

Bruxelles, le 12 mars 2018
(OR. en)

Dossiers interinstitutionnels:

2016/0360 (COD)
2016/0361 (COD)
2016/0362 (COD)
2016/0364 (COD)

6921/1/18
REV 1

EF 66
ECOFIN 220
DRS 13
CCG 8
CODEC 336

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
Objet:	Paquet bancaire - <i>Orientation générale</i>

I. INTRODUCTION

1. Le 17 juin 2016, le Conseil a adopté des conclusions sur une feuille de route pour l'achèvement de l'union bancaire, dans lesquelles il insiste sur l'importance de mettre en œuvre les mesures de réduction des risques et de partage des risques dans un ordre approprié.
2. Conformément à la feuille de route du Conseil de 2016, la Commission a adopté, le 23 novembre 2016, un ensemble de propositions législatives (le "paquet bancaire"), par lequel elle apporte des modifications à plusieurs instruments législatifs en vigueur concernant les exigences prudentielles applicables aux banques, plus précisément le règlement et la directive sur les exigences de fonds propres (CRR et CRD), la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD) et le règlement instituant le mécanisme de résolution unique (règlement MRU).

3. Le groupe "Services financiers" s'est réuni trente-sept fois sous les présidences slovaque, maltaise, estonienne et bulgare afin d'examiner de manière approfondie les propositions relatives au paquet bancaire.
4. Le 7 mars, le Coreper a examiné les textes de compromis de la présidence relatifs aux actes juridiques concernant le CRR, la CRD, la BRRD et le règlement MRU (figurant respectivement dans les documents 6614/18, 6615/18, 6616/18 et 6617/18), sur la base d'une note de la présidence exposant les trois questions politiques qui doivent encore être résolues avant qu'il soit possible de parvenir à une orientation générale.
5. Ces trois questions en suspens sont les suivantes: la manière de mettre en œuvre la révision fondamentale du portefeuille de négociation, la subordination en ce qui concerne la MREL et le champ d'application du CRR/de la CRD.
6. Compte tenu de la discussion qui a eu lieu au Coreper, et tout en veillant à préserver l'équilibre global du paquet de mesures, la présidence suggère l'approche détaillée ci-dessous afin de résoudre les trois questions en suspens.

II. QUESTIONS EN SUSPENS

A. MISE EN ŒUVRE DE LA REVISION FONDAMENTALE DU PORTEFEUILLE DE NEGOCIATION

La révision fondamentale du portefeuille de négociation (ci-après dénommée la "FRTB") énonce les nouvelles normes internationales en matière d'exigences de fonds propres applicables aux banques pour risques de marché, convenues par le Comité de Bâle en 2016. Les normes de fonds propres relatives aux risques de marché peuvent être définies comme étant le montant de fonds propres que les banques doivent mettre de côté pour se protéger contre les pertes potentielles résultant de leurs activités de négociation; elles couvrent ainsi les risques de variation de la valeur des instruments négociés (à savoir des actions, des obligations), le risque de change, le risque de taux d'intérêt, etc. Le paquet de mesures bancaires initialement adopté par la Commission avait pour objectif de mettre en œuvre la FRTB dans le droit de l'UE, conformément aux normes de Bâle de 2016, en tenant compte d'un certain nombre de spécificités de l'UE.

7. En décembre 2017, le Comité de Bâle a publié une déclaration annonçant un report de trois ans de la mise en œuvre de la FRTB. Le Comité estime aujourd'hui que certains calculs de fonds propres figurant dans les normes de 2016 sont inadéquats, et il souhaite procéder à un réexamen approfondi d'ici décembre 2018.
8. Compte tenu de ces évolutions, la présidence a estimé qu'il n'était pas approprié de mettre en œuvre la FRTB comme cela avait été initialement proposé dans le paquet bancaire, étant donné que cela contraindrait les établissements à respecter des exigences susceptibles d'être modifiées à court terme.
9. La présidence présente donc le présent compromis visant à mettre en œuvre la FRTB de manière à tenir compte du report annoncé par le Comité de Bâle en décembre 2017, à laisser suffisamment de temps aux établissements pour qu'ils se préparent aux nouvelles exigences en matière de fonds propres pour risques de marché et à adresser un message fort aux acteurs internationaux indiquant que l'UE demeure résolue à mettre pleinement en œuvre la FRTB dès que les normes seront prêtes. La proposition de la présidence, qui est dûment prise en compte dans le texte de compromis relatif au CRR, est la suivante:
 - a) appliquer anticipativement la FRTB en tant qu'exigence de déclaration uniquement, tant que le réexamen par le Comité de Bâle est en cours. Au cours de cette phase initiale, les établissements seront tenus d'effectuer les calculs de fonds propres et de communiquer les chiffres à leurs autorités de surveillance respectives, mais ils ne seront pas dans l'obligation de détenir le montant de fonds propres résultant de ces calculs ni de les divulguer au marché;
 - b) retirer du projet de règlement de modification du CRR les parties de la FRTB qui font actuellement l'objet d'un réexamen et donner mandat à la Commission pour les réintégrer dans le CRR au moyen d'un acte délégué en 2019. La déclaration d'informations ne débutera qu'après l'entrée en vigueur de l'acte délégué;

