

Bruxelles, le 30 novembre 2018
(OR. en)

14448/18

Dossiers interinstitutionnels:

2016/0364(COD)

2016/0360(COD)

2016/0361(COD)

2016/0362(COD)

EF 296
ECOFIN 1078
DRS 52
CCG 39
CODEC 2050

NOTE

Origine:	Comité des représentants permanents (2 ^e partie)
Destinataire:	Conseil
Objet:	Mesures bancaires (CRR/CRD/BRRD/règlement MRU) - Approbation générale des résultats des trilogues

I. INTRODUCTION

1. La Commission a présenté le train de mesures sur la réforme bancaire en novembre 2016 afin de mettre en œuvre, entre autres, les réformes arrêtées au niveau international après la crise financière de 2007-2008. Le train de mesures intègre des normes prudentielles adoptées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et par le Conseil de stabilité financière (CSF). Il vise principalement à réduire les risques dans le secteur bancaire de l'UE.
2. Le train de mesures sur la réforme bancaire comprend deux règlements et deux directives concernant:
 - a) les exigences envers les banques en matière de fonds propres et de liquidités (modifications du règlement (UE) n° 575/2013 ("CRR") et de la directive 2013/36/UE ("CRD"));
 - b) le redressement et la résolution des banques (modifications de la directive 2014/59/UE ("BRRD") et du règlement (UE) n° 806/2014 ("règlement MRU")).

3. Le 25 mai 2018, le Conseil a approuvé son mandat pour entamer les négociations avec le Parlement européen. Le Parlement européen a confirmé sa position sur le train de mesures bancaires lors de la plénière de juin 2018. Depuis, treize trilogues ont eu lieu (sept sur le CRR et la CRD et six sur la BRRD et le règlement MRU).
4. Lors des trilogues des 21 et 22 novembre, la présidence autrichienne et le Parlement européen sont convenus "ad referendum" de régler un certain nombre de questions essentielles, sans préjudice de la mise au point technique du texte juridique dans son ensemble à un stade ultérieur.
5. Le 30 novembre, le Coreper s'est réuni afin de préparer la session du Conseil Ecofin du 4 décembre.
6. Un accord sur les principales questions du train de mesures représenterait une avancée significative du processus de réduction des risques dans le secteur bancaire de l'UE. La réduction des risques constitue elle-même une condition préalable à de nouvelles mesures de partage des risques dans l'union bancaire de l'UE, ainsi que l'a souligné le Conseil dans ses conclusions de juin 2016.
7. Le Conseil européen, lors de sa réunion de décembre 2018, devrait examiner les avancées réalisées à ce jour en matière de réduction des risques dans le secteur bancaire de l'UE et pourrait arrêter les mesures spécifiques à prendre, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre rapide d'un dispositif de soutien pour le Fonds de résolution unique.

II. RÉSULTAT DES TRILOGUES DES 21 ET 22 NOVEMBRE: PRINCIPAUX POINTS

8. À l'issue des trilogues des 21 et 22 novembre, la présidence est convenue "ad referendum" avec le Parlement européen de régler les principales questions du train de mesures qui figurent ci-dessous:
 - a) **Critère de calibrage et de subordination en ce qui concerne la MREL:** le Parlement européen a accepté l'orientation générale du Conseil pour autant que:

- i. sous réserve d'une évaluation effectuée par l'autorité de résolution, en ce qui concerne les banques de premier rang, le critère du montant total d'exposition au risque est appliqué lorsque certaines conditions sont réunies et en tenant compte du risque d'effets disproportionnés sur les modèles économiques, sans être inférieur à 27 % de ce montant, 8 % du total des engagements et des fonds propres conduisant à une obligation de subordination au titre du pilier 1 plus élevée que 27 % du montant total d'exposition au risque; cette limitation de l'obligation de subordination au titre du pilier 1 à 27 % du montant total d'exposition au risque, sous réserve d'une évaluation effectuée par l'autorité de résolution, serait sans préjudice de la possibilité d'exiger une subordination supplémentaire au titre du pilier 2;
- ii. l'ordre des conditions auxquelles les autorités de résolution peuvent requérir une subordination au titre du pilier 2 est modifié: la première condition, relative aux 20 % d'établissements les plus à risque, est placée à la fin de la liste;
- iii. "l'autorité de résolution peut autoriser les engagements à être admissibles" en tant qu'instruments éligibles dans le contexte de la provision pour dettes de premier rang.

b) Suspension: le Parlement européen a accepté l'orientation du Conseil visant à ne plus autoriser une combinaison de suspensions. Le Conseil a accepté les conditions préalables supplémentaires à l'instauration d'une suspension.

