

Mesures de réduction des risques (RRM - Risk Reduction Measures)

Fin 2018, les ministres des finances de l'Union européenne et le Parlement ont trouvé un accord général sur le renforcement des mesures législatives visant à réduire les risques dans le secteur bancaire (mesures de réduction des risques). Les différents textes composant le paquet ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne le 7 juin 2019.

1. Contexte général du paquet RRM (Risk reduction measures)

Le paquet législatif visant à réduire les risques dans le secteur bancaire (RRM) consolide le dispositif réglementaire qui a émergé dans le sillage de la crise financière et cherche à favoriser la mise en place du *Single Rulebook* (règlement uniforme de l'ABE, Autorité Bancaire Européenne), destiné à harmoniser la réglementation à travers l'Union bancaire (cf. schéma infra).

Le paquet RRM comporte un volet supervision (amendement de CRR et de CRD4) et un volet résolution (amendement de BRRD et de SRMR). L'objectif principal est de permettre l'introduction de plusieurs standards internationaux adoptés par le Comité de Bâle et le FSB entre 2014 et 2016, ainsi que d'adapter la réglementation à certaines spécificités européennes.

Publiés le 7 juin 2019, les règlements entreront en application le 28 juin 2021. Certains articles prévoient des dates d'entrée en application anticipées (ex : janvier 2019 pour certains aspects liés aux fonds propres), d'autres prévoient des périodes de transition plus longues, jusqu'en 2023.

Les directives, publiées le même jour, devront être transposées et appliquées avant le 29 décembre 2020 et comportent également des dispositions transitoires (ex. : concernant l'établissement d'une holding mère intermédiaire pour les groupes de pays-tiers).

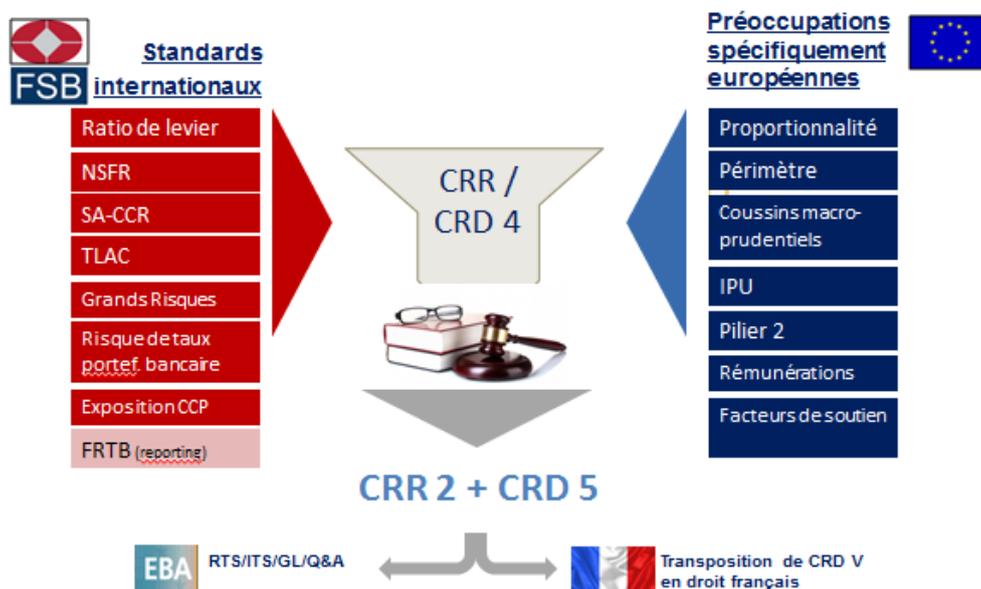
2. Les principaux amendements à CRR et CRD4

La révision du règlement CRR¹, d'application directe dans les États membres, est conçue pour répondre aux faiblesses observées lors de la crise financière. Ainsi, le ratio de levier devient une norme contraignante en complément du ratio de solvabilité. Par ailleurs, deux nouvelles exigences sont ajoutées : d'une part, le ratio de financement stable (NSFR) destiné à limiter la dépendance aux financements de marché à court terme dans une optique de prévention des risques de liquidité. D'autre part, une exigence de capacité minimale d'absorption des pertes (TLAC) applicable aux institutions qualifiées de systémiques, afin d'en faciliter si nécessaire la résolution par renflouement interne. Enfin, différentes modifications sont introduites dans la mesure des risques de contrepartie et dans les règles de division des risques.

¹ Règlement (UE) N° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement.