- c) inviter la Commission à présenter un rapport d'ici la fin de 2020, ainsi qu'une proposition législative, s'il y a lieu, visant à modifier le CRR aux fins de convertir ces exigences de déclaration en une véritable exigence de fonds propres. Les établissements ne seront tenus de respecter la FRTB que sur la base de la nouvelle législation; et
 - d) dans l'intervalle, maintenir le cadre relatif au risque de marché actuellement en vigueur en vertu du CRR pour que les établissements continuent de s'y conformer.
10. Au sein du Coreper, les États membres se sont accordés sur le principe selon lequel les établissements ne devraient être tenus de satisfaire à la FRTB en tant qu'exigence de fonds propres que lorsque le Comité de Bâle aura achevé son réexamen et ils sont par conséquent convenus que, dans un premier temps, la FRTB ne devrait être appliquée que comme une obligation de déclaration et que le CRR devrait être modifié ultérieurement au moyen d'une proposition de modification de niveau 1. Plusieurs États membres ont souscrit à la proposition de la présidence.
11. D'autres États membres n'ont pas été en mesure de marquer leur accord en raison des préoccupations que leur inspire le recours à un acte délégué pour compléter ce qu'ils estiment être une partie essentielle de l'exigence de déclaration. Ces États membres ont proposé de maintenir plutôt l'intégralité du texte de la FRTB dans le niveau 1, comme il en avait été convenu durant la présidence estonienne, avec tous les calculs de fonds propres réglementaires qui y figurent, et d'exiger que les établissements fassent rapport de ces calculs jusqu'à ce que ceux-ci soient introduits en tant qu'exigence de fonds propres au moyen d'une modification de niveau 1 du CRR. Les États membres qui sont favorables à cette approche sont préoccupés par le fait que le recours à un acte délégué risquerait de saper les progrès accomplis sous la présidence estonienne en ce qui concerne la FRTB. D'autres États membres, par contre, n'ont pas été en mesure de l'accepter, estimant qu'elle conduirait à communiquer des chiffres n'ayant plus cours.

B. SUBORDINATION EN CE QUI CONCERNE L'EXIGENCE MINIMALE DE FONDS PROPRES ET D'ENGAGEMENTS ELIGIBLES (MREL)

En novembre 2015, le Conseil de stabilité financière (CSF) a adopté la norme de **capacité totale d'absorption des pertes (TLAC)** pour les banques d'importance systémique mondiale (EISm). L'objectif est de disposer d'une capacité adéquate d'absorption des pertes en cas de défaillance des banques.

12. La norme TLAC devrait être appliquée à partir du 1^{er} janvier 2019. La Commission a proposé qu'elle soit transposée dans le CRR en tant qu'exigence minimale de fonds propres obligatoires et exigence concernant la dette subordonnée. Il convient également d'aligner le cadre existant de la MREL sur la TLAC. Les autorités de résolution devraient avoir la faculté d'exiger un renforcement de la MREL pour les EISm, mais aussi pour d'autres banques, au moyen d'instruments éligibles au titre de la MREL qui peuvent être aussi bien subordonnés que non subordonnés.
13. Le montant global (niveau) de la MREL ainsi que le niveau de subordination des instruments de dette éligibles devraient permettre de disposer d'une capacité adéquate d'absorption des pertes et de recapitaliser une banque.