c) Montant maximal distribuable (MMD): le Parlement européen a accepté l'orientation générale du Conseil pour autant que:

- i. pour la BRRD (MMD relatif à la MREL), l'orientation du Conseil est conservée, y compris pour ce qui est de la flexibilité (pas de caractère automatique), sauf en ce qui concerne la période de grâce qui est prolongée pour passer de six à neuf mois;
- ii. pour le CRR, l'orientation du Conseil est également conservée en ce qui concerne le ratio de levier et les MMD fondés sur le risque.

d) Modifications de la DCDR (directive sur le caractère définitif du règlement):

le Parlement européen a accepté l'orientation générale du Conseil. Une clause de réexamen est ajoutée, aux termes de laquelle la Commission examinera s'il existe des lacunes à combler 24 mois après l'entrée en vigueur de la BRRD.

e) Insolvabilité: Le Conseil a accepté la proposition du Parlement européen. Les établissements dont la défaillance est avérée ou prévisible mais ne sont pas soumis à une procédure de résolution seraient liquidés de manière ordonnée conformément au droit national applicable. À l'article 48, paragraphe 6, point a), la hiérarchie en cas d'insolvabilité est harmonisée.

f) Marché de détail: le Conseil a accepté le souhait qu'a le Parlement européen d'introduire des mesures de sauvegarde pour les investisseurs de détail qui souscrivent à des instruments TLAC/MREL subordonnés nouvellement émis, de la manière suivante:

- i. les États membres auraient la faculté d'exiger l'une des deux conditions suivantes:
 - option A: les investisseurs de détail ayant une capacité d'investissement inférieure à 500 000 EUR ne peuvent investir qu'un montant initial d'au moins 10 000 EUR dans ces instruments, ce montant ne devant pas représenter plus de 10 % de leur capacité d'investissement; ou
 - option B: une valeur nominale d'au moins 50 000 EUR.
- ii. Les petits États membres qui ont un marché moins liquide pour les instruments subordonnés peuvent être autorisés à appliquer un montant d'investissement initial minimal moins élevé (abaissé à 10 000 EUR).

- g) **Pays d'origine/pays d'accueil et score EISm:** Le Parlement européen a accepté l'orientation générale du Conseil en ce qui concerne toutes les dispositions relatives à l'équilibre entre pays d'origine et pays d'accueil (notamment le score EISm).
- h) **Risque de crédit:** la présidence a marqué son accord sur certaines modifications ciblées des exigences en matière de risque de crédit pour ce qui est des "cessions massives" et des prêts garantis par une cession de pension ou de salaire.

En ce qui concerne les cessions massives, les nouvelles dispositions aideraient les banques ayant un niveau élevé de prêts improductifs à les céder avec une incidence limitée sur leurs exigences de fonds propres, à certaines conditions et dans un cadre temporel déterminé à l'avance. Cela devrait permettre aux banques de débarrasser leurs bilans des actifs de mauvaise qualité sans compromettre excessivement leur capacité de prêt.

En ce qui concerne les prêts garantis par une cession de pension ou de salaire, il a été convenu de prévoir des exigences de fonds propres plus faibles pour ces prêts, compte tenu de leur faible risque de défaut. En particulier, les exigences de capital pour ces prêts diminueraient fortement en passant de 75 % (conformément aux dispositions actuelles du CRR) à 35 % suivant l'approche standard mais la présidence a marqué son accord sur un certain nombre de mesures de sauvegarde et d'atténuation du risque pour des raisons prudentielles.

- i) **Proportionnalité:** les deux colégislateurs conviennent que les exigences prudentielles devraient être proportionnées à la taille de l'établissement et, en particulier, les contraintes administratives auxquelles les établissements de petite taille sont soumis devraient être réduites autant que possible. À cette fin serait explicitement prévue une définition pour les "petits établissements non complexes", pour lesquels les exigences de déclaration et de publication seraient réduites afin d'abaisser les coûts de conformité pour ces établissements.

En ce qui concerne notamment la déclaration réglementaire, l'ABE serait chargée d'élaborer des normes ciblées en matière de déclaration pour les petits établissements non complexes, en vue de faire baisser leurs coûts liés aux obligations de déclaration d'au moins 10 % et idéalement jusqu'à 20 %. En outre, l'ABE mènerait une étude pour évaluer la faisabilité d'un système de déclaration intégré pour toutes les banques de l'UE, ce qui pourrait conduire à de nouvelles évolutions si les résultats de l'étude se révélaient positifs.

