



Extrait de la « Revue de l'ACPR » numéro 27 (mars - avril 2016)
Rubrique actualités et dossier

Actualités

De nouveaux défis pour l'Autorité bancaire européenne

Par Andrea Enria, président de l'Autorité bancaire européenne

L'Autorité bancaire européenne (European Banking Authority, EBA) vient de célébrer les cinq ans de son existence, un anniversaire qui coïncide avec cinq années de développement du cadre prudentiel de l'Union européenne (UE). Durant cette période, l'EBA s'est distinguée par son rôle majeur dans le développement d'un corpus réglementaire unique ("Single Rulebook") et sa capacité à prendre les mesures appropriées pour répondre à la crise financière. Un nouveau chapitre s'ouvre désormais, dans lequel les travaux réglementaires de l'EBA devraient s'orienter vers le suivi des réformes engagées jusqu'ici et l'accompagnement du secteur bancaire de l'UE face aux défis posés par l'héritage de la crise financière et les innovations que devrait connaître le secteur bancaire dans les années à venir.

Depuis sa création en 2011, l'Autorité bancaire européenne a joué un rôle crucial dans le traitement de la crise financière.

L'EBA est le gardien du Single Rulebook. Cette mission lui permet de promouvoir le fonctionnement et l'intégration du marché unique pour les banques de l'UE qui bénéficient d'un corpus réglementaire unique. Par exemple, une nouvelle définition du capital applicable dans tous les États membres a été adoptée, et des standards réglementaires préparés par l'EBA et adoptés par la Commission sont aujourd'hui applicables directement et uniformément dans tout le marché unique de l'UE. Par ailleurs, ces standards réglementaires ont été complétés par des outils garantissant leur mise en oeuvre effective et cohérente. Ainsi, un mécanisme intégré et centralisé de « questions et réponses » fournit désormais des réponses communes aux questions pratiques posées par les superviseurs et les institutions dans l'UE.

L'EBA est également intervenue dès ses premières années d'exercice pour oeuvrer contre le déploiement de la crise financière. Lorsque la crise de la dette souveraine a atteint son paroxysme, l'EBA a demandé aux banques de l'UE d'améliorer leur solvabilité, notamment par l'instauration de coussins prenant en compte la baisse significative de la valeur de marché de leurs expositions souveraines.

Ces actions ponctuelles ont été également suivies par les tests réguliers de résistance des banques de l'UE face à diverses formes de matérialisation de risques. Certaines des décisions prises par l'EBA ont été critiquées à l'époque, mais notre capacité à modeler et à coordonner des réponses réglementaires à l'échelle de l'UE est certainement l'une des plus grandes réussites de notre courte existence.

L'EBA est donc aujourd'hui une organisation ouverte, transparente et responsable. Divers travaux nous ont d'ailleurs permis de publier un nombre significatif de données bancaires, répondant ainsi aux critiques portant sur une prétendue opacité des bilans de banques européennes et une disparité des pratiques des superviseurs dans l'UE. En outre, faisant suite à la demande du Parlement européen, l'EBA fait montre de transparence dans ses échanges avec la profession bancaire et financière en recensant sur son site Internet toutes les réunions avec les représentants du monde bancaire. Enfin, pour permettre la plus grande lisibilité dans les développements de la réglementation bancaire dans l'UE, les parties concernées sont impliquées et informées en amont des travaux de l'EBA, et leurs commentaires sont pris en compte dans le développement de nos travaux futurs.

L'environnement économique et financier présente de nombreux défis pour les banques de l'UE et pour l'EBA.

Aujourd'hui, le travail de production réglementaire de l'EBA découlant de la directive CRD IV, du règlement CRR et de la directive sur le rétablissement et la résolution (BRRD) est presque terminé. Il devrait progressivement être remplacé par une activité tournée vers l'analyse et la mise en oeuvre effective des réformes engagées.