Les instruments subordonnés sont ceux qui sont conçus pour être utilisés à des fins de renflouement interne avant les engagements de rang supérieur. En raison du risque accru de pertes potentielles, l'émission de ces instruments subordonnés est plus coûteuse pour les banques.

14. La Commission a proposé de scinder la MREL, d'une part, en "exigences" et, d'autre part, en "orientations". Elle a proposé la notion d'orientations relatives à la MREL dans le but d'établir une échelle proportionnée de mesures d'intervention dont disposeraient les autorités de résolution en cas de non-respect de la MREL. Ainsi, les restrictions concernant les distributions discrétionnaires (par exemple, les dividendes et la rémunération variable) s'appliqueraient à un stade ultérieur, lorsque le non-respect de la MREL atteint un certain niveau.

15. Dans ce contexte, trois questions ont été débattues au Coreper: la flexibilité en ce qui concerne la fixation du niveau de subordination, le champ d'application de la subordination obligatoire et les périodes transitoires.

i. Flexibilité en ce qui concerne la fixation du niveau de subordination

16. La Commission a proposé que les autorités de résolution aient la faculté d'exiger la subordination pour la MREL, lorsque cela est nécessaire et jusqu'au niveau approprié pour garantir que les créanciers ne soient pas moins bien traités dans le cas d'une résolution qu'ils ne l'auraient été dans une procédure d'insolvabilité. Il s'agit là du "principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation".
17. La présidence bulgare a proposé de supprimer la notion d'orientations relatives à la MREL et de transférer le coussin de confiance des marchés des orientations vers l'exigence MREL, de manière à répondre aux préoccupations des États membres qui ont demandé que les exigences soient rendues plus strictes et que les autorités de résolution disposent d'une plus grande flexibilité. En outre, étant donné la nature de ce paquet de mesures, qui est axé sur la réduction des risques, la présidence bulgare a proposé d'accroître la flexibilité dont disposent les autorités de résolution en ce qui concerne la fixation du niveau du coussin de confiance.

Le coussin de confiance des marchés est la part de l'exigence MREL qui est destinée à permettre à l'établissement concerné de poursuivre ses activités et de conserver une confiance suffisante des marchés après la résolution.
--

18. Lorsqu'elle fixe l'exigence MREL, l'autorité devrait aussi être tenue de tenir compte de la règle des 8 % du total des engagements et des fonds propres qui régit l'accès au fonds de résolution. À titre de compensation pour ces exigences plus élevées, les autorités de résolution se sont vu accorder une flexibilité encadrée en ce qui concerne les restrictions qu'elles peuvent imposer aux distributions discrétionnaires en cas de non-respect des niveaux de la MREL.

ii. Subordination obligatoire pour les banques de premier rang et les EISm

19. La présidence bulgare a instauré une nouvelle exigence de subordination obligatoire minimale pour les banques de premier rang (dont le bilan consolidé au niveau du groupe de résolution est supérieur à 75 milliards d'euros). Ce seuil garantit que ces établissements détiennent un niveau minimum de subordination sur la base des recommandations de l'Autorité bancaire européenne (ABE). Un État membre, soutenu par plusieurs autres, a proposé que les autorités de résolution puissent imposer les conditions plus strictes prévues pour les banques de premier rang à d'autres banques, sur la base de certaines conditions énoncées dans le texte de niveau 1.
20. Les modifications apportées par la présidence au cadre de subordination visent à répondre aux préoccupations aussi bien des États membres qui souhaiteraient que les autorités de résolution disposent d'une large marge de manœuvre pour exiger une subordination supplémentaire pour les EISm et les banques de premier rang, que des États membres qui ont demandé que soient prévus certains mécanismes de garantie et filets de sécurité en ce qui concerne le niveau de MREL subordonnée que les autorités de résolution peuvent exiger des établissements.
21. La présidence est d'avis qu'un équilibre approprié serait atteint en habilitant les autorités de résolution à exiger une subordination supplémentaire à hauteur de 8 % au maximum du total des engagements et des fonds propres ou d'un montant basé sur le profil de risque de l'établissement. Pour les EISm et les banques de premier rang, la marge de manœuvre serait plus étendue. Pour toutes les autres banques, elle se fonde sur l'évaluation du non-respect potentiel du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation et à hauteur des mêmes niveaux (8 % au maximum du total des engagements et des fonds propres ou le montant susmentionné). En outre, des niveaux plus élevés de subordination peuvent être exigés pour les banques les plus risquées ou lorsque des obstacles importants à la résolvabilité ont été identifiés (banques "hors normes").