- j) **Le ratio de financement stable net (NSFR):** le NSFR étant un fondement essentiel des réformes du Comité de Bâle précédemment mentionné, les deux colégislateurs partagent la même position, dans une large mesure, sur cette nouvelle exigence. Toutefois, la présidence recommanderait d'accepter certaines modifications ciblées proposées par le Parlement européen pour éviter de perturber indument le marché. En particulier, ces modifications ont trait au calibrage du "financement stable requis" pour certaines opérations de marché (crédits commerciaux, affacturage, mises en pension et prises en pension). L'ABE serait mandatée pour élaborer des rapports sur la détention de titres aux fins de couverture de contrats dérivés et sur les liquidités de métaux précieux aux fins du NSFR, également pour correspondre aux propositions du Parlement européen.
- k) **Ratio de financement stable net simplifié (sNSFR):** comme l'a proposé le Parlement européen, les établissements de petite taille et non complexes tireraient profit d'une version simplifiée du NSFR, qui réduirait les contraintes administratives auxquelles ils sont soumis. La simplification résulte d'une diminution du nombre de points de données à collecter à des fins de calcul et de déclaration, mais la présidence a veillé, au moyen de modifications ciblées du texte du Parlement, à ce que le sNSFR reste au moins aussi mesuré et sûr que le paramètre à part entière.

- l) Facteurs supplétifs:** la Commission avait proposé de réduire certaines exigences de fonds propres pour renforcer les possibilités d'octroi de prêts aux petites et moyennes entreprises et aux projets d'infrastructure en étendant le champ d'application des "facteurs supplétifs" pour ces entités ou activités.

La présidence recommande d'augmenter le facteur supplétif existant pour les prêts aux PME jusqu'à concurrence de 2,5 millions d'EUR (le montant actuel étant d'1,5 million d'EUR). Pour le financement des infrastructures, le champ d'application du facteur supplétif serait étendu pour couvrir des catégories supplémentaires de projets d'infrastructure tels que ceux menés par des consortiums de sociétés. Dans les deux cas, la présidence a encadré les propositions initiales du PE. Une évaluation non contraignante de la durabilité sera exigée pour ces projets, à la demande du PE.

- m) Lutte contre le blanchiment de capitaux:** la présidence recommande d'accepter les amendements du Parlement européen à la CRD dans le but de renforcer la coopération et l'échange d'informations entre les autorités de surveillance prudentielle, les cellules de renseignement financier (CRF) et les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Des modifications supplémentaires seraient apportées afin de renforcer la dimension LBC des outils prudentiels pertinents relatifs à l'agrément et aux contrôles en matière d'honorabilité et de compétence, ainsi que celle du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP).
- n) Fonds propres:** en ce qui concerne la composition des fonds propres des banques, les modifications suivantes, ciblées et encadrées, ont été approuvées par la présidence, sur proposition du PE:

- i. **Participations dans des filiales d'assurance ("compromis danois"):** il est prévu une période de transition qui permettrait aux établissements de ne pas déduire certains types de participations dans des sociétés holding d'assurance jusqu'au 31 décembre 2024;
- ii. **Accords de compensation des résultats:** ces accords seraient reconnus aux fins du traitement dans la détermination des fonds propres lorsqu'ils ont été établis à des fins fiscales légitimes, que la filiale est située dans le même État membre que la société mère et qu'elle est détenue à au moins 90 % par celle-ci. De plus, cette société mère aurait toute latitude pour réduire les bénéfices en attribuant des fonds aux éléments de fonds propres de base de catégorie 1 éligibles, mais elle serait tenue d'indemniser intégralement la filiale pour l'ensemble des pertes, et le contrat ne pourrait être résilié que moyennant un préavis d'un an;
- iii. Les **engagements de valeur minimale** seront affectés d'un facteur de conversion de crédit de 20 %;
- iv. **Éléments distribuables supplémentaires:** le texte approuvé permettrait la distribution d'éléments qui sont limités en vertu du droit national mais éligibles au titre du CRR/de la CRD;
- v. **Logiciels:** une exemption de déduction des fonds propres est accordée pour certains logiciels incorporels à condition que la valeur de ces derniers fasse l'objet d'une évaluation prudentielle et qu'elle puisse également absorber les pertes dans une situation de liquidation. Le fonctionnement et les modalités détaillées de la non-déduction seront fixées dans des normes techniques de réglementation de l'ABE.

- o) **Pilier 2/Cadre macroprudentiel:** les colégislateurs ne souscrivaient pas à l'objectif de la Commission consistant à limiter les exigences de fonds propres spécifiques aux banques, ou pilier 2, aux finalités microprudentielles, s'il n'était pas assorti d'une réforme plus profonde des dispositions macroprudentielles ou systémiques du CRR/de la CRD. Les deux colégislateurs ont donc procédé à de nombreuses modifications de la proposition de la Commission afin de compenser la perte de flexibilité du pilier 2 pour faire face aux risques macroprudentiels ou systémiques.