Dans ce contexte, un enjeu crucial pour l'EBA sera d'évaluer l'impact de ces réformes sur la structure, le modèle d'activité et l'appétence au risque des banques. Je suis convaincu que les nouvelles exigences en capital et liquidité ne doivent pas être perçues comme des entraves au bon fonctionnement de l'économie de l'UE ; je reconnais cependant que l'environnement réglementaire est peut-être devenu trop complexe pour des banques ayant des modèles d'activité simples. Jusqu'à présent, l'EBA a toujours essayé d'incorporer au mieux le principe de proportionnalité dans sa production réglementaire. Cet effort sera maintenu en 2016, notamment avec la conduite de travaux sur la calibration du ratio de levier et la robustesse des modèles internes de calcul de risques pondérés par les banques.

Depuis sa création, l'EBA accompagne l'ajustement du bilan des banques de l'UE. Si celui-ci a beaucoup progressé, il n'est pas encore achevé. Les banques de l'UE ont atteint, en moyenne, des niveaux de capital similaires à ceux de leurs concurrents aux États-Unis et la qualité de leurs actifs est également en amélioration. Il reste cependant un nombre important d'actifs douteux dans les bilans bancaires, qui pèsent sur la rentabilité et immobilisent du capital qui devrait être alloué à la distribution de crédit et au soutien de l'économie réelle. Il faut donc que les superviseurs des États membres maintiennent la pression sur les banques dont ils ont la responsabilité, afin qu'elles gèrent de manière active leurs créances douteuses et qu'elles retrouvent une pleine capacité à distribuer du crédit.

Les banques de l'UE doivent également adapter la structure de leur passif aux nouvelles exigences de la BRRD, qui prévoit notamment la fixation d'une exigence individuelle en fonds propres et passif éligible (MREL) par les autorités de résolution. Il est essentiel que toutes les parties impliquées dans l'établissement de ce nouveau cadre réglementaire aboutissent à une compréhension commune de la qualité et du montant des instruments de passif qui pourront absorber les pertes lors de la mise en oeuvre d'une résolution bancaire.

Enfin, les innovations financières et technologiques propres au secteur bancaire seront source de nouveaux défis auxquels nous devons être préparés. L'EBA s'est déjà exprimée sur les monnaies virtuelles et le financement participatif. Les mandats qui nous sont attribués par la seconde directive sur les services de paiement (PSD 2) permettront de s'intéresser de plus près à ces domaines.

Au final, et bien que l'EBA ait été confrontée à des obstacles parfois démesurés au regard de ses ressources et de son mandat légal, ces cinq années ont constitué un formidable parcours initiatique. Durant cette période, nous avons fort heureusement bénéficié du soutien des institutions de l'UE et des autorités de supervision nationales telles que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, qui nous ont permis de mener, d'atteindre et de dépasser nos objectifs. En outre, le dialogue constant avec la profession et les représentants des consommateurs de services bancaires a amélioré la qualité technique des travaux de l'EBA, évitant que les réformes du cadre réglementaire bancaire ne produisent des effets secondaires non désirés.

Prochaine conférence de l'ACPR le 16 juin 2016

L'ACPR organise, le 16 juin prochain, une conférence destinée aux professionnels de la banque et de l'assurance, qui se tiendra au palais Brongniart.

La matinée aura pour sujet *les nouvelles réglementations bancaires*.

L'après-midi sera consacré à *la qualité des données et la robustesse des systèmes d'information : un défi pour les secteurs de la banque et de l'assurance*.

Le programme complet et les inscriptions en ligne seront disponibles début mai.

Actualités de la commission des sanctions

DÉCISION DU 11 MARS 2016 SOCIÉTÉ C VENANT AUX DROITS DE LA SOCIÉTÉ A ET SOCIÉTÉ B

Sanction pécuniaire de 100 000 euros pour la société C ; avertissement et sanction pécuniaire de 100 000 euros pour la société B ; publication sous forme anonyme

La Commission a été saisie, en mars 2015, de deux procédures dans lesquelles il était reproché à deux entités d'un même groupe mutualiste, tout d'abord d'avoir commis divers manquements aux règles de gouvernance auxquelles elles sont soumises, ensuite de n'avoir pas respecté une mise en demeure leur enjoignant de corriger les manquements constatés.

Après avoir joint les deux affaires en raison de leur connexité, la Commission a jugé que, si les griefs au fond étaient matériellement établis, elle devait néanmoins tenir compte de l'attitude passée des autorités de tutelle, qui avaient approuvé, parfois implicitement, la plupart des faits reprochés : elle a en conséquence écarté la quasi-totalité des griefs au fond. Les sanctions prononcées le sont donc principalement au motif que ces sociétés, qui pourtant avaient bénéficié d'un délai suffisant pour procéder aux régularisations demandées, n'avaient pas respecté les mises en demeure de l'Autorité.

La Commission a enfin été amenée à se prononcer sur les conséquences d'une fusion-absorption d'un organisme poursuivi en cours de procédure : elle a estimé qu'au regard à la mission de régulation de l'ACPR, une telle opération ne faisait pas obstacle à ce qu'une sanction pécuniaire fût prononcée contre la société absorbante du fait d'agissements passés de la société absorbée, à condition toutefois de préserver l'anonymat de la société absorbante. À cette fin, en raison de la taille et de l'organisation de ce groupe, la version publiée de cette décision ne mentionne le nom d'aucune des sociétés mises en cause.

Lancement des stress tests EBA-BCE 2016

L'Autorité bancaire européenne (EBA) a publié, le 24 février, la méthodologie et les scénarios macroéconomiques du stress test européen 2016. Le stress test est conçu pour fournir, aux superviseurs, aux banques et aux autres acteurs du marché, un cadre analytique commun pour évaluer la résilience des banques de l'UE aux chocs économiques. Il couvrira 51 banques représentant 70 % du secteur bancaire de l'Union. Pour cet exercice, aucun seuil de capital unique n'a été défini. Néanmoins, les résultats seront exploités lors des exercices d'évaluation et de surveillance prudentielle (SREP), à l'issue desquels sont déterminées les ressources en capital nécessaire. Il seront publiés au début du troisième trimestre 2016.

Le scénario défavorable ("adverse"), conçu par le Conseil européen du risque systémique (CERS), reflète les risques systémiques jugés comme représentant actuellement les menaces les plus importantes pour la stabilité du secteur bancaire de l'UE : un brusque redressement des primes de risque, amplifié par une faible liquidité du marché secondaire, des perspectives de rentabilité dégradée pour les banques et les assureurs dans un environnement de croissance faible, une augmentation importante de l'endettement des agents publics et non financiers.

La méthodologie commune évalue la solvabilité et couvre les risques principaux : le risque de crédit lié à la titrisation, le risque de marché, le risque souverain, le risque de financement et les risques opérationnels et juridiques. Dans le cadre de cette méthodologie et de ce scénario adverse, les banques réalisent l'exercice utilisant leur propre modèle de stress test. Les résultats feront ensuite l'objet d'une validation par les superviseurs. Pour assurer la cohérence et la comparabilité des remises, la méthodologie contient des contraintes clés comme une hypothèse de "bilan statique", excluant toute action d'atténuation des chocs par les banques, ainsi qu'une série de seuils, par exemple sur les actifs pondérés des risques (RWA) et les revenus de marché.

L'exécution de l'exercice implique une collaboration étroite entre les autorités nationales, dont l'ACPR, l'EBA et la Banque centrale européenne.

L'accord national interprofessionnel

L'entrée en vigueur au 1er janvier 2016 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 prévoyant, dans son article 1er, la mise en place obligatoire d'une couverture santé d'entreprise, modifie l'environnement dans lequel évoluent les acteurs du marché français de l'assurance santé. Certains organismes pourraient ainsi voir leur activité menacée : d'une part, ceux qui n'ont l'expérience que des contrats individuels pourraient enregistrer une baisse des primes collectées sans être à même d'ajuster proportionnellement leurs coûts à la baisse ; d'autre part, pour capter des parts de marché, les organismes mieux représentés sur le marché des contrats collectifs pourraient volontairement réduire leurs tarifs, ce qui risque à terme de dégrader leur ratio de sinistres sur primes (S/P) et leur rentabilité. La fin des clauses de désignation ne fait que renforcer l'impact potentiel de la concurrence sur ces acteurs.

Le secrétariat général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, qui veille à ce que l'éventuelle réallocation des parts de marché entre les différents acteurs du marché de l'assurance santé se fasse dans des conditions qui garantissent la continuité de la fourniture des services à la clientèle et la stabilité financière, a donc cherché à identifier les organismes que l'ANI pourrait placer en situation de vulnérabilité. Il s'agit de ceux dont la rentabilité serait susceptible de se dégrader au point d'absorber leur excédent de fonds propres (1) en moins de cinq ans.

En vue de cette identification, les équipes de l'ACPR ont procédé en interne à un exercice de stress tests différencié sur les contrats individuels (baisse de la collecte et des sinistres, mais maintien des coûts) et sur les contrats collectifs (hausse de la collecte et hausse plus que proportionnelle des sinistres et des coûts). Les organismes qui n'étaient pas susceptibles de subir les conséquences de l'ANI (ayant pour clientèle des fonctionnaires, des étudiants ou des retraités) ont été écartés. Cette identification "automatique" a été confrontée à l'appréciation individuelle que les brigades de contrôle portent sur chacun des assujettis, conduisant à une appréciation plus fine des risques potentiellement encourus par les organismes.

Compte tenu de la méthodologie adoptée, qui donne un poids important au risque de résiliation des contrats individuels, les organismes identifiés comportent un certain nombre de mutuelles, en général de taille modeste, mais aussi quelques institutions de prévoyance. Du fait de la dilution des risques santé au sein d'une activité plus diversifiée, les assureurs généralistes ne ressortent pas dans cet exercice.

Après avoir pris connaissance de ces travaux, le collège de l'ACPR a demandé un suivi plus rapproché des organismes identifiés, concernant notamment l'évolution du ratio combiné. Dans un contexte où les comptes annuels reflètent avec un certain délai les événements qui peuvent affecter la rentabilité des organismes, cela implique un dialogue avec l'Autorité sur les évolutions infra-annuelles. Tous les organismes présents sur le marché de l'assurance santé seront invités à analyser en détail les impacts potentiels de l'entrée en vigueur de l'ANI, notamment au travers de l'ORSA (rapport d'auto-évaluation des risques).

1. L'excédent de fonds propres est défini comme la différence entre les éléments de couverture de la marge et l'exigence de marge, pour les organismes soumis à Solvabilité I, ou la différence entre les fonds propres et le SCR (capital de solvabilité requis), pour les organismes soumis à Solvabilité II.

Désignations d'entités systémiques bancaires

Lors de sa séance du 17 novembre 2015, le collège de l'ACPR a pris deux décisions concernant les entités bancaires à caractère systémique.

L'Autorité a tout d'abord validé, pour la troisième année consécutive, la désignation de quatre "établissements d'importance systémique mondiale" (EISm) : BNP Paribas, Société Générale, Groupe Crédit Agricole et Groupe BPCE. L'ACPR a également procédé à la première identification d'entités systémiques "domestiques", ou "autres établissements d'importance systémique" (A-EIS). La liste des A-EIS arrêtée par l'ACPR comprend les quatre EISm listés ci-dessus, le Groupe Crédit Mutuel et La Banque Postale.

L'Autorité a également déterminé les taux de ces "coussins systémiques" qui se traduisent par des exigences de fonds propres supplémentaires. En ce qui concerne les EISm, les taux de coussins sont fixés selon l'intervalle de score de la banque (de 1 % à 3,5 %). Quant aux A-EIS, l'ACPR a décidé de calibrer leurs taux de coussin en assurant la cohérence avec les coussins applicables aux EISm, ainsi que la continuité pour les établissements uniquement A-EIS (Groupe Crédit Mutuel et La Banque Postale). Ces coussins s'appliquent sur base consolidée et leur mise en oeuvre est progressive sur quatre ans. Les deux taux de coussin, EISm et A-EIS, ne se cumulent pas entre eux : seul le plus élevé des deux s'applique.

[Les listes des EISm et des A-EIS sont publiées au registre officiel de l'ACPR.](#)