

III

*(Actes préparatoires)***BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****du 8 novembre 2017****sur les modifications du cadre de l'Union pour les exigences de fonds propres des établissements de crédit et des entreprises d'investissement****(CON/2017/46)****(2018/C 34/05)****Introduction et fondement juridique**

Les 2 et 20 février 2017, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu des demandes de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen, respectivement, portant sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 ⁽¹⁾ (ci-après les «modifications qu'il est proposé d'apporter au CCR»).

Les 17 et 20 février 2017, la BCE a reçu des demandes de consultation de la part du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, respectivement, portant sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ⁽²⁾ (ci-après les «modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, étant donné que les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR et à la CRD contiennent des dispositions ayant une incidence sur les missions de la BCE relatives aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit conformément à l'article 127, paragraphe 6, du traité, et sur la contribution du Système européen des banques centrales (SEBC) à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne la stabilité du système financier, énoncée à l'article 127, paragraphe 5, du traité. Conformément à la première phrase de l'article 17, paragraphe 5, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

Observations générales

La BCE est favorable au programme de réformes du secteur bancaire lancé par la Commission, qui mettra en œuvre, dans la législation de l'Union, des éléments importants du programme de réforme réglementaire mené à l'échelle internationale. La proposition de la Commission devrait considérablement renforcer l'architecture réglementaire, contribuant ainsi à réduire les risques dans le secteur bancaire. De tels progrès en matière de réduction des risques ouvriront la voie à une avancée comparable, menée en parallèle, en matière de partage des risques.

Le présent avis examine les questions revêtant une importance particulière pour la BCE, en les organisant en deux parties: 1) modifications du cadre réglementaire et prudentiel actuel de l'Union; et 2) mise en œuvre des normes de surveillance convenues au niveau international.

⁽¹⁾ COM(2016) 850 final.

⁽²⁾ COM(2016) 854 final.

1. Modifications du cadre réglementaire et prudentiel actuel de l'Union

1.1. Perfectionnements du deuxième pilier

1.1.1. Les modifications qu'il est proposé d'apporter, dans la directive sur les exigences de fonds propres ⁽¹⁾ (CRD), à la mise en œuvre des exigences du deuxième pilier du dispositif de Bâle III ⁽²⁾ visent à atteindre une plus grande convergence en matière de surveillance, au sein de l'Union, par une définition plus claire de la structure du capital et par l'introduction d'orientations en matière de fonds propres supplémentaires dans le cadre du deuxième pilier, ainsi que par un net durcissement des conditions auxquelles les autorités compétentes peuvent exercer leurs pouvoirs de surveillance à ce sujet.

1.1.2. Bien que la BCE soit, de manière générale, favorable à la convergence en matière de surveillance, la proposition d'élaborer des normes techniques de réglementation pour les exigences de fonds propres supplémentaires ne constitue pas l'instrument adéquat pour atteindre cet objectif.

Tout d'abord, les exigences du deuxième pilier sont propres à chaque établissement, ce qui nécessite l'exercice d'une faculté d'appréciation par les autorités compétentes en matière de surveillance. Le fait de s'appuyer exclusivement sur les normes techniques de réglementation élaborées par l'Autorité bancaire européenne (ABE) ou de s'en servir pour certaines parties des composantes de risque n'aboutirait pas à une approche fondée sur les risques, propre à chaque établissement, qui tiendrait compte de la diversité des profils de risque des établissements, et pourrait en fait empêcher les autorités compétentes de suivre le rythme des évolutions en matière de risques et de celles du secteur en général.

Ensuite, les orientations de l'ABE sur les procédures et méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*supervisory review and evaluation process* — SREP) ⁽³⁾ fournissent déjà une base commune pour la mise en œuvre cohérente du SREP au sein de l'Union, qui permet une faculté suffisante d'appréciation de la part des autorités de surveillance et qui pourrait être utilement complétée par le recours à la procédure d'examen par les pairs prévue par l'ABE. Au cours des dernières années, la convergence s'est considérablement améliorée du fait de la mise en œuvre de ces orientations ⁽⁴⁾ et de la méthodologie SREP élaborée par la BCE, qui est appliquée de manière cohérente dans l'ensemble du mécanisme de surveillance unique (MSU) ⁽⁵⁾.

À la lumière de ces développements positifs, la BCE considère que le cadre actuel est approprié et que le marché unique continuera de bénéficier, en termes de convergence, des instruments existants, éventuellement complétés par un recours plus fréquent à la procédure d'examen par les pairs prévue par l'ABE.

1.1.3. En outre, les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD octroient aux établissements de crédit, et non aux autorités de surveillance, le pouvoir, assorti de certaines restrictions, de déterminer la composition des fonds propres détenus pour satisfaire aux exigences du deuxième pilier, et excluent la possibilité de fixer les exigences du deuxième pilier de façon à ce qu'elles soient intégralement satisfaites par des fonds propres de base de catégorie 1. La BCE considère que les autorités de surveillance devraient conserver le pouvoir de fixer une exigence de composition pour les fonds propres supplémentaires et d'imposer que les exigences de fonds propres supplémentaires soient exclusivement satisfaites à l'aide de fonds propres de base de catégorie 1. D'un point de vue prudentiel, la crise bancaire et les événements récents des marchés ont montré que d'importantes difficultés pouvaient surgir lors du traitement, par exemple, des instruments de fonds propres additionnels de catégorie 1, qui ont une capacité d'absorption des pertes moindre que les fonds propres de base de catégorie 1, et dont les coûts menaceraient davantage la rentabilité des établissements de crédit. De plus, depuis que la BCE assume ses missions de surveillance prudentielle, sa pratique constante a été d'imposer que les exigences du deuxième pilier soient satisfaites par des fonds propres de base de catégorie 1. En exigeant que les coussins soient constitués exclusivement de fonds propres de base de catégorie 1, les organes législatifs de l'Union ont marqué leur préférence pour les fonds propres de la plus haute qualité. Un changement de pratique entraînerait une moindre prévisibilité pour les établissements de crédit et créerait des conditions inégales.

⁽¹⁾ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

⁽²⁾ Disponible sur le site internet de la banque des règlements internationaux (BRI) à l'adresse suivante: www.bis.org

⁽³⁾ Voir les orientations ABE/GL/2014/13 de l'Autorité bancaire européenne du 19 décembre 2014 sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process* — SREP).

⁽⁴⁾ Voir le rapport de l'ABE sur la convergence des pratiques de surveillance (EBA-Op-2016-11), 14 juillet 2016, disponible sur le site internet de l'ABE à l'adresse suivante: www.eba.europa.eu

⁽⁵⁾ Sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, point f), du règlement du Conseil (UE) n° 1024/2013 du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63) (règlement MSU), la BCE mène des contrôles prudentiels et a défini à cette fin une méthodologie SREP commune, voir notamment le Guide relatif à la surveillance bancaire de la BCE de novembre 2014, disponible sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu. Il en a résulté une amélioration notable de la cohérence des exigences supplémentaires imposées aux établissements de crédit importants. S'agissant en particulier des établissements de crédit importants au sein du MSU, la corrélation entre les notes SREP globales et les exigences de fonds propres est passée de 26 % avant 2014 à 76 % en 2016 (voir page 44 de la brochure 2016 relative à la méthodologie SREP du MSU, disponible sur la page de la supervision bancaire du site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.bankingsupervision.europa.eu).