La Directive CRD4 est par ailleurs amendée pour améliorer les outils de supervision dans différents domaines. Ainsi, les pouvoirs dits de « pilier 2 », par lesquels les autorités de supervision peuvent fixer des exigences spécifiques fonction du profil de risque de chaque établissement, font l'objet de plusieurs adaptations, dont la distinction entre une exigence contraignante (« Pillar 2 requirement » P2R) et une orientation (« Pillar 2 guidance » P2G). Dans ce cadre, le texte introduit également les prescriptions relatives à la mesure et la gestion du risque de taux d'intérêt, conformément au nouveau standard du Comité de Bâle. Est également introduite une obligation pour les groupes bancaires de pays tiers d'établir une société holding intermédiaire (*Intermediate Parent undertaking* ou IPU) dans l'Union européenne lorsque leurs opérations y dépassent 40 milliards d'euros d'actifs. Enfin, sous l'impulsion des autorités françaises, une approche alternative de mesure du caractère systémique des institutions est introduite (score alternatif GSIB). Elle vise à reconnaître l'existence de l'Union bancaire en écartant de la mesure des opérations transfrontières celles réalisées au sein des pays participant au mécanisme de supervision unique.

Schéma récapitulatif de la composition de CRR et CRD selon les standards internationaux et les priorités européennes



3. BRRD/SRM

L'objectif principal des propositions législatives modifiant la directive BRRD et le règlement SRM est d'amender les règles concernant l'exigence de MREL afin de permettre une articulation aisée avec les exigences liées au standard TLAC, similaire au MREL par de nombreux aspects et transposé par CRR2 mais ne s'appliquant qu'aux G-SIBs. BRRD introduit des exigences liées à la qualité des passifs éligibles à la MREL et à leur place dans la hiérarchie des créanciers ainsi que des exigences de MREL en interne (entre les filiales d'un groupe), toutes similaires au standard TLAC. De plus, pour les groupes de résolution dont les actifs excèdent 100 milliards d'euros ainsi que pour d'autres établissements ou groupes identifiés par les autorités de résolution comme susceptibles de poser un risque systémique, un montant et une qualité minimum d'exigences de MREL sont fixés à des niveaux légèrement inférieurs au standard TLAC. Pour les autres établissements, le montant et la qualité de l'exigence de MREL restent largement à la discrétion des autorités de résolution. À noter que les possibilités de dérogation aux exigences de MREL individuelles sont réservées aux filiales situées dans le même État membre que leur parent.

En ce qui concerne le moratoire, le texte final de la BRRD confirme l'introduction, en plus de l'outil de moratoire en résolution déjà existant, d'un outil de moratoire utilisable en amont de l'entrée en résolution mais après la détermination que l'établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible². Cependant, afin d'éviter une durée trop longue qui aurait créé des difficultés au niveau international, il est précisé que l'utilisation de ce nouvel outil exclut par la suite la mise en œuvre cumulée d'un moratoire en résolution. Une obligation d'introduire des clauses de reconnaissance des pouvoirs de moratoire dans les contrats gouvernés par le droit de pays tiers est également introduite.

Le nouveau texte de la BRRD contient enfin des innovations telles que :

- une possibilité, strictement encadrée, de dérogation à l'obligation d'inclure une clause de reconnaissance contractuelle du bail-in dans certains des contrats régis par le droit de pays tiers, si un établissement considère que cette inclusion est impossible ;
- des règles de protection des clients de détail investissant dans les instruments éligibles aux exigences de MREL et TLAC ;
- des dispositions spécifiques pour les mutualistes (détermination de la défaillance, possibilité de dérogation aux règles de MREL interne) ;
- une adaptation des règles de distribution maximale de dividendes pour traiter leurs interactions avec les exigences de MREL.

² Le moratoire est un outil de suspension temporaire des obligations juridiques d'une institution qui peut aujourd'hui être déclaré en résolution par l'autorité de résolution, pour une durée de deux jours maximum. Il porte sur diverses obligations (obligations de paiement et de livraison, exécution des sûretés, droits de résiliation anticipée des créanciers). Les amendements à la BRRD introduisent un nouvel outil de moratoire, de même durée et périmètre que le moratoire de résolution, utilisable par l'autorité de résolution, après consultation de l'autorité compétente, à partir de la détermination que l'établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible, afin de conduire un test d'intérêt public, de choisir les actions de résolution appropriée ou d'assurer la mise en œuvre d'outils de résolution. Il ne sera toutefois pas possible d'appliquer consécutivement ces deux moratoires à une même institution. Par ailleurs, le périmètre des instruments éligibles à ces deux outils de moratoire a été élargi pour inclure, avec des protections spécifiques, les dépôts couverts.