



Small Banking Box vs Single Rule Book : quelle proportionnalité pour le secteur bancaire?

3 octobre 2018



La proportionnalité dans les règles prudentielles

1. Le concept de la proportionnalité
2. Une préoccupation internationale ?
3. La déclinaison sectorielle
4. Une proportionnalité limitée
5. Plus de proportionnalité ?
 - a) La « small banking box » germanique
 - b) Les travaux de la Commission
 - c) Au Conseil et au Parlement
 - d) Le futur régime prudentiel des entreprises d'investissement

LE CONCEPT DE LA PROPORTIONNALITE

Une origine germanique



Consacré par la cour administrative de Prusse:

« *La police ne doit pas tirer sur les moineaux à coups de canon* », commentaire de la décision *Kreuzberg* datant de 1882

Issu du droit allemand :

loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne de 1949 (interprétation des articles 19 et 20)

PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE

APPROPRIEE :
permettre de réaliser
l'objectif poursuivi

NECESSAIRE : ne
doit pas excéder ce
qu'exige la réalisation
de l'objectif

PROPORTIONNEE
: ne doit pas être hors
de proportion avec le
résultat recherché



Intégré dans les systèmes légaux, le principe de proportionnalité provient de la nécessité de garder le niveau d'intervention publique (règles, restrictions, sanctions) appropriée à ce qui est effectivement nécessaire afin d'atteindre les objectifs sociaux désirés.



Ainsi le principe de proportionnalité s'est affirmé depuis plus d'un siècle en Europe : Reconnu comme principe général du droit de l'Union, puis consacré par le traité sur l'UE (article 5(4)) : « *En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.* »

UNE PREOCCUPATION INTERNATIONALE ?

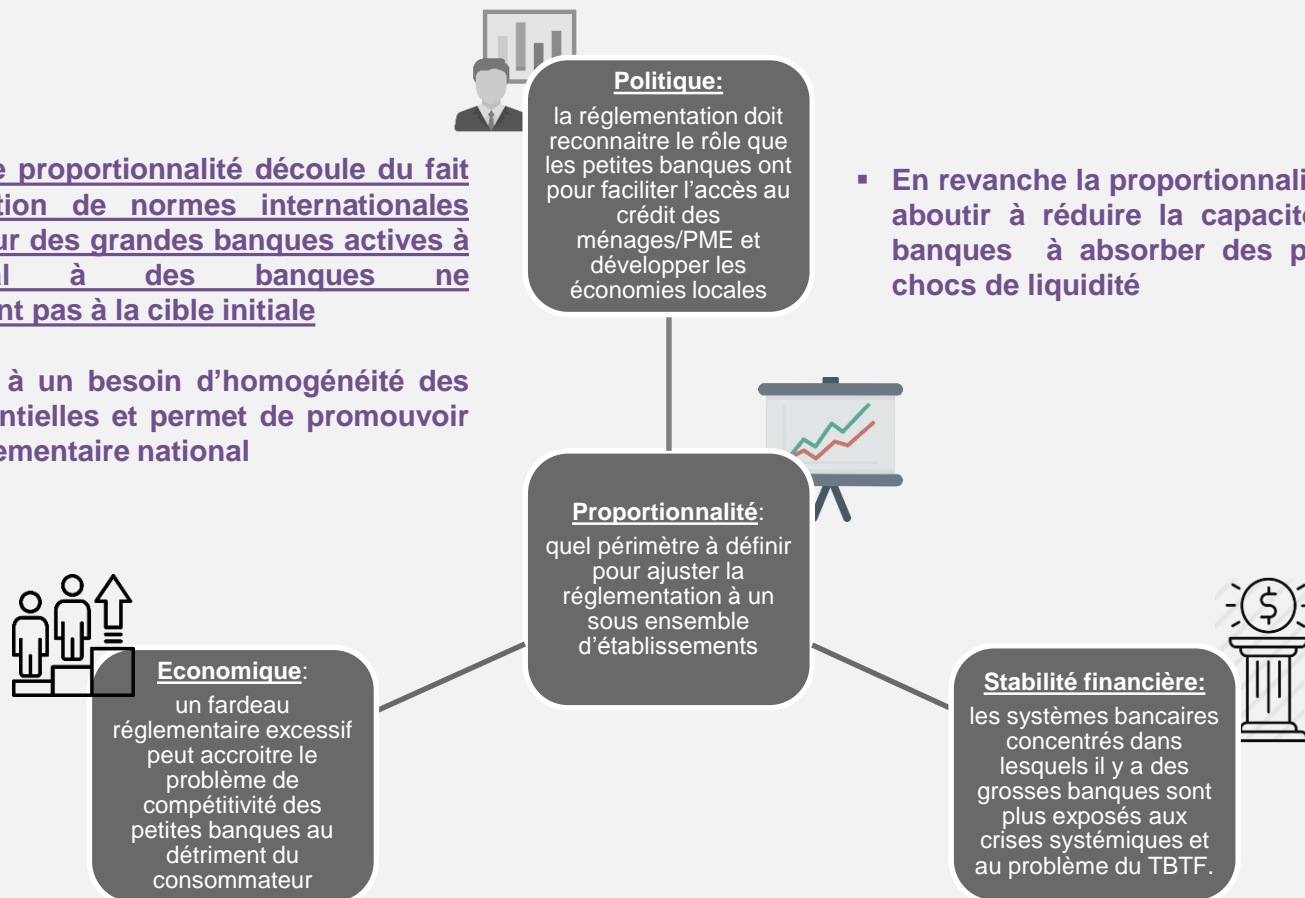
La position du Financial Stability Institute



- L'appel à une supervision et une régulation plus proportionnée se manifeste davantage, en UE mais également plus globalement
- Le FSI observe une mise en œuvre hétérogène du principe de proportionnalité d'une juridiction à une autre*

▪ Le besoin de proportionnalité découle du fait de l'application de normes internationales calibrées pour des grandes banques actives à l'international à des banques ne correspondant pas à la cible initiale

- Cela répond à un besoin d'homogénéité des règles prudentielles et permet de promouvoir le cadre réglementaire national



* cf. FSI Insights on policy implementation #1 « Proportionality in banking regulation : a cross-country comparison », august 2017

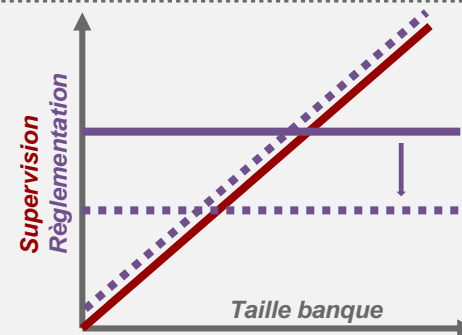
LA DECLINAISON SECTORIELLE

Supervision VS Règlementation



Règlementation

Supervision



- Réduire les coûts : la proportionnalité répond à une logique d'adaptation nécessaire des règles prudentielles pour les établissements de taille plus modeste (ex : entreprises d'investissement). Il est à noter que la proportionnalité n'implique, en principe, qu'un ajustement de la complexité des règles et non des règles moins strictes.
- En Europe, la proportionnalité dans le domaine bancaire se décline essentiellement dans la supervision ;
- Ne pas confondre proportionnalité et dérogation : si une filiale est exemptée d'exigences prudentielles, cela ne répond pas au principe de proportionnalité mais plutôt à une logique de supervision (la surveillance se fait sur base consolidée, c'est donc à ce niveau qu'est vérifié le respect de la réglementation).
- Ainsi deux notions clés justifiant la traduction de la proportionnalité :
 - Les coûts associés à la mise en conformité à l'ensemble des exigences prudentielles (reporting etc.) ;
 - Les risques financiers liés à la non-conformité à des ratios prudentiels qui ne seraient pas pertinents pour certains établissements.



Règlementation

Consiste à ajuster les règles à un sous secteur d'établissements afin d'alléger le fardeau réglementaire. Plus particulièrement cela revient à justifier l'application d'exigences simplifiées pour les petits établissements afin d'éviter des **coûts de conformité excessifs**.

Supervision

Surveillance basée sur les risques dont l'intensité s'ajuste au profil de risque d'un établissement, conformément au **principe 8 du BCBS 230*** « to develop and maintain a forward-looking assessment of the risk profile of individual banks and banking groups, proportionate to their systemic importance ».

* « Core principles for effective banking supervision » (2012)

UNE PROPORTIONNALITÉ LIMITEE (1)

CRR – CRD IV – SSMR – BRRD

- Pour l'heure la proportionnalité est peu présente dans textes, on la retrouve notamment dans les considérants et dans certains articles de façon assez ciblée.
- Il y a pourtant un message clair à ce que les exigences prudentielles s'appliquent de manière proportionnée, y compris au sein des textes de niveau 2 (RTS et ITS) de l'EBA.
- La proportionnalité est déjà prise en compte s'agissant des exigences de *reporting*.

CRR Considérant 46	Les dispositions du présent règlement respectent le principe de proportionnalité , eu égard notamment à la diversité des établissements quant à leur taille, à l'échelle de leurs opérations et à l'éventail de leurs activités.[...] Les États membres devraient veiller à ce que les exigences fixées par le présent règlement s'appliquent d'une manière proportionnée à la nature, à l'échelle et à la complexité des risques associés au modèle d'entreprise et aux activités d'un établissement . La Commission devrait veiller à ce que les actes délégués et d'exécution et les normes techniques de réglementation et d'exécution respectent le principe de proportionnalité, de manière à garantir une application proportionnée du présent règlement. L'ABE devrait dès lors veiller à ce que toutes les normes techniques de réglementation et d'exécution soient élaborées de façon à inclure et à respecter le principe de proportionnalité .
CRR Considérant 127	L'ABE devrait veiller à l'efficacité des procédures administratives et de rapport lors de l'élaboration de normes techniques. Il convient que les formats des rapports soient adaptés à la nature, à l'échelle et à la complexité des activités des établissements.
CRR Considérant 128	La Commission et l'ABE devraient veiller à ce que tous les établissements concernés puissent appliquer ces normes et exigences d'une manière proportionnée à la nature, à l'échelle et de la complexité de ces établissements et de leurs activités.
CRR article 99(5)	Les exigences de déclaration sont adaptées à la nature, à l'échelle et à la complexité des activités des établissements.
CRR article 394(4)	L'ABE élabore des projets de normes techniques d'exécution pour préciser les formats uniformes à utiliser pour les déclarations visées au paragraphe 3 (grands risques), lesquels doivent être proportionnés à la nature, à l'échelle et à la complexité des activités des établissements [...].
CRR article 415(3)	L'ABE élabore des projets de normes techniques d'exécution pour préciser les formats harmonisés et les solutions informatiques pour les informations à fournir (liquidité) ainsi que les instructions qui s'y rapportent concernant la fréquence de déclaration, les dates de référence et de remise de déclaration. Les formats et la fréquence des déclarations sont adaptés à la nature, à l'échelle et à la complexité des différentes activités des établissements [...] en particulier les éléments du suivi de la liquidité supplémentaires (ALMM)

UNE PROPORTIONNALITÉ LIMITEE (2)

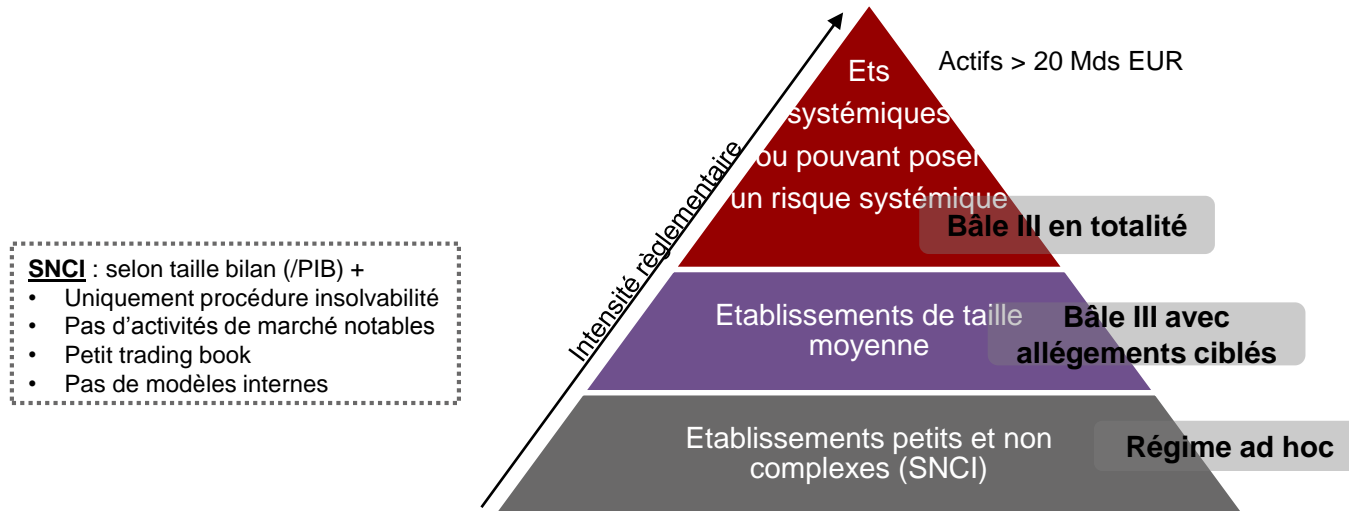
CRR – CRD IV – SSMR – BRRD

- On retrouve le principe d'une supervision proportionnée, notamment dans l'article 97 régissant le SREP, et dans le texte fondateur du Mécanisme de Surveillance Unique (*SSM regulation*).
- S'agissant de la résolution, les obligations préventives de développement de plans de redressement et de résolution doivent être adaptées selon l'impact que pourrait avoir l'établissement si ce dernier venait à faillir. Egalement en matière de maintien et de mise à jour des plans, les exigences peuvent être réduites.