- 1.1.4. Bien que l'introduction d'une base commune pour l'imposition d'orientations en matière de fonds propres favoriserait la mise en œuvre cohérente de ces orientations dans l'ensemble de l'Union, la BCE estime que les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD devraient refléter plus clairement le besoin de souplesse dans la détermination des orientations dans le cadre du deuxième pilier. Il conviendrait notamment de tenir compte de la relation existant entre le seuil utilisé dans les tests de résistance et la détermination de ces orientations. Dans la mesure où les tests de résistance prudentiels servent de point de départ pour définir les orientations dans le cadre du deuxième pilier, les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD devraient, conformément aux bonnes pratiques en vigueur au niveau international, également autoriser les autorités compétentes à appliquer un seuil fixe lors des tests de résistance réalisés dans l'ensemble des établissements de crédit, qui pourrait être inférieur aux exigences totales de capital SREP (*total SREP capital requirements* — TSCR). La possibilité d'utiliser un seuil fixe devrait être une option permanente. En outre, l'utilisation des TSCR devrait être adaptée à la méthode appliquée lors des tests de résistance. À titre d'exemple, l'utilisation du seuil des TSCR dans le scénario défavorable requiert d'adopter une approche de bilan dynamique. Il conviendrait d'introduire aussi une disposition concernant un réexamen de 3 ans dans les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD.
- 1.1.5. Par ailleurs, il conviendrait de préciser la façon dont les orientations dans le cadre du deuxième pilier interagissent avec les exigences globales de coussins de fonds propres. Il conviendrait en particulier d'éviter d'éventuels conflits avec l'objectif général du coussin de fonds propres contracyclique. Cela implique notamment de supprimer la référence au traitement des «fluctuations économiques conjoncturelles» en tant qu'objectif général poursuivi par les orientations dans le cadre du deuxième pilier. En outre, bien qu'il convienne d'éviter tout chevauchement entre les orientations et les exigences définies dans le cadre du deuxième pilier, les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD doivent clairement préciser que, lorsqu'un test de résistance identifie des types supplémentaires de risques de crédit dans une situation hypothétique et que ceux-ci relèvent des exigences du deuxième pilier, les autorités compétentes conservent la capacité d'appliquer des mesures visant à remédier à ces risques dans les orientations dans le cadre du deuxième pilier.
- 1.1.6. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD restreignent le pouvoir des autorités compétentes d'exiger des établissements de crédit qu'ils leur fournissent des informations supplémentaires ou plus fréquentes. Bien que la BCE soutienne pleinement l'objectif sous-jacent visant à éviter la duplication des déclarations et à réduire les coûts de déclaration, la possibilité de demander des données granulaires ad hoc est essentielle pour permettre l'évaluation correcte des profils de risque des établissements de crédit, notamment aux fins du SREP. Il est difficile de mesurer pleinement ces risques ex ante au moyen de déclarations harmonisées, notamment en raison de la manière dont les activités et les risques des établissements de crédit évoluent. En outre, les autorités compétentes auront toujours besoin de recueillir des données granulaires supplémentaires afin d'évaluer correctement les forces et faiblesses des établissements de crédit s'agissant de certaines catégories de risques ou certains actifs, par exemple les prêts improductifs. Par conséquent, la BCE considère que ces restrictions devraient être supprimées des modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD.
- 1.1.7. Les autorités compétentes devraient être autorisées à imposer des exigences de fonds propres dès lors que le risque de taux d'intérêt représente une source majeure de préoccupation, et non dans le seul cas où les risques excèdent un certain seuil préétabli. De plus, la proposition de charger l'ABE de préciser certains concepts, aux fins de l'évaluation des expositions des établissements de crédit au risque de taux d'intérêt découlant de leurs activités hors portefeuille de négociation, préconise une liste exhaustive de situations dans lesquelles des mesures de surveillance devront être prises en cas d'éventuelles variations des taux d'intérêt⁽¹⁾. La BCE estime que les autorités compétentes devraient disposer de plus de souplesse dans l'imposition des mesures de surveillance.
- 1.1.8. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD obligent les autorités compétentes à consulter les autorités de résolution avant de fixer une exigence de fonds propres supplémentaires⁽²⁾. Bien que la BCE soutienne l'objectif visant à parvenir à une coordination efficace avec les autorités de résolution, la proposition de consultation formelle des autorités de résolution avant de fixer des exigences de fonds propres supplémentaires ou de donner des orientations, telle que prévue dans la CRD, représenterait en pratique une charge injustifiée et formaliste à l'excès, sans pour autant améliorer sur le fond le fonctionnement actuel. En outre, le protocole d'accord signé entre la BCE et le Conseil de résolution unique⁽³⁾, qui a été mis en œuvre pour la première fois dans le cadre de l'élaboration des décisions SREP 2016, assure déjà une coopération efficace. Étant donné le caractère non contraignant des orientations en matière de fonds propres, la décision de définir de telles orientations devrait rester en dehors du cadre des décisions communes et uniquement faire l'objet d'un échange d'informations entre les membres des collèges.

⁽¹⁾ Voir la proposition de nouvel article 98, paragraphe 5 bis, de la CRD.

⁽²⁾ Voir la proposition de nouvel article 104 *quater* de la CRD.

⁽³⁾ Protocole d'accord entre le Conseil de résolution unique et la Banque centrale européenne concernant la coopération et l'échange d'informations du 22 décembre 2015, disponible sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu.

1.2. Interaction entre pouvoirs microprudentiels et macroprudentiels

La BCE soutient, de manière générale, l'idée de retirer les exigences du deuxième pilier de l'ensemble des instruments macroprudentiels, mais réaffirme que cela ne devrait pas conduire à une situation où les autorités n'auraient plus les instruments suffisants pour mener à bien leur mission et atteindre leurs objectifs généraux⁽¹⁾. Par conséquent, la BCE est favorable à la proposition de retirer les exigences du deuxième pilier de l'ensemble des instruments macroprudentiels à condition que ceux-ci soient élargis et rendus opérationnels. L'existence d'un cadre macroprudentiel opérationnel et efficace est particulièrement importante au sein d'une union monétaire où les politiques macroprudentielles sont nécessaires pour corriger des déséquilibres propres à un pays ou à un secteur d'activité; celles-ci jouent ainsi un rôle complémentaire essentiel dans la gestion de la diversité des cycles financiers et économiques au sein des divers États membres et contribuent, de cette manière, au maintien de l'intégrité du marché unique et à la préservation de la stabilité financière. En même temps, le nouveau cadre devrait éviter de faciliter l'adoption de décisions de cantonnement, susceptibles d'accroître le risque de fragmentation du marché et de créer des obstacles à la concentration du système bancaire.