iii. Périodes transitoires

22. La présidence est d'avis que les établissements devraient se voir accorder un délai suffisant pour remédier aux éventuels manques d'instruments éligibles au titre de la MREL. Le compromis de la présidence prévoit également une certaine flexibilité pour permettre aux autorités d'exiger que la mise en conformité intervienne avant le terme des périodes transitoires, lorsque cela se justifie.
23. Toutefois, les décisions finales relatives aux périodes transitoires devraient être liées au résultat des décisions politiques sur le calibrage et la subordination en ce qui concerne la MREL.

C. EXEMPTIONS AU CHAMP D'APPLICATION DU CRR/DE LA CRD

24. En vertu de l'actuel article 2, paragraphe 5, de la CRD, un certain nombre d'entités juridiques sont expressément exemptées aussi bien du CRR que de la CRD, et par conséquent aussi du cadre de résolution. Ces entités juridiques sont pour la plupart des coopératives de crédit et des banques de développement. À défaut d'exemption, ces établissements seraient considérés comme des "établissements de crédit" et devraient donc faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance au titre du CRR et de la CRD.
25. Trois États membres ont demandé que leurs banques nationales de développement soient ajoutées à la liste des exemptions, demande à laquelle une grande majorité d'États membres ont souscrit. Un large soutien s'est également fait jour pour exempter les coopératives de crédit de deux États membres dans un souci de cohérence avec l'exemption dont bénéficient actuellement d'autres coopératives de crédit.
26. Un autre État membre a demandé que quatorze banques de développement (une nationale et treize régionales) soient également exemptées. Dans cet État membre, une banque nationale de développement est déjà exemptée du CRR/de la CRD, et le groupe de travail n'est pas parvenu à se mettre d'accord sur cette demande. Au sein du Coreper, les États membres se sont divisés sur la question de savoir s'il y avait lieu d'accorder à l'État membre en question une exemption totale ou de ne pas lui accorder de nouvelle exemption du tout.

III. CONCLUSION

27. Le Conseil est invité à:

A. MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVISION FONDAMENTALE DU PORTEFEUILLE DE NÉGOCIATION

- décider de l'approche à suivre en ce qui concerne l'application anticipée des exigences de déclaration au titre de la FRTB, soit:
 - i) au moyen d'un acte délégué sur la base des chiffres définitifs du Comité de Bâle, comme le suggère la présidence; soit
 - ii) sur la base des calculs actuels figurant dans le rapport d'étape de la présidence estonienne, comme le suggèrent certaines délégations.

B. SUBORDINATION EN CE QUI CONCERNE L'EXIGENCE MINIMALE DE FONDS PROPRES ET D'ENGAGEMENTS ÉLIGIBLES (MREL)

- marquer son accord sur le compromis présenté, tout en prenant une décision sur les éléments figurant entre crochets ci-dessous:
 - a) Subordination obligatoire pour les EISm soumis à la norme TLAC [**14,5 % d'actifs pondérés en fonction des risques + provision de 3,5 %**] fondée sur le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation
 - b) Subordination obligatoire pour les banques de premier rang (13,5 % d'actifs pondérés en fonction des risques - rapport de l'ABE)
 - c) Flexibilité encadrée permettant aux autorités d'exiger un niveau plus élevé de subordination pour toutes les banques:
 - i) à hauteur de 8 % au maximum du total des engagements et des fonds propres ou de [**X**] % des actifs pondérés en fonction des risques
 - ii) dans des conditions clairement définies (évaluation en fonction du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation, [**par exemple en évitant d'exposer des fonds publics à un risque de perte**])
 - d) Flexibilité permettant aux autorités de résolution d'exiger des niveaux plus élevés de subordination [**à hauteur d'un niveau déterminé**] pour les banques "hors normes" définies en fonction des risques qu'elles présentent et de la possibilité de surmonter les obstacles à la résolvabilité.

C. EXEMPTIONS AU CHAMP D'APPLICATION DU CRR/DE LA CRD

- décider s'il y a lieu d'exempter les quatorze banques de développement comme cela est demandé par l'État membre dont il est question au point 26.