Les modifications apportées par les colégislateurs en rapport avec le pilier 2 et les risques macroprudentiels concordent dans une large mesure. Toutefois, les colégislateurs avaient des avis légèrement divergents sur les interactions appropriées entre le nouveau cadre du pilier 2 uniquement microprudentiel, les dispositions relatives aux coussins de fonds propres et les exigences macroprudentielles, en particulier pour ce qui concerne le degré de flexibilité qui devrait être accordé aux autorités de surveillance et aux autorités macroprudentielles. À titre de compromis, il a été convenu que la disponibilité plus limitée des instruments du pilier 2 devrait être compensée par une plus grande flexibilité en matière de recours à des outils macroprudentiels mis en œuvre au moyen de mesures qui ne sont pas totalement harmonisées dans un État membre. De plus, la présidence suggère que le cadre macroprudentiel fasse l'objet d'un rapport exhaustif selon les termes proposés par le Parlement européen.

- p) **Révision fondamentale du portefeuille de négociation:** la proposition de la Commission d'introduire de nouvelles exigences de fonds propres pour les activités de négociation des banques ou leurs activités sur instruments dérivés est fondée sur la nouvelle norme relative aux exigences de fonds propres pour risque de marché introduite par le comité de Bâle en janvier 2016. Cependant, la version finale du comité de Bâle n'est pas encore prête en raison de certaines irrégularités constatées dans la norme initiale et de certains travaux de recalibrage encore en cours. Dans ce contexte, le Conseil a introduit des obligations de déclaration pour cette nouvelle norme et est convenu avec la Commission européenne de la nécessité de mettre en œuvre les normes finales dès qu'elles seraient finalisées au niveau international. Le Parlement européen a pu être convaincu du bien-fondé de cette approche et a accepté la position du Conseil.

Cependant, la présidence a accepté certains amendements ciblés relatifs aux exigences qualitatives pour les établissements faisant usage de la dérogation applicable aux portefeuilles de négociation de faible taille, contribuant ainsi à réduire les contraintes administratives auxquelles ces établissements sont soumis.

- q) IPU:** les grands groupes bancaires extérieurs à l'UE ayant au moins deux filiales dans l'UE seraient tenus d'établir une société mère intermédiaire ou IPU afin de consolider toutes leurs activités dans l'Union au sein de l'IPU en question. L'objectif est de faciliter le contrôle du groupe et de renforcer la résolvabilité des sociétés concernées. Bien que les deux colégislateurs aient dans une large mesure la même approche de cette question, le texte de compromis inclurait les principaux points ci-après:
- i. la fixation du seuil à 40 milliards d'EUR pour les actifs du bilan dans l'UE, y compris ceux détenus par des succursales de pays tiers (à la fois celles d'établissements de crédit et celles d'entreprises d'investissement).
 - ii. les établissements d'importance systémique mondiale (EISm) ne sont pas automatiquement soumis à l'obligation s'ils ne respectent pas ce seuil;
 - iii. les IPU peuvent être créées en tant que sociétés d'investissement selon le texte du Conseil;
 - iv. une période transitoire de trois ans serait prévue;
 - v. l'ABE publierait un rapport sur le traitement des succursales de pays tiers en vertu des législations des États membres conformément au texte du Parlement européen.
- r) Champ d'application du CRR/de la CRD:** le champ d'application des entités exemptées du CRR et de la CRD serait conforme à l'orientation générale du Conseil, c'est-à-dire qu'il correspondrait au niveau 1 et ne serait pas fixé au moyen d'un acte délégué comme le prévoit le texte du Parlement européen.

- s) **Ratio de levier:** en ce qui concerne l'introduction d'un ratio de levier contraignant en tant qu'exigence de fonds propres non sensible au risque, servant de garde-fou et calibrée sur la taille des expositions au bilan et hors bilan des banques, la présidence et le Parlement européen ont pu s'accorder sur les modifications ci-après:
- i. en ce qui concerne la composition des fonds propres, il convient d'éviter toute surenchère réglementaire vis-à-vis des normes de Bâle; le texte du Conseil devrait donc être maintenu;
 - ii. de plus, certaines exemptions ciblées du ratio de levier seraient introduites pour certaines entités ou certains modèles économiques (pour les dépositaires centraux de titres détenteurs d'un agrément bancaire, les organismes de crédit hypothécaire, les expositions sur les banques centrales, certaines banques de développement qui constituent une composante structurellement et organisationnellement autonome de banques commerciales ou de systèmes de protection institutionnels - SPI).
 - iii. De surcroît, il convient de traiter la question de l' "habillage de bilan" en acceptant la proposition du Parlement européen mais en la transformant en obligation de déclaration complétée, s'il y a lieu, par des mesures relevant du pilier 2.