D'une manière plus générale, la BCE rappelle l'importance d'une révision approfondie du cadre macroprudentiel, comme cela est souligné dans la contribution de la BCE à la consultation de la Commission européenne sur la révision du cadre de politique macroprudentielle de l'Union. En attendant cette révision, s'agissant de l'amélioration de l'efficacité opérationnelle du cadre macroprudentiel, il faudrait au minimum, et en priorité, apporter au cadre actuel les ajustements suivants. Premièrement, la hiérarchie actuelle à appliquer aux différents stades du mécanisme d'activation (également appelée ordre de priorité, *pecking order*) devrait être supprimée. L'ordre de priorité actuel se traduit par des incitations négatives concernant la sélection des instruments et par une tendance à l'inertie. Deuxièmement, la grande variété des procédures de notification et d'activation applicables aux mesures de surveillance devrait être rationalisée, simplifiée et harmonisée. Cela nécessiterait notamment de mettre en place une procédure d'activation unifiée et simplifiée pour l'utilisation des instruments macroprudentiels prévus à l'article 458 du règlement sur les exigences de fonds propres⁽²⁾ (CRR) et d'harmoniser les procédures d'activation des différents coussins de fonds propres, de façon à permettre aux autorités macroprudentielles d'agir de manière efficace, effective et rapide. Sur ce point, les modifications apportées aux règles relatives au coussin pour les autres établissements d'importance systémique et au coussin pour le risque systémique devraient également être prises en considération afin de clarifier l'objectif stratégique de ces coussins, ce qui permettrait d'éliminer les chevauchements et d'améliorer leur utilisation efficace par les autorités. Troisièmement, le processus exposé à l'article 136, paragraphe 3, de la CRD devrait être rationalisé de sorte que chaque autorité désignée apprécie le taux de coussin de fonds propres contracyclique approprié selon une périodicité trimestrielle, mais ne définisse ou ne redéfinisse ce taux qu'en cas de variation d'intensité des risques systémiques cycliques. Dans le même ordre d'idées, les procédures de notification du taux de coussin de fonds propres contracyclique devraient également être modifiées pour exiger des autorités désignées des États membres participant au MSU qu'elles communiquent également à la BCE les informations précisées aux points a) à g) de l'article 136, paragraphe 7, de la CRD. Enfin, la BCE estime qu'il est d'une importance capitale que le cadre de la politique macroprudentielle soit révisé à intervalles réguliers, en tenant compte des évolutions du cadre d'analyse ainsi que de l'expérience pratique de la mise en œuvre de la politique. À cet égard, il conviendrait d'introduire aussi une disposition prévoyant une révision exhaustive du cadre macroprudentiel dans les trois prochaines années, y compris de la portée et de l'utilité des instruments macroprudentiels.

1.3. Exemption transfrontière aux exigences prudentielles

1.3.1. De façon générale, la BCE soutient l'introduction de la possibilité octroyée à une autorité compétente d'exempter une filiale, dont le siège social se situe dans un autre État membre que celui dans lequel se situe le siège social de son entreprise mère, de l'application des exigences prudentielles au niveau individuel, ce qui est cohérent avec l'instauration du MSU et de l'union bancaire.

1.3.2. Des garanties prudentielles et modifications techniques supplémentaires pourraient répondre à toute éventuelle préoccupation en matière de stabilité financière causée par l'application de ce mécanisme d'exemption à l'union bancaire, qui reste en voie d'achèvement. Plus particulièrement, les deux conditions préalables supplémentaires qui suivent pourraient être introduites afin que les filiales bénéficient de la dérogation: a) les filiales prétendre à l'exemption ne doivent pas dépasser elles-mêmes un certain seuil, par exemple les seuils déterminant l'importance définis dans le règlement MSU; et b) l'exemption devrait être assortie d'un plancher de 75 %, l'exigence de fonds propres minimum pouvant ainsi être tout au plus abaissée de 8 % à 6 % du montant total d'exposition au risque. Dans ce cas, la garantie ne serait alors requise que pour le montant des exigences de fonds propres bénéficiant effectivement de l'exemption. De plus, la BCE recommande de revoir ces conditions trois ans après leur application et, en particulier, de se demander si le plancher devrait être davantage baissé compte tenu de l'évolution de l'union bancaire.

⁽¹⁾ Voir la contribution de la BCE à la consultation lancée par la Commission européenne sur la révision du cadre macroprudentiel de l'Union européenne (12 décembre 2016), disponible sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

- 1.3.3. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR devraient en outre clarifier le fait que la garantie d'une entreprise mère d'une filiale doit correctement être reflétée dans les exigences prudentielles relatives au risque de crédit applicables à ladite entreprise mère. L'entreprise mère devrait notamment disposer de 100 % des droits de vote de la filiale.
- 1.3.4. Enfin, il conviendrait de mettre en place des dispositions transitoires appropriées pour la mise en œuvre de l'exemption en matière de fonds propres transfrontières, eu égard aux nouvelles avancées prévues pour l'union bancaire figurant dans la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'achèvement de l'union bancaire ⁽¹⁾ (ci-après la «communication sur l'achèvement de l'union bancaire»).

1.4. *Mise en œuvre de la norme internationale d'information financière 9 (IFRS 9)*

Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR prévoient une période d'introduction progressive des dispositions sur les pertes de crédit attendues figurant dans l'IFRS 9 ⁽²⁾, afin d'atténuer l'incidence de cette norme sur les fonds propres de base de catégorie 1 exigés par la réglementation pour les établissements de crédit ⁽³⁾. La BCE recommande que la période de mise en œuvre des mesures transitoires de l'IFRS 9 débute le 1^{er} janvier 2018, avec une instauration linéaire progressive ⁽⁴⁾. C'est pourquoi la présidence du Conseil est invitée à accélérer l'adoption de la législation mettant en œuvre les dispositions transitoires pour l'IFRS 9.

En outre, il serait préférable que l'introduction progressive ne s'applique qu'à la réduction initiale des fonds propres de base de catégorie 1 au 1^{er} janvier 2018 (approche statique), et non aux montants des pertes attendues calculés selon l'IFRS 9 à la date de déclaration pertinente pendant la période transitoire (approche dynamique), dans la mesure où cette seconde approche retarderait en pratique la pleine application de l'IFRS 9 ⁽⁵⁾.

Afin d'éviter que les montants réintégrés aux fonds propres de base de catégorie 1 ne soient pris en compte deux fois, la BCE recommande que des corrections soient apportées, pendant la période transitoire, à toutes les parties du CRR qui supposent une réduction des fonds propres de base de catégorie 1, c'est-à-dire celles relatives à la réintégration dans les fonds propres de catégorie 2, aux montants d'actifs d'impôt différé non déduits, ainsi qu'aux réductions des valeurs d'exposition pour l'approche standard du risque de crédit, du ratio de levier et du cadre régissant les grands risques.

Les mesures transitoires devraient avoir un caractère contraignant à l'égard de tous les établissements; dans le cas contraire, les établissements qui choisiraient de ne pas les appliquer pourraient obliger les autres établissements à concentrer également leurs efforts en début de période, ce qui s'opposerait à l'objectif même de cette option, qui vise à accorder plus de temps pour s'adapter à la réduction initiale de fonds propres de base de catégorie 1 lors de la transition vers l'IFRS 9.

1.5. *Déductions et corrections supplémentaires aux fonds propres de base de catégorie 1*

La BCE salue les précisions apportées par la Commission sur le champ d'application de l'article 104, paragraphe 1, point d), de la CRD et de l'article 16, paragraphe 2, point d), du règlement MSU, tel que cela est exposé dans le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le mécanisme de surveillance unique établi par le règlement (UE) n° 1024/2013 (ci-après le «rapport sur le MSU») ⁽⁶⁾ et, en particulier, la confirmation selon laquelle les autorités compétentes sont autorisées à imposer à un établissement de crédit l'application d'ajustements spécifiques (déductions, filtres ou mesures similaires) pour le calcul de fonds propres lorsque le traitement comptable appliqué par l'établissement de crédit est jugé peu prudent sous l'angle de la surveillance prudentielle. Selon la BCE, de telles précisions devraient être directement incluses dans le texte de la CRD afin de garantir la sécurité juridique.

1.6. *Entreprise mère intermédiaire dans l'Union*

La BCE se félicite de l'exigence que des entreprises mères intermédiaires soient établies dans l'Union pour les groupes bancaires de pays tiers dont plusieurs établissements sont établis dans l'Union, sous réserve que certains critères soient satisfaits ou que certains seuils soient dépassés ⁽⁶⁾, dans la mesure où cela permettra à l'autorité de surveillance sur base consolidée d'évaluer les risques et la solidité financière de l'ensemble du groupe bancaire dans l'Union et d'appliquer les exigences prudentielles sur une base consolidée.

⁽¹⁾ COM(2017) 592 final.

⁽²⁾ Voir le Conseil des normes comptables internationales (*International Accounting Standards Board – IASB*), IFRS 9 Instruments financiers (2014), disponible sur le site internet suivant: www.ifrs.org

⁽³⁾ Voir la proposition de nouvel article 473 bis du CRR.

⁽⁴⁾ Conformément à la proposition de nouveau paragraphe 96 A du document Bâle III, voir les normes du Comité de Bâle *Regulatory treatment of accounting provisions – interim approach and transitional arrangements* (Traitement réglementaire des dispositions comptables – approche transitoire et dispositions transitoires), mars 2017, disponibles sur le site internet de la BRI à l'adresse suivante: www.bis.org. Sur le fondement de ce paragraphe, les pourcentages pour chaque année sont définis sur une base linéaire.

⁽⁵⁾ COM(2017) 591 final.

⁽⁶⁾ Voir la proposition de nouvel article 21 ter de la CRD.

Toutefois, certains aspects des modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD doivent être clarifiés afin d'éviter l'arbitrage réglementaire. Premièrement, l'exigence devrait s'appliquer aussi bien aux établissements de crédit de pays tiers qu'aux succursales d'établissements de crédit de pays tiers (c'est-à-dire également lorsque les activités, dans l'Union européenne, du groupe d'un pays tiers sont exercées, en tout ou partie, par le biais de succursales). Deuxièmement, dès l'établissement d'une entreprise mère intermédiaire dans l'Union, il devrait être exigé que les succursales existantes dudit groupe bancaire d'un pays tiers qui dépassent un certain seuil soient une nouvelle fois établies en tant que succursales d'un établissement de crédit agréé dans l'Union, afin d'éviter les possibilités d'arbitrage réglementaire, étant donné que la surveillance prudentielle des succursales de pays tiers n'est pas harmonisée. Il est également important, sur le long terme, d'harmoniser le cadre réglementaire et de surveillance des succursales d'établissements de crédit de pays tiers établies dans l'Union. Troisièmement, que l'entreprise mère intermédiaire dans l'Union soit une compagnie financière holding, une compagnie financière holding mixte ou un établissement de crédit, il conviendrait de s'assurer que le cadre permettant la détermination de la surveillance sur base consolidée ne conduise pas à des résultats inadéquats, et qui soient susceptibles de compromettre l'exercice d'une surveillance efficace et effective par les autorités chargées de la surveillance, sur base individuelle, des entités appartenant au groupe de pays tiers concerné. Par conséquent, lorsque l'entreprise mère intermédiaire dans l'Union est un établissement de crédit, et afin de garantir des conditions identiques, il conviendrait d'envisager l'introduction d'un critère similaire à celui figurant à l'article 111, paragraphe 5, de la CRD, qui s'applique actuellement aux compagnies financières holding et aux compagnies financières holding mixtes. En outre, il conviendrait de clarifier le champ d'application et la procédure liée à la mise en œuvre de l'article 111, paragraphe 5, de la CRD. Quatrièmement, en cas de conflit entre les lois du pays tiers et l'exigence imposant une seule entreprise mère intermédiaire dans l'Union, susceptible d'empêcher ou de compliquer inutilement le respect de cette exigence, une dérogation pourrait être envisagée; celle-ci accorderait aux autorités compétentes, dans des cas exceptionnels, le pouvoir discrétionnaire d'autoriser que deux entreprises mères intermédiaires distinctes soient établies dans l'Union (ou d'autoriser que certaines entités soient exclues de l'unique entreprise mère intermédiaire dans l'Union européenne). Dans un tel cas de figure, le seuil déclenchant l'exigence d'établissement d'une entreprise mère intermédiaire dans l'Union devrait être appliqué au niveau de l'ensemble du groupe de pays tiers, avant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, de sorte que ce dernier ne puisse aboutir à un contournement des seuils applicables à l'établissement d'une entreprise mère intermédiaire dans l'Union, tels que définis dans les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD.

1.7. Proportionnalité en matière de déclaration

S'agissant des obligations de déclaration des établissements de petite taille, la BCE est généralement favorable à une approche proportionnée. Dans certains cas, les établissements de petite taille devraient être soumis à des obligations de déclaration simplifiées compte tenu de leur taille, de leur complexité et de leur niveau de risque.

La réduction proposée de la fréquence des déclarations réglementaires⁽¹⁾ à effectuer par les établissements de crédit de petite taille empêche les autorités compétentes de surveiller comme il convient ces établissements de crédit⁽²⁾. Les déclarations réglementaires présentent un intérêt capital, étant donné qu'elles figurent parmi les principales sources d'information aux fins de la surveillance continue des établissements de petite taille. La disponibilité d'informations adéquates permet aux autorités compétentes d'adapter l'intensité des mesures prudentielles à prendre à l'égard de ces établissements. En outre, même si une réduction de la fréquence des déclarations diminuerait significativement les coûts de mise en conformité supportés par les établissements de crédit de petite taille sur le plan des ressources humaines, il est peu probable que cela serait moins lourd sur le plan informatique dans la mesure où les établissements de petite taille resteraient tenus de mettre en place les systèmes informatiques adéquats, dont les coûts ont déjà en grande partie été engagés.

Au lieu de réduire la fréquence des déclarations réglementaires, la BCE suggère la possibilité de modifier le périmètre des obligations de déclaration pour les établissements de petite taille, dès que l'ABE aura fini d'évaluer l'impact financier sur les établissements de crédit du règlement d'exécution (UE) n° 680/2014 de la Commission⁽³⁾ en termes de coûts de mise en conformité et de bénéfices pour la surveillance prudentielle⁽⁴⁾.

Une place plus systématique devrait être accordée, dans l'ensemble du CRR, à l'application cohérente du principe de proportionnalité. Il conviendrait d'identifier les cas particuliers dans lesquels un traitement plus proportionné permettrait de réduire les coûts de mise en conformité sans porter atteinte au régime de surveillance prudentielle. Une approche plus proportionnée pourrait également être prévue, notamment dans les domaines de la gouvernance interne et de l'évaluation de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience, ainsi que de la rémunération et des obligations de publication.

(1) Voir la proposition de nouvel article 99, paragraphe 4, de nouvel article 101, paragraphe 5, de nouvel article 394, paragraphe 3 et de nouvel article 430, paragraphe 1, du CRR.

(2) Cette proposition concernerait environ 80 % de l'ensemble des établissements de crédit moins importants.

(3) Règlement d'exécution (UE) n° 680/2014 de la Commission du 16 avril 2014 définissant des normes techniques d'exécution en ce qui concerne l'information prudentielle à fournir par les établissements, conformément au règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 191 du 28.6.2014, p. 1).

(4) Voir la proposition de nouvel article 99, paragraphe 7, du CRR.

1.8. Restrictions automatiques applicables aux distributions

S'agissant des modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD concernant le montant maximal distribuable (MMD), la BCE se félicite de la clarification apportée à la structure du capital. En outre, la BCE propose que tous les bénéfices intermédiaires ou de fin d'exercice qui ne sont pas déjà inclus dans les fonds propres de base de catégorie 1 (déduction faite des distributions déjà versées) soient inclus dans le MMD, et pas uniquement les bénéfices réalisés après la dernière distribution. L'accent mis sur la dernière distribution ou le dernier paiement restreint les bénéfices pouvant être inclus dans le calcul du MMD. Les établissements de crédit prennent souvent à plusieurs dates leurs décisions concernant le versement des coupons, des dividendes et des primes. Plus la fréquence de ces décisions ou distributions est élevée, plus la période de réalisation des bénéfices est courte, et donc plus le montant des bénéfices pouvant être inclus dans le calcul du MMD est faible. Une telle restriction n'est pas justifiée si les bénéfices intermédiaires et de fin d'exercice réalisés, mais non encore inclus dans les fonds propres de base de catégorie 1, sont plus élevés que les montants distribués.

1.9. Risque de crédit et risque de crédit de contrepartie

1.9.1. Bien que la législation de niveau 2 ait clarifié de manière exhaustive la modélisation des risques de crédit, de marché et du risque opérationnel, ces précisions demeurent insuffisantes concernant le risque de crédit de contrepartie. La BCE recommande que le CRR soit modifié afin de demander à l'ABE d'élaborer des normes techniques de réglementation assorties de critères d'évaluation précis pour la méthode du modèle interne (*internal model method* — IMM) et la méthode avancée d'ajustement de l'évaluation de crédit (*advanced credit valuation adjustment* — A-CVA). Ces normes techniques de réglementation devraient exposer de manière plus détaillée l'évaluation du caractère significatif des modifications ou extensions des modèles, à la fois pour l'IMM et l'A-CVA. Enfin, il conviendrait d'ajouter une disposition imposant aux établissements de crédit d'obtenir l'autorisation des autorités compétentes afin d'appliquer l'approche fondée sur l'A-CVA.

1.9.2. Les établissements de crédit qui ont déjà mis en œuvre l'IMM n'utilisent pas exclusivement cette méthode; ils ont également recours à d'autres méthodes (non internes) pour le calcul de certaines de leurs expositions. Cette situation peut laisser craindre qu'un grand nombre d'établissements de crédit ne soient pas en mesure de respecter l'interdiction qui leur est faite d'utiliser l'IMM en combinaison avec d'autres méthodes. À cette fin, il conviendrait de modifier le CRR pour permettre aux établissements de crédit d'obtenir l'autorisation d'utiliser l'IMM de façon permanente mais partielle, pour mesurer le risque de crédit de contrepartie, comme ils sont habilités à le faire s'agissant d'autres types de risques.

1.9.3. Par ailleurs, les règles actuelles du CRR aux fins de détermination du paramètre de l'échéance devraient être étendues pour couvrir les expositions aux opérations sur instruments dérivés et aux opérations de financement sur titres ainsi que les opérations à échéance indéterminée.

1.9.4. La définition du delta prudentiel proposée par la Commission pour la nouvelle approche standard de mesure des expositions au risque de crédit de contrepartie devrait être alignée sur les normes mathématiquement correctes établies par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB).

1.10. Traitement des compagnies financières holding et compagnies financières holding mixtes

1.10.1. La BCE soutient l'harmonisation et le renforcement de la surveillance des compagnies financières holding et des compagnies financières holding mixtes. Il est important que les mesures de surveillance sur base consolidée puissent cibler directement l'entreprise mère d'un groupe bancaire, indépendamment du fait qu'elle soit un établissement ou une holding. À cet égard, l'objectif prudentiel essentiel est de garantir que l'entreprise mère pilote et coordonne ses filiales de façon à renforcer effectivement la surveillance sur base consolidée. D'une manière générale, le nouveau dispositif devrait permettre de prendre suffisamment en compte les caractéristiques particulières d'une compagnie financière holding ou d'une compagnie financière holding mixte et leur rôle au sein d'un groupe afin d'éviter des obstacles excessifs au fonctionnement du groupe.

1.10.2. Il conviendrait d'améliorer ou de clarifier certains aspects des modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD et au CRR. À titre d'exemple, il paraît nécessaire de clarifier le lien entre les modifications proposées relatives à l'agrément des compagnies financières holding et des compagnies financières holding mixtes et les règles existantes en matière de surveillance des participations qualifiées. En outre, les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD et au CRR ne précisent pas de façon suffisamment claire lesquelles, parmi les dispositions en vigueur mentionnant un «établissement de crédit», devraient être interprétées comme incluant une compagnie financière holding et une compagnie financière holding mixte aux fins de la surveillance sur base consolidée. Des précisions supplémentaires sont également nécessaires s'agissant des mesures de surveillance continue que l'autorité de surveillance sur base consolidée pourrait prendre à l'égard d'une compagnie financière holding et d'une compagnie financière holding mixte.

1.10.3. En outre, il conviendrait de mesurer les effets des modifications qu'il est proposé d'apporter à l'article 111 de la CRD. Le fait que l'autorité de surveillance sur base consolidée puisse se situer dans un autre État que la compagnie financière holding ou la compagnie financière holding mixte est particulièrement préoccupant. L'autorité de surveillance sur base consolidée devrait alors s'assurer que la compagnie financière holding ou la compagnie financière holding mixte établie dans un autre État membre se conforme bien aux exigences sur base consolidée. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD devraient inclure des dispositions définissant plus précisément les modalités d'une coopération transfrontière efficace dans un tel cas d'espèce.

1.10.4. Enfin, les modifications qu'il est proposé d'apporter à la CRD devraient inclure des dispositions précisant le traitement des compagnies financières holding et compagnies financières holding mixtes actuelles relevant de ces dispositions.

1.11. *Surveillance des grandes entreprises d'investissement transfrontières*

Les entreprises d'investissement de taille importante et de structure complexe de type bancaire, qui fournissent des services d'investissement ayant une incidence sur leur bilan, notamment celles réalisant des opérations transfrontières, sont susceptibles d'entraîner des risques accrus pour la stabilité financière ainsi qu'un risque accru de retombées sur d'autres banques. La BCE estime que la surveillance sur base consolidée et individuelle des grandes entreprises d'investissement transfrontières de type bancaire mérite une réflexion plus poussée, afin de garantir des normes de surveillance prudentes et cohérentes, qui soient en adéquation avec les risques que ces entreprises sont susceptibles de présenter. Une des options possibles serait de modifier la CRD/le CRR afin de garantir que les grandes entreprises d'investissement transfrontières soient considérées comme étant des établissements de crédit ⁽¹⁾. Cela serait pertinent pour les entreprises d'investissement exerçant fréquemment des activités de type bancaire qui sont également exercées par les banques. Pour ce qui est des entreprises d'investissement ne relevant pas de cette catégorie, la différence de traitement actuelle apparaissant dans les dispositifs nationaux devrait être maintenue.

1.12. *Pouvoirs nationaux*

1.12.1. Le règlement MSU confère à la BCE des missions spécifiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, afin de contribuer à la sécurité et à la solidité des établissements de crédit ainsi qu'à la stabilité du système financier. Ces missions sont menées dans le plein respect de l'unité et de l'intégrité du marché intérieur et de l'égalité de traitement des établissements de crédit, et dans le but d'éviter l'arbitrage réglementaire ⁽²⁾. À cette fin, la BCE est tenue d'appliquer toutes les dispositions pertinentes du droit de l'Union et, lorsque celui-ci comporte des directives, le droit national transposant ces directives ⁽³⁾, notamment la CRD et la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances ⁽⁴⁾ (*Banking Recovery and Resolution directive* — BRRD). Toutefois, certains pouvoirs de surveillance ne sont pas expressément mentionnés dans le droit de l'Union, et les différences existant entre les différents droits nationaux créent des asymétries dans les pouvoirs de surveillance dont dispose la BCE dans les différents États membres participants.

