instruments de hors-bilan avec des dates d'échéances fixées contractuellement.

Or, il n'y a aucune raison de faire une distinction entre les éléments de bilan et ceux de hors-bilan et d'ailleurs le projet de directive ne justifie pas cette différence.

3.6. *Date d'application*

3.6.1. La date d'entrée en vigueur de la directive sur la surveillance et le contrôle des grands risques est fixée au 1er janvier 1993. Toutefois, dès la date de publication de cette directive, les établissements de crédit devront ramener, dans un délai maximal de cinq ans après cette date les risques excédant les normes fixées par la directive, sauf existence de crédits à échéance plus longue dont l'établissement prêteur est tenu de respecter les termes. De plus, passé la date de publication de la directive, l'établissement de crédit perd le bénéfice du délai accordé pour ramener tout accroissement des risques concernés aux normes réglementaires.

3.6.2. Or, on observera que les modalités, et notamment l'ancrage du dispositif sur la date de publication de la directive qui n'est pas connue à l'avance par les établissements de crédit:

— est de nature à affecter gravement leurs relations commerciales avec la clientèle. En effet, du fait de la sanction qu'elle comporte — perte du bénéfice du délai de retour aux normes — les établissements hésiteront à négocier de nouvelles opérations ayant pour effet d'accroître leurs risques au-delà de la norme de 25 % et dont le dénouement pourrait intervenir après la date de publication,

— conduira, de fait, à une application anticipée des normes pour la grande majorité des risques individuels,

— pénalisera plus particulièrement les établissements consentant des volumes importants de crédits à court terme, renouvelables annuellement pour les clients ayant des besoins financiers cycliques (financement de stocks dans l'agro-alimentaire notamment etc.) pour les deux raisons suivantes:

  (i) soit qu'à la date de publication de la directive, les risques pris sur un certain nombre de clients importants seront à un bas niveau conjoncturel;

  (ii) soit parce qu'à compter de la date du 1er janvier 1993, leurs crédits renouvelables ne pourront pas, en tout état de cause excéder la norme de 25 %. On imagine les problèmes qu'un calendrier aussi serré poserait, d'une part, aux établissements de crédits concernés, en termes de redéploiement d'activités et, d'autre part à leurs clients, en termes de diversification de financements,

— il en serait de même des établissements consentant des crédits à long terme qui devront geler complètement leurs relations avec les clients sur lesquels ils auraient des risques supérieurs à 25 % à la date de la publication de la directive.

3.6.3. Pour ces raisons, dans l'hypothèse où la norme de 25 % serait maintenue, en dépit de la proposition formelle au paragraphe 2.4 de cet avis, il conviendrait d'abandonner toute référence à la date de publication de la directive et de fixer un délai général de cinq ans à compter du 1er janvier 1993 aux établissements pour respecter cette norme, assortie de la dérogation pour les crédits excédant ce terme.

3.6.4. Les établissements seraient tenus de réduire progressivement, sous contrôle des autorités de tutelle — leurs risques excédentaires sans l'application du « cliquet » (date de publication) envisagé, afin de préserver la nécessaire souplesse à leurs relations commerciales.

4. Conclusion

4.1. L'expérience de ces dernières années à montré que les établissements de crédit du monde occidental pouvaient se révéler plus vulnérables que l'on ne l'imagine. Les difficultés graves de réseaux entiers aux États-Unis ont amené les autorités de surveillance bancaires à définir un cadre harmonisé de règles prudentielles nouvelles.

Le Comité ne souhaite pas critiquer une démarche inspirée par le souci de sauvegarder la solidité et la stabilité bancaire de la Communauté et, du même coup, les avoirs des déposants.

4.2. Il est cependant difficile de sous-estimer sur un plan purement économique le frein ainsi apporté à l'initiative, voire au dynamisme d'une profession dont la vocation est de financer le développement économique et l'investissement des entreprises en prenant par définition des risques.

Une crainte existe de voir le secteur bancaire soumis à des contraintes telles que son dynamisme au niveau européen en soit gravement affecté. Les secteurs qui jouent un rôle décisif dans le progrès de notre société présentent souvent des risques. Ce sont cependant ces

secteurs vitaux qui pourraient ne plus trouver le financement dont ils ont besoin.

La fixation de normes rigides, applicables à tous les établissements de crédit peut déboucher à la fois sur une réduction de leur prise de responsabilité et sur un frein à la concurrence. Mise bout à bout, l'accumulation des règles prudentielles peut prendre l'allure d'une cartellisation occulte du secteur bancaire.

On peut également s'interroger sur la validité de la démarche « grands risques », car l'expérience — notamment américaine — montre que les vrais grands risques sont ceux pris sur un secteur entier d'activité frappé par la crise — telle par exemple la construction immobilière — et non pas sur tel ou tel engagement massif sur un ou quelques emprunteurs.

À des contraintes réglementaires pourraient être substituées des obligations strictes d'information ayant le même effet protecteur de l'épargne, mais laissant aux établissements de crédit une plus grande liberté de gestion.

En tout état de cause, les considérations antérieures justifient pleinement notre demande relative au maintien du plafond de 40 %.

4.3. Le Comité souhaite qu'une concertation s'instaure avec les directions des affaires économiques et financières de la Commission, en particulier avec la Direction générale II (DG II), chargée de l'évaluation économique des politiques communautaires, afin que des simulations soient effectuées à partir d'un échantillon d'établissement de crédit de la Communauté pour mesurer les conséquences en termes d'activités bancaires de l'ensemble des directives prudentielles, qui lui ont été soumises, y compris bien évidemment celle soumise au présent avis.

Si la Commission n'estimait pas possible d'effectuer cette étude avec les moyens à sa disposition, le Comité suggère que cette mission soit confiée à un cabinet indépendant auquel seraient donnés les moyens de mener les investigations nécessaires.

Fait à Bruxelles, le 25 septembre 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN