



Bruxelles, le 16.2.2021
COM(2021) 62 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur une éventuelle extension aux autres EIS du cadre relatif au coussin lié au ratio de levier et sur la définition et le calcul de la mesure de l'exposition totale, notamment sur le traitement des réserves de banque centrale

Base juridique et objet du rapport

L'article 511 du règlement (UE) n° 575/2013 (règlement sur les exigences de fonds propres, ou CRR), tel que modifié par le règlement (UE) 2019/876 (ci-après le «CRRII»)¹, dispose qu'au plus tard le 31 décembre 2020, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport indiquant:

- (a) s'il est opportun d'introduire un ratio de levier majoré pour les «autres EIS»²,³; et
- (b) si la définition et le calcul de la mesure de l'exposition totale visée à l'article 429, paragraphe 4, y compris le traitement des réserves de banque centrale, sont appropriés.

La Commission est censée tenir compte, dans le présent rapport, de l'évolution de la situation internationale, et des normes arrêtées au niveau international, et examiner l'opportunité d'une proposition législative.

Majoration du ratio de levier pour les autres établissements d'importance systémique

L'exigence de coussin lié au ratio de levier pour les EISm a été introduite dans la législation de l'UE conformément à un accord conclu au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) en décembre 2017⁴. À ce jour, il n'existe pas d'exigence similaire pour les quelque 160 établissements de l'UE actuellement recensés comme étant d'«autres EIS»⁵.

La nécessité d'évaluer l'opportunité de prévoir un coussin lié au ratio de levier pour ces autres EIS tient au fait que le CRRII impose un tel coussin pour les établissements recensés comme étant des établissements d'importance systémique mondiale (EISm). L'UE compte actuellement huit EISm. Pour ces établissements, l'exigence de coussin est fixée à 50 % du taux de coussin fondé sur le risque qui leur est applicable en tant qu'EISm⁶ et s'ajoute à la future exigence minimale de ratio de levier⁷ (imposée au titre du pilier 1) et à l'exigence de fonds propres supplémentaires pour faire face au risque de levier excessif⁸ (imposée au titre du pilier 2).

¹ Règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 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 le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 150 du 7.6.2019, p. 1).

² Les établissements de crédit sont soumis à une exigence minimale de ratio de levier de 3 %, qui entrera en application le 28 juin 2021. L'exigence de ratio de levier vise à préserver la stabilité financière en faisant office de filet de sécurité, en venant compléter les exigences de fonds propres fondées sur le risque et en limitant l'accumulation d'un levier excessif en période de reprise économique.

³ Les «autres EIS» sont définis à l'article 131 de la directive 2013/36/UE (directive sur les exigences de fonds propres, ou CRD), telle que modifiée par la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019, JO L 176 27.6.2019, p. 338.

⁴ Voir: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017): Bâle III: finalisation des réformes de l'après-crise, p. 140-141.

⁵ Voir <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/other-systemically-important-institutions-o-siis->

⁶ Voir l'article 92, paragraphe 1 *bis*, du CRR.

⁷ Voir l'article 92, paragraphe 1, point d), et l'article 429 *bis*, paragraphe 7, du CRR.

⁸ Voir l'article 104, paragraphe 1, point a), de la CRD.

Selon le CRRII, le coussin lié au ratio de levier pour les EISm devait s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2022. Toutefois, le règlement (UE) 2020/873 a reporté cette date d'un an, au 1^{er} janvier 2023⁹, afin que les établissements soient mieux à même de réagir immédiatement et efficacement à l'impact de la COVID-19. Il l'a ainsi alignée sur le calendrier révisé de mise en œuvre arrêté par le groupe des gouverneurs de banques centrales et des responsables du contrôle bancaire, qui supervise les travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)¹⁰.

Le CRR prévoit deux dates différentes pour l'examen par la Commission de l'opportunité d'appliquer aux autres EIS une exigence de coussin lié au ratio de levier. Hormis ce premier rapport, à remettre fin 2020, l'imposition d'une telle exigence aux autres EIS peut être examinée en 2022, dans le cadre du réexamen de l'ensemble des outils macroprudentiels disponibles dans le secteur bancaire, prévu par l'article 513 du CRR¹¹. Ce réexamen doit être effectué au plus tard le 30 juin 2022. La date d'application du coussin lié au ratio de levier pour les EISm ayant été reportée, la Commission estime que l'opportunité d'imposer une exigence de coussin supplémentaire aux autres EIS devrait être évaluée dans le cadre du rapport qu'elle doit rendre conformément à l'article 513 du CRR. Dans le cadre de cette évaluation, la Commission devra tenir compte du fait que les autres EIS forment un groupe d'établissements hétérogène, puisque certains sont similaires aux EISm de par leur taille et leurs activités, alors que d'autres sont beaucoup plus petits et davantage tournés vers leur marché national. Cette hétérogénéité justifie que l'on examine avec soin l'opportunité d'étendre à ce groupe l'exigence de coussin lié au ratio de levier pour les EISm.

L'extension du coussin lié au ratio de levier pourrait en effet avoir des répercussions plus larges qu'il faut examiner au regard des autres modifications du cadre macroprudentiel applicable au secteur bancaire qui pourraient être jugées nécessaires, notamment, à la lumière des enseignements de la crise actuelle. Il est donc plus approprié que l'application de cette exigence aux autres EIS soit étudiée à l'occasion de la révision de l'ensemble des outils macroprudentiels disponibles dans le secteur bancaire prévue pour 2022.

Définition et calcul de la mesure de l'exposition totale

Le CRRII a modifié le mode de calcul du ratio de levier¹² afin d'aligner le cadre européen sur la norme internationale révisée figurant dans le train de réformes réglementaires post-crise de 2017, dit «Bâle III». Ces modifications ont notamment été introduites pour garantir des conditions de

⁹ Voir le considérant 17 et l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2020/873, JO L 204 du 26.6.2020, p. 4.

¹⁰ Voir le communiqué de presse du CBCB intitulé «Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19» (Les gouverneurs et les responsables du contrôle bancaire annoncent le report de la mise en œuvre de Bâle III pour accroître la capacité opérationnelle des banques et des autorités de surveillance face à la COVID-19), 27 mars 2020, disponible à l'adresse suivante: <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

¹¹ Voir l'article 513, paragraphe 1, point e), du CRR, qui impose à la Commission d'évaluer s'il convient d'étendre l'exigence de coussin lié au ratio de levier visée à l'article 92, paragraphe 1 *bis*, à des établissements d'importance systémique autres que les EISm et si son calibrage devrait être différent du calibrage pour les EISm et dépendre du niveau d'importance systémique de l'établissement.

¹² Voir l'article 1^{er}, point 117, du CRRII.

concurrence équitables au niveau international pour les établissements établis dans l'Union mais opérant aussi en dehors de celle-ci¹³.

Depuis l'adoption du CRRII, le CBCB a encore révisé un élément de son cadre relatif au ratio de levier. Afin de faciliter la fourniture aux clients de services de compensation, il a modifié en juin 2019 le **traitement à appliquer aux dérivés compensés pour le compte de clients** aux fins du ratio de levier¹⁴. Dans ces règles révisées, le traitement de ces dérivés est globalement aligné sur le traitement prévu selon l'approche standard pour le risque de crédit de contrepartie (SA-CCR) dans le cadre fondé sur le risque. Cette modification permet aux établissements d'utiliser les marges initiales ségréguées et les marges de variation reçues des clients, sous forme d'espèces ou autre, pour compenser le coût de remplacement et l'exposition potentielle future liés aux dérivés compensés pour le compte de clients.

Des acteurs du marché ont établi un lien entre le traitement précédemment réservé aux dérivés compensés pour le compte de clients et le renforcement de la concentration sur le marché de la fourniture des services de compensation¹⁵. Une révision paraît donc indispensable, car elle supprimera un facteur qui dissuade les établissements de proposer des services de compensation aux clients, en réduisant leurs coûts variables sans avoir d'incidence majeure sur leur résilience globale. Cette modification devrait faciliter la fourniture de services de compensation, conformément à l'objectif des réformes adoptées après la crise financière mondiale pour inciter à la compensation centrale des produits dérivés de gré à gré.

La norme révisée du CBCB relative à la compensation pour le compte de clients deviendra applicable à partir du 1^{er} janvier 2023. Contrairement au traitement prévu par le CBCB, le cadre européen révisé relatif au ratio de levier qui sera applicable à partir du 28 juin 2021 ne permettra toujours pas d'utiliser les marges de variation autres qu'en espèces pour compenser les coûts de remplacement¹⁶. Pour que les établissements européens soient également incités à proposer des services de compensation aux clients, et pour garantir une concurrence équitable au niveau international, il conviendrait donc d'aligner sur la norme internationale révisée le traitement prévu dans le CRR pour les dérivés compensés pour le compte de clients. Pour que cet alignement intervienne en temps utile, la Commission a l'intention d'inclure la révision prévue dans sa prochaine proposition législative sur la mise en œuvre des derniers éléments de la réforme de Bâle III.

Comme indiqué au début du présent rapport, l'article 511 du CRR charge aussi la Commission de rendre compte de la pertinence du **traitement des réserves de banque centrale** aux fins du

¹³ Voir le considérant 8 du CRRII.

¹⁴ Voir: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2019): «Leverage ratio treatment of client cleared derivatives» (Traitement, aux fins du ratio de levier, des dérivés compensés pour le compte de clients), juin 2019, disponible à l'adresse suivante: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d467.pdf>

¹⁵ Voir CBCB, CPIM, FSB et OICV (2018): «Incentives to centrally clear over-the-counter (OTC) derivatives: A post-implementation evaluation of the effects of the G20 financial regulatory reforms» (Incitations à la compensation centrale des dérivés de gré à gré: évaluation des effets, après leur mise en œuvre, des réformes de réglementation financière du G20), novembre 2018, disponible à l'adresse suivante: www.bis.org/publ/othp29.pdf

¹⁶ Voir l'article 429 *quater*, paragraphe 3, du CRR.

ratio de levier. Se fondant sur la norme de Bâle révisée de 2017¹⁷, le CRRII avait prévu, dans le cadre européen relatif au ratio de levier, la faculté pour un établissement d'exclure temporairement de la mesure de son exposition totale certaines expositions sur la banque centrale, sous réserve de circonstances exceptionnelles¹⁸. Le but était de faciliter la transmission effective des mesures de politique monétaire. Dans le mécanisme de compensation initialement prévu par le CRRII, l'impact éventuel de l'exclusion des réserves de banque centrale devait être totalement neutralisé par une augmentation strictement proportionnelle de l'exigence de ratio de levier de l'établissement.

La crise de la COVID-19 a montré qu'un tel mécanisme de compensation aurait été trop restrictif et que son application n'aurait pas permis la transmission effective de la politique monétaire. En effet, dans la mesure où l'exemption des réserves de banque centrale aurait été totalement neutralisée par une augmentation de l'exigence relative au ratio de levier, cela aurait entraîné des contraintes pour les établissements en ce qui concerne le niveau d'augmentation de leurs réserves auprès des banques centrales. Cette situation aurait pu, par ricochet, les dissuader d'utiliser autant que nécessaire, en situation de tensions, les liquidités disponibles auprès de la banque centrale et compromettre ainsi la transmission effective des mesures de politique monétaire. Ayant peu de latitude pour agir sur le volume de leurs réserves de banque centrale en temps de crise¹⁹, les établissements auraient pu être forcés de réduire leur levier en vendant des actifs ou en diminuant leur activité de prêt à l'économie réelle, ou les deux.

Au vu de ces conclusions, les colégislateurs, se basant sur une proposition de la Commission du 28 avril 2020²⁰, ont révisé le traitement applicable aux réserves de banque centrale²¹. Dans ce cadre révisé, l'exigence individuelle de ratio de levier d'un établissement qui exerce cette faculté ne sera ajustée qu'une seule fois, au moment où cette faculté est exercée. L'ajustement sera fondé sur la valeur moyenne des réserves de banque centrale de l'établissement auxquelles peut s'appliquer l'exclusion et sur la mesure de son exposition totale à la date à laquelle les circonstances exceptionnelles sont réputées avoir débuté. Le ratio de levier ajusté s'appliquera tout au long de la période durant laquelle s'exercera la faculté d'exclusion et ne variera pas, contrairement à ce que prévoyait le mécanisme de compensation précédent.

¹⁷ Voir: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017): Bâle III: finalisation des réformes de l'après-crise, p. 144.

¹⁸ Voir l'article 429 bis, paragraphe 1, point n), et paragraphes 5 et 7, du CRR tel que modifié par le CRRII.

¹⁹ La Banque centrale européenne a relevé à ce propos qu'«une augmentation des liquidités de banque centrale découlant de la conduite de la politique monétaire entraînera une augmentation de la quantité de réserves détenues par le système bancaire, comme c'est le cas dans le cadre des mesures de politique monétaire liées à la crise de la COVID-19 qui ont récemment été annoncées. Si les établissements de crédit à titre individuel sont en mesure de déplacer ces réserves, le système bancaire ne sera quant à lui pas en mesure d'éviter la détention de ces réserves supplémentaires ainsi que l'augmentation de la mesure de l'exposition totale aux fins du ratio de levier qui l'accompagne.», avis de la Banque centrale européenne du 20 mai 2020 sur des modifications apportées au cadre prudentiel de l'Union en réponse à la pandémie de COVID-19 (CON/2020/16) 2020/C 180/04, JO C 180 du 29.5.2020, p. 4.

²⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 575/2013 et (UE) 2019/876 en ce qui concerne les ajustements à apporter en réponse à la pandémie de COVID-19, COM(2020) 310 du 28.4.2020, disponible à l'adresse suivante. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0310>

²¹ Voir le considérant 9 et l'article 1^{er}, point 4, du règlement (UE) 2020/873.

Cette révision, qui entrera elle aussi en vigueur le 28 juin 2021, suivant le calendrier initial du CRRII, devrait accroître l'efficacité de cette faculté et laisser plus de flexibilité aux autorités compétentes pour agir de manière appropriée et ciblée lors d'éventuels chocs et crises futurs. En outre, pour que les établissements puissent disposer de cette possibilité pendant l'actuelle pandémie de COVID-19, en attendant que ces nouvelles modalités de traitement entrent en application, le cadre européen relatif au ratio de levier leur accorde provisoirement la faculté d'exclure, à titre temporaire, certaines réserves de banque centrale²².

Conclusion

La Commission ne juge pas opportun, dans le contexte actuel, d'introduire un ratio de levier majoré pour les autres établissements d'importance systémique («autres EIS»). Cette question devrait être examinée dans le cadre du réexamen de l'ensemble des outils macroprudentiels disponibles dans le secteur bancaire qui, selon l'article 513 du CRR, doit être effectué au plus tard le 30 juin 2022.

La Commission juge opportun d'ajuster le calcul de la mesure de l'exposition totale visée à l'article 429, paragraphe 4, du CRR afin d'aligner le traitement des dérivés compensés pour le compte de clients sur les normes adoptées au niveau international.

Le législateur a déjà révisé le traitement des réserves de banque centrale au moyen du règlement (UE) 2020/873. Compte tenu de cette révision récente, et en l'absence d'évolution de la situation internationale concernant le traitement des réserves de banque centrale, la Commission ne juge pas nécessaire d'effectuer d'autres modifications.

²² Voir l'article 500 *ter* du CRR.