1.12.2. À cet égard, la BCE a déjà examiné la portée et l'étendue des pouvoirs de surveillance actuels et a développé une approche permettant de garantir une interprétation cohérente des pouvoirs dont elle dispose. Malgré cette clarification des compétences de la BCE, le fait de fournir à ces pouvoirs de surveillance actuels une base juridique commune en droit de l'Union ferait naître une obligation de transposition des dispositions les concernant et contribuerait à clarifier la question de savoir si un pouvoir spécifique octroyé par le droit national relève ou non d'une mission spécifique confiée à la BCE. Cela favoriserait en outre l'instauration de conditions identiques en matière de surveillance bancaire à l'échelle de l'Union par l'harmonisation des pouvoirs de surveillance des autorités compétentes. Afin d'atteindre cet objectif, le droit de l'Union devrait faire clairement référence aux pouvoirs de surveillance supplémentaires existant dans un certain nombre de domaines, afin d'éviter l'insécurité juridique entourant les pouvoirs de surveillance directs dont dispose la BCE, et afin de garantir des conditions identiques en termes de pouvoirs de surveillance au sein de l'union bancaire. Ces domaines concernent principalement les acquisitions dans des pays tiers, les fusions, les transferts d'actifs et autres décisions stratégiques, la modification des statuts des établissements de crédit et de leurs pactes d'actionnaires organisant l'exercice des droits de vote, l'octroi de crédit à des parties liées, l'externalisation par les établissements de crédit de certaines activités, les pouvoirs de surveillance concernant les auditeurs externes, ainsi que les pouvoirs supplémentaires relatifs à l'agrément des établissements de crédit.

1.13. *Évaluation en matière d'honorabilité, de connaissances, de compétences et d'expérience, et titulaires de postes clés*

1.13.1. La CRD ne définit actuellement aucune exigence pour la procédure à mettre en œuvre par les autorités compétentes lors de leurs évaluations des membres des organes de direction. Il en résulte que les pratiques nationales diffèrent considérablement en ce qui concerne le calendrier prévu pour l'évaluation et les délais, ainsi que sur la question de savoir si l'évaluation doit avoir lieu avant ou immédiatement après la nomination. La BCE recommande que le droit de l'Union soit modifié pour harmoniser davantage la procédure d'évaluation des exigences d'honorabilité, de connaissances, de compétences et d'expérience.

⁽¹⁾ Voir communication sur l'achèvement de l'union bancaire, p. 19, et rapport sur le MSU, p. 8.

⁽²⁾ Voir le premier paragraphe de l'article 1^{er} du règlement MSU.

⁽³⁾ Voir l'article 4, paragraphe 3, du règlement MSU.

⁽⁴⁾ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

1.13.2. Les titulaires de postes clés ont une influence considérable sur la gestion quotidienne des établissements de crédit et sur leur structure générale de gouvernance. La BCE recommande que le droit de l'Union soit modifié afin d'introduire une définition des titulaires de postes clés et de clarifier la définition de la direction générale. En outre, dans le but d'harmoniser les approches nationales, une disposition devrait être introduite sur les pouvoirs dont disposent les autorités compétentes lors de l'évaluation des titulaires de postes clés au sein d'établissements importants.

1.14. *Échanges d'informations*

Le cadre de l'Union en vigueur contient peu de références spécifiques au besoin de coopération entre les autorités compétentes chargées de la surveillance prudentielle et les autorités de lutte contre le blanchiment des capitaux⁽¹⁾. Il ne contient pas non plus de dispositions explicites régissant la coopération entre les autorités compétentes chargées de la surveillance prudentielle et les autorités chargées de l'application des règles relatives à la séparation structurelle. La BCE propose que les dispositions de la CRD relatives aux échanges d'informations confidentielles soient modifiées de manière à prévoir expressément la coopération avec ces autres autorités.

1.15. *Dispositions en matière d'exécution et de sanction*

La liste des infractions sanctionnées au titre de la CRD ne comprend pas un certain nombre de violations majeures, à savoir le non-respect des exigences de fonds propres au titre du premier pilier, des réglementations et décisions en matière de surveillance prises par une autorité compétente, de l'obligation de déposer une demande d'autorisation préalable et des obligations de notification à l'autorité compétente. Les États membres ont donc toute latitude pour doter ou non les autorités compétentes du pouvoir d'imposer des sanctions administratives dans ces cas de figure. Une telle approche pourrait aboutir à des incohérences entre les États membres et nuire à une mise en œuvre efficace des exigences prudentielles. Pour y remédier, la BCE propose d'étendre la liste des infractions pouvant faire l'objet de sanctions.

1.16. *Options et facultés*

1.16.1. L'existence d'options et de facultés au niveau national dans la réglementation prudentielle fait obstacle à l'application d'un corpus réglementaire uniforme au niveau de l'Union, et ajoute en termes de complexité et de coût, tout en rendant possible l'arbitrage réglementaire. Les options laissées aux États membres font notamment obstacle à un fonctionnement efficace du MSU, qui doit tenir compte des différentes réglementations et pratiques en vigueur dans les États membres participants. L'exercice concomitant et divergent de ces options a pour effet de créer une mosaïque réglementaire qui pourrait porter atteinte au bon fonctionnement de la surveillance prudentielle de la BCE au sein des États membres participants et s'agissant des expositions en lien avec des pays tiers.

1.16.2. Dans certains cas, ces divergences concernent également les pouvoirs de surveillance prudentielle. Par conséquent, ces options et facultés injustifiées, dénuées de fondement du point de vue prudentiel, devraient être directement harmonisées dans la législation de niveau 1. De la même manière, il conviendrait de décourager l'introduction de nouvelles options et facultés, comme c'est le cas, par exemple, dans les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR dans le domaine des participations dans des fonds.

1.17. *Exigences de fonds propres pour les expositions sur les contreparties centrales*

La BCE soutient l'introduction d'une période d'exemption prédéfinie dans les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR en matière d'exigences de fonds propres pour les expositions sur les contreparties centrales (ci-après «CCP» pour *central counterparties*). Cette période d'exemption prédéfinie permettrait aux établissements de considérer comme une CCP éligible une CCP de pays tiers qui a déposé une demande de reconnaissance conformément à l'article 25 du règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil⁽²⁾. Une telle période d'exemption est importante pour garantir aux établissements la sécurité juridique quant au traitement de leurs expositions pendant le délai applicable. La BCE est néanmoins d'avis qu'un délai maximum de cinq ans à compter de la date de dépôt de la demande de reconnaissance (dans le cas de figure où la Commission n'aurait toujours pas adopté d'acte d'exécution) pourrait être considéré comme excessif eu égard aux effets potentiels sur la stabilité financière que pourraient avoir des expositions sur des CCP de pays tiers non reconnues. La BCE suggère donc de réduire la durée maximum de la période d'exemption applicable aux expositions sur les CCP de pays tiers qui n'ont pas encore été reconnues au titre de l'article 25 du règlement (UE) n° 648/2012.

⁽¹⁾ Ni la CRD ni la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73) n'organisent spécifiquement une coopération de cette nature.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 1).

2. Mise en œuvre des normes de surveillance convenues au niveau international

La BCE se félicite de la mise en œuvre en droit de l'Union des normes de surveillance convenues au niveau international. Étant donnée les interconnexions existant à l'échelle du système financier mondial, des normes internationales sont nécessaires afin de garantir la comparabilité et des conditions identiques.

2.1. Ratio de levier

2.1.1. La BCE soutient l'introduction d'une exigence en matière de ratio de levier dans le droit de l'Union et son calibrage à 3 %, ce qui est conforme aux normes du Comité de Bâle et aux recommandations de l'ABE ⁽¹⁾. La BCE recommande que la mise en œuvre détaillée, dans l'Union, des normes en matière de ratio de levier prenne dûment en compte les conclusions des discussions internationales actuellement menées, notamment au sein du Comité de Bâle, ainsi que toute autre nouvelle évolution au niveau international.