t) **Risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG):** Les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) constituent un ensemble de normes auxquelles les sociétés peuvent se référer dans le cadre de leurs opérations pour évaluer les investissements potentiels selon une perspective environnementale, sociale et de gouvernance. Le Parlement européen a proposé que l'ABE fasse rapport sur l'opportunité d'inclure, dans les processus de gestion des risques, les risques financiers liés aux risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Lorsque les banques sont exposées à de tels risques, cela devrait être pris en considération de manière adéquate par les systèmes et processus internes de gestion de risque des banques et faire l'objet d'une surveillance en bonne et due forme. En outre, le Parlement européen a proposé de prévoir des exigences de publication supplémentaires en ce qui concerne ces risques et de charger l'ABE d'établir un rapport sur le traitement prudentiel des actifs "verts" et "bruns" (facteurs pénalisants pour les actifs qui posent un risque environnemental). La présidence suggère que le Conseil retienne ces amendements dans le texte de compromis. Néanmoins, le rapport de l'ABE devrait être remis avec une échéance suffisamment longue pour tenir compte de l'évolution du cadre législatif sur la finance durable.

III. AUTRES QUESTIONS SUR LESQUELLES UN ACCORD EST DÉJÀ INTERVENU

9. Sans préjudice du principe selon lequel il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout, la présidence et le Parlement européen se sont également mis d'accord ad referendum sur un certain nombre d'autres questions, à savoir:

a) **Déductions TLAC pour les autres EIS:** un rapport de l'ABE évaluant si ces déductions sont acceptables sera prévu dans le texte juridique.

- b) Taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire:** il a été convenu de retenir la méthodologie simplifiée proposée dans le texte du Parlement européen, mais en la précisant pour s'assurer que l'approche reste calibrée de façon plus prudente et qu'il n'y ait pas d'allègement des exigences de fonds propres, que des critères supplémentaires et une marge de manœuvre pour les autorités de surveillance soient prévus concernant le périmètre des banques susceptibles de pouvoir utiliser les méthodes simplifiées et que les deux colégislateurs puissent convenir d'un seuil mutuellement acceptable, qui prenne en compte les concepts de proportionnalité (par exemple en matière de publication) figurant ailleurs dans le cadre prévu.
- c) Risque de crédit de contrepartie:** le texte du Conseil a été accepté par le Parlement européen.
- d) Accords de transition pour les chambres de compensation centrales (CCP):** le texte du Conseil a été accepté.
- e) Levier:** en ce qui concerne le ratio de levier majoré pour les établissements d'importance systémique mondiale (EISm), les colégislateurs sont convenus d'appliquer la norme de Bâle pour l'introduction d'une majoration du coussin lié au ratio de levier. En ce qui concerne les autres établissements d'importance systémique (autres EIS), il a été convenu de charger la Commission d'établir un rapport sur l'opportunité de les soumettre à des exigences similaires du coussin lié au ratio de levier. De même, concernant les réductions du MMD pour les opérations de levier, un accord est intervenu sur le texte du Conseil, y compris sur les conséquences d'un non-respect du ratio de levier.

f) Grands risques: le Parlement européen a accepté l'approche du Conseil sur:

- i. les garanties pour les crédits à l'exportation;
- ii. la marge d'appréciation nationale pour réduire les valeurs d'exposition des biens immobiliers;
- iii. l'approche par substitution pour les opérations de mise en pension.

Le Conseil a marqué son accord avec la position du Parlement européen concernant les dérogations aux limites aux grands risques pour les systèmes de règlement utilisant une infrastructure de règlement commune.

IV. QUESTIONS EN SUSPENS

10. Un certain nombre de questions en suspens doivent encore être réglées, en particulier la rémunération, les garanties hors bilan pour les organismes de placement collectif (OPC), le traitement du système bancaire parallèle et du financement de marché.
11. En outre, le texte juridique doit encore faire l'objet d'une révision technique et d'une mise au point par les juristes-linguistes, pour s'assurer qu'il soit complet et solide au plan opérationnel.

V. CONCLUSION

12. Compte tenu de ce qui précède, le Coreper invite le Conseil à approuver les résultats des trilogues sur les questions clés du train de mesures sur la réforme bancaire, ainsi que sur les autres points exposés dans les parties II et III ci-dessus.