2.1.2. La modification qu'il est proposé d'apporter au CRR supprime la faculté actuellement laissée aux autorités compétentes d'exempter de la mesure de l'exposition aux fins du ratio de levier les expositions intragroupe qui sont déjà exemptées des pondérations de risques, ainsi que les expositions découlant du transfert d'épargne règlementée ⁽²⁾, et introduisent à la place une exemption automatique ⁽³⁾ de ces expositions. Selon la BCE, les établissements de crédit devraient être autorisés à exclure ces expositions du ratio de levier seulement si l'autorité compétente donne son accord ex ante, à la suite de l'évaluation des risques sous-jacents associés au levier, comme c'est le cas dans le droit de l'Union actuellement applicable. Pour ce qui est des établissements importants au sein du MSU, l'évaluation se fonde sur le guide de la BCE relatif aux options et facultés prévues par le droit de l'Union ⁽⁴⁾.

2.1.3. Si l'exemption des expositions résultant de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ⁽⁵⁾ devait être conservée, elle devrait se limiter à ce qui est nécessaire, dans la mesure où cela est justifié par des impératifs à l'échelle de l'Union plutôt que par des préférences nationales, étant donné qu'elle s'écarte des normes du Comité de Bâle. L'exemption automatique, de la mesure d'exposition, des expositions résultant de prêts incitatifs ⁽⁶⁾ s'écarte également des normes du Comité de Bâle et est en contradiction avec la logique du ratio de levier en tant que mesure non fondée sur le risque. Par ailleurs, cette exemption automatique n'est pas conforme aux recommandations de l'ABE et fait obstacle à une comparaison efficace des ratios de levier dans l'ensemble du marché. Enfin, la formulation de plusieurs exemptions, souvent floue quant aux conditions à remplir, laisse les établissements libres d'interpréter les exemptions de différentes manières, ce qui pourrait conduire à une application plus large de ces exemptions plutôt qu'à une application ciblée à des cas précis.

2.1.4. La BCE soutient l'introduction d'un ratio de levier majoré pour les établissements d'importance systémique mondiale (EISm), qui devrait être fondé sur les normes internationales pour la conception et le calibrage de telles exigences dès leur finalisation. Les exigences supplémentaires imposées aux EISm devraient refléter leur importance systémique et fixer la capacité supplémentaire d'absorption des pertes nécessaire pour garantir une protection supplémentaire contre leur défaillance éventuelle.

2.1.5. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR prévoient également de compenser la marge initiale en cas d'expositions sur instruments dérivés liées à la compensation d'opérations pour le compte de clients, ce qui constitue un autre élément s'écartant des normes du Comité de Bâle. Le traitement de la marge initiale pour ces opérations est un point délicat actuellement en cours d'examen au niveau international. Sa mise en œuvre dans l'Union devrait refléter les conclusions de cet examen dès qu'il sera achevé ⁽⁷⁾.

2.1.6. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR conservent l'approche actuelle de calcul du ratio de levier fondée sur le bilan de fin de trimestre ⁽⁸⁾. Le BCE recommande de réexaminer cette disposition en tenant compte des discussions internationales en cours concernant la période de référence pour le calcul du ratio de levier.

2.1.7. La question de savoir comment traiter les réserves de banque centrale aux fins du calcul de l'exposition aux fins du ratio de levier est une autre question délicate qui est actuellement examinée au niveau international. La mise en œuvre du ratio de levier en vertu du droit de l'Union devrait prendre en compte les conclusions de cet examen dès qu'il sera achevé.

⁽¹⁾ Rapport de l'ABE sur les exigences en matière de ratio de levier au titre de l'article 511 du CRR (No. EBA-Op-2016-13), 3 août 2016, disponible sur le site internet de l'ABE à l'adresse suivante: www.eba.europa.eu

⁽²⁾ Voir la proposition de nouvel article 429 bis, paragraphe 1, point j), du CRR.

⁽³⁾ Voir la proposition de nouvel article 429 bis du CRR.

⁽⁴⁾ Voir le guide de la BCE relatif aux options et facultés prévues par le droit de l'Union (version consolidée), novembre 2016, disponible sur le site internet de la BCE consacré à la supervision bancaire, à l'adresse suivante: www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽⁵⁾ Voir la proposition de nouvel article 429 bis, paragraphe 1, point f), du CRR.

⁽⁶⁾ Voir la proposition de nouvel article 429 bis, paragraphe 1, point e), du CRR.

⁽⁷⁾ Voir le document consultatif du Comité de Bâle: Bâle III: révision du cadre régissant le ratio de levier, 25 avril 2016, disponible sur le site internet de la banque des règlements internationaux à l'adresse suivante: www.bis.org.

⁽⁸⁾ Voir la proposition de nouvel article 429, paragraphe 2, du CRR lu conjointement avec l'article 14, paragraphe 2, du règlement d'exécution (UE) n° 680/2014.

- 2.1.8. La BCE est d'accord avec les recommandations de l'ABE, préconisant que les CCP ne soient pas soumises à une exigence de ratio de levier même si elles détiennent un agrément bancaire dans certains États membres. L'exemption de ces CCP de l'exigence du ratio de levier se justifie par les garde-fous spécifiques imposés aux CCP par le règlement (UE) n° 648/2012 et par le fait que les engagements des CCP, tels que les marges détenues sous forme de dépôts, sont principalement accumulés à des fins de gestion des risques plutôt que pour le financement des activités d'investissement.
- 2.2. *Ratio de financement stable net* (net stable funding ratio — NSFR)
- 2.2.1. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR s'écartent des normes du Comité de Bâle concernant le traitement des actifs liquides de haute qualité (*high quality liquid assets* — HQLA) de niveau 1, par l'application d'un facteur de financement stable requis (*required stable funding* — RSF) de 0 % au lieu de 5 %⁽¹⁾. La BCE propose de maintenir une exigence de financement stable pour les HQLA de niveau 1 (à l'exclusion du numéraire et des réserves de banque centrale, qui devraient se voir appliquer un facteur de 0 % de RSF), dans la mesure où ces actifs sont exposés à un certain degré de risque de prix sur un horizon d'un an, même en l'absence de test de résistance. L'instauration d'un traitement similaire à celui du ratio de couverture des besoins de liquidité ne paraît pas approprié, eu égard aux différences de calendrier entre ces deux normes.
- 2.2.2. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR s'écartent également des normes du Comité de Bâle s'agissant du traitement des risques de financement futurs liés aux contrats dérivés⁽²⁾. La BCE se félicite que l'ABE soit chargée de faire rapport à la Commission sur l'opportunité d'adopter une mesure du risque plus sensible⁽³⁾, étant donné que les normes du Comité de Bâle ne sont pas suffisamment sensibles au risque⁽⁴⁾. Toutefois, les dispositions transitoires proposées contiennent certaines lacunes conceptuelles qui rendent possible l'arbitrage réglementaire, et dont l'impact sur les établissements de crédit n'a pas encore été mesuré. Par conséquent, la BCE propose que le régime transitoire soit aligné sur les normes du Comité de Bâle jusqu'à ce qu'une méthodologie plus adéquate soit identifiée.
- 2.2.3. S'agissant du traitement des opérations de prêt garanties, les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR appliquent un facteur de RSF moins élevé que celui fixé dans les normes du Comité de Bâle pour les opérations garanties et non garanties, réalisées avec des contreparties financières, ayant une échéance résiduelle inférieure à six mois⁽⁵⁾. Il conviendrait de procéder à un examen global des facteurs appliqués à toutes les opérations garanties incluses dans le NSFR, sur la base d'une analyse approfondie, afin de déterminer si les facteurs prévus pour des garanties ou échéances spécifiques sont correctement calibrés. Jusqu'à ce qu'un examen de cette nature soit mené, la BCE propose d'appliquer les facteurs de RSF prévus dans les normes du Comité de Bâle.
- 2.2.4. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR prévoient une exemption de l'exigence de NSFR pour les actifs et engagements directement liés à des obligations garanties générales conformes à la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil⁽⁶⁾ et pour les obligations à remboursement in fine souple (obligations *soft bullet*) et les obligations avec transfert direct des flux (obligations *pass-through*) conditionnelles satisfaisant à certains critères de déclenchement de l'échéance⁽⁷⁾. La BCE soutient la recommandation de l'ABE selon laquelle seules les structures d'obligations garanties *pass-through* intégralement couvertes devraient être exemptées, étant donné qu'elles ne présentent aucun risque de financement pour la banque émettrice⁽⁸⁾. À l'inverse, la BCE propose que les autres obligations garanties ne soient pas exemptées du NSFR du fait que ces obligations, tout comme d'autres engagements à long terme, présentent des risques de financement significatifs qui ne sont pas atténués par leurs caractéristiques structurelles. Étant donné l'importance des obligations garanties dans le financement des banques, une exemption de facto de la majeure partie de l'encours des obligations garanties conduirait à une dilution significative des normes prudentielles.

⁽¹⁾ Voir la proposition de nouvel article 428 *novodecies*, paragraphe 1, point a), du CRR, et le point 37 du document du Comité de Bâle intitulé «Bâle III: ratio structurel de liquidité à long terme», octobre 2014 (ci-après le «cadre relatif au NSFR établi par le comité de Bâle»), disponible sur le site internet de la BRI à l'adresse suivante: www.bis.org

⁽²⁾ Voir la proposition de nouvel article 428 *duovicies*, paragraphe 2, et du nouvel article 428 *quinvicies*, paragraphes 2, 3 et 4, du CRR.

⁽³⁾ Voir la proposition de nouvel article 510, paragraphes 4 et 5, du CRR.

⁽⁴⁾ Voir la contribution de l'Eurosystème à la consultation lancée par la DG FISMA de la Commission européenne portant sur de nouvelles réflexions relatives à la mise en œuvre du ratio structurel de liquidité à long terme dans l'Union européenne, 14 septembre 2016.

⁽⁵⁾ Voir la proposition de nouvel article 428 *vicies*, point b), et du nouvel article 428 *duovicies*, paragraphe 1, points a) et b), du CRR, et les points 38 et 39 b) du cadre relatif au NSFR établi par le Comité de Bâle.

⁽⁶⁾ Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (JO L 302 du 17.11.2009, p. 32).

⁽⁷⁾ Voir la proposition de nouvel article 428 *septies*, paragraphe 2, points c) et d), du CRR.

⁽⁸⁾ Voir la recommandation n° 6 de l'ABE sur les exigences de financement stable net au titre de l'article 510 du CRR (EBA Op/2015/22) du 15 décembre 2015, disponible sur le site internet de l'ABE à l'adresse suivante: www.eba.europa.eu

2.3. Révision fondamentale du portefeuille de négociation

2.3.1. La BCE se félicite de la proposition de mise en œuvre dans le droit de l'Union des nouvelles normes du Comité de Bâle relatives au risque de marché, découlant de la révision fondamentale du portefeuille de négociation (*fundamental review of the trading book* — FRTB) ⁽¹⁾. La BCE recommande que la mise en œuvre détaillée de la norme FRTB dans l'Union, en particulier les dispositifs transitoires appropriés, prenne dûment en compte les résultats des discussions internationales en cours, notamment au niveau du Comité de Bâle, ainsi que toute autre évolution au niveau international. De plus, la période de mise en œuvre de deux ans actuellement envisagée peut ne pas suffire pour que les établissements prouvent leur respect des exigences en matière de modèles et pour que les autorités de surveillance puissent correctement évaluer et approuver les modèles de risque de marché. La raison en est que les spécifications techniques de plusieurs aspects importants de l'approche fondée sur les modèles internes seront fournies dans des normes techniques réglementaires, qui seront seulement disponibles bien après l'entrée en vigueur des modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR. C'est pourquoi il serait souhaitable d'allonger la phase de mise en œuvre.

2.3.2. Le régime transitoire proposé, qui introduit un recalibrage significatif à la baisse (de 35 %) des exigences de fonds propres au titre de la FRTB pendant une période de trois ans, est source de préoccupation car il pourrait se traduire par des niveaux d'exigences de fonds propres relatives au risque de marché bien inférieurs aux niveaux actuels pour certains établissements. Même si une période transitoire pourrait contribuer à atténuer l'impact sur les exigences de fonds propres des établissements de crédit, la BCE propose d'abandonner progressivement le calibrage transitoire, selon un calendrier préétabli, tout en fixant un plancher afin d'empêcher que les exigences de fonds propres relatives au risque de marché ne deviennent inférieures aux niveaux actuels.

En ce qui concerne les modifications supplémentaires du cadre pour le risque de marché, destinées à renforcer la proportionnalité, la BCE considère comme un ajout opportun les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR afin de permettre aux établissements détenant de petits portefeuilles de négociation d'utiliser des approches simplifiées, tant que les seuils d'application sont maintenus aux niveaux fixés dans la proposition. Toutefois, il convient que l'approche simplifiée proposée soit suffisamment sensible au risque et se traduise par des exigences de fonds propres adéquates par rapport aux nouvelles approches applicables aux établissements de crédit de plus grande taille. À cette fin, les futures révisions du CRR devraient tenir compte des évolutions correspondantes au niveau du Comité de Bâle.

2.3.3. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR n'incluent pas directement dans la législation de niveau 1 certains éléments clés des normes du Comité de Bâle, tels que les exigences du test d'attribution des profits et pertes, et les laissent donc aux futures législations déléguées. La BCE propose que ces éléments soient directement inclus dans le CRR et que seules les spécifications techniques soient mises en œuvre dans les normes techniques.

2.3.4. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR octroient aux établissements de crédit une grande liberté de modélisation, ce qui peut conduire à des divergences importantes dans les pratiques de surveillance et la modélisation des risques. Afin d'y remédier, la BCE propose d'introduire dans le CRR des restrictions aux modélisations conçues dans le cadre de la FRTB sur le fondement d'études comparatives.

2.3.5. Contrairement aux normes du Comité de Bâle, les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR permettent aux établissements de crédit de choisir sans aucune restriction les tables de négociation pour lesquelles ils demandent l'autorisation d'utiliser le modèle interne et celles pour lesquelles ils conserveront l'approche standard. Afin d'empêcher tout arbitrage réglementaire, les autorités compétentes devraient avoir la possibilité de décider, en fonction de l'approche retenue par l'établissement de crédit pour des tables de négociation comparables, d'inclure les tables de négociation qui, selon elles, devraient relever de l'approche fondée sur les modèles internes.

Les propositions de rédactions spécifiques de la BCE concernant les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR et à la CRD sont exposées dans un document de travail technique distinct accompagné d'un texte explicatif à cet effet. Le document de travail technique n'a pas été adopté par le conseil des gouverneurs. Il est disponible en anglais sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 8 novembre 2017.

Le président de la BCE

Mario DRAGHI

(¹) Normes du CBCB: Exigences minimales de fonds propres en regard du risque de marché, janvier 2016, disponible sur le site internet de la Banque des règlements internationaux à l'adresse suivante: www.bis.org