CRR article 450(2)	Les établissements satisfont aux exigences énoncées au présent article (publication politique de rémunérations) d'une manière qui est adaptée à leur taille , à leur organisation interne et à la nature, à l'échelle et à la complexité de leurs activités [...]
CRD IV Considérant 66	Les dispositions de la présente directive relatives aux rémunérations devraient refléter d'une manière proportionnée les différences entre les divers types d'établissements, en tenant compte de leur taille, de leur organisation interne et de la nature, de l'échelle et de la complexité de leurs activités. Il serait ainsi disproportionné d'exiger de certains types d'entreprises d'investissement le respect de la totalité de ces principes.
CRD IV article 74(4)	L'exigence incombant à un établissement d'élaborer, de tenir à jour et d'actualiser un plan de redressement et l'obligation incombant à l'autorité de résolution, après consultation de l'autorité compétente, d'élaborer un plan de résolution, peuvent être réduites
CRD IV article 97(4)	Les autorités compétentes fixent la fréquence et l'intensité du contrôle et de l'évaluation visés au paragraphe 1, compte tenu de la taille et de l'importance systémique de l'établissement concerné ainsi que de la nature, l'échelle et de la complexité de ses activités
SSMR considérant 55	Les missions de surveillance confiées à la BCE donnent à celle-ci des responsabilités importantes quant au maintien de la stabilité financière de l'Union et à l'utilisation la plus efficace et proportionnée possible de ses pouvoirs de surveillance
BRRD article 4(1) « obligations simplifiées pour certains établissements »	Les États membres, eu égard à l'impact que la défaillance d'un établissement pourrait avoir, en raison de la nature de ses activités , de sa structure d'actionnariat, de sa forme juridique, de son profil de risque , de sa taille et de son statut juridique, de son interconnexion avec d'autres établissements ou avec l'ensemble du système financier, du champ et de la complexité de ses activités [...] et compte tenu de l'éventuelle incidence négative notable que sa défaillance et liquidation ultérieure dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité serait susceptible d'avoir sur les marchés financiers, sur d'autres établissements, sur les conditions de financement, ou sur l'ensemble de l'économie [...]

PLUS DE PROPORTIONNALITÉ ?

La « small banking box » germanique



- La réglementation est devenue trop complexe pour les petites banques. De plus celles-ci ne peuvent pas bénéficier des mêmes économies d'échelle que les grandes banques.
- La « small banking box », consiste en un régime prudentiel ad hoc pour les plus petits établissements (de simples ajustements aux règles existantes ne permettront pas un allègement de leur fardeau).
- Ce cadre consisterait en une réglementation adaptée en fonction de l'importance de l'établissement:
 - Suppression totale des exigences sur : les rémunérations, le *disclosure* et les plans de rétablissement ;
 - Simplification du reporting prudentiel et du NSFR ;
 - En revanche maintien des ratios de capital (solvabilité et levier) et liquidité (LCR).



European Commission

CALL FOR EVIDENCE
« are EU rules adequately suited to the diversity of financial institutions in the EU? »

CRR II – CRD V (T3 2016)
« Based on the call for evidence, the proposals aim at improving existing rules. The present framework can be applied in a more proportionate way »

- **Coûts excessifs de conformité et complexité:** identification et justification des charges qui ne répondent pas aux objectifs de proportionnalité et de diversité dans le secteur financier
- **Reporting et disclosure:** identification des redondances et des informations jugées non utiles pour la surveillance ou sans valeur ajoutée pour investisseurs
- **Barrières à l'entrée :** les nouvelles règles ont elles donné lieu à de nouveaux obstacles à l'entrée de nouveaux acteurs du marché?

Rémunération (art.94(3))

- **Dérogation** pour l'application des règles relatives au paiement du **bonus en actions** et **différé** dans le temps

Small institution (art. 430a) : <1,5 Mds EUR total actifs au cours des 4 derniers trimestres

Reporting (art.99(5))

- **Rapport EBA** (d'ici au 31/12/19) sur le coût du reporting réglementaire, avec simplification possible des templates EBA existants
- Les petits établissements ne remettraient plus que sur **base annuelle**

Disclosure (partie 8)

- Exigence **proportionnée à la taille** et la complexité des établissements
- Les petits ets ne seraient tenus que par une **publication annuelle** d'informations sélectives (gouvernance, rémunération, gestion des risques, métriques clés)

Exigences de fonds propres simplifiées

- (art. 94) **Suppression** risques de marché pour trading book <5% total actifs de la banque, ou <50 MEUR
- (art. 325a) Approche standard **simplifiée** des risques de marché si trading book <10% total actifs de la banque, ou <300 MEUR
- (art. 273a) Approche standard **simplifiée** risque de contrepartie si dérivés si <10% total actifs de la banque ou 150 MEUR, ou **approche OEM** si dérivés si <5% total actifs de la banque ou 20 ME

La mise en place de la Commission Juncker fin 2014 se caractérise par un infléchissement net en matière de législation financière. Priorité donnée à la croissance et à l'emploi, tout en achevant l'agenda réglementaire post crise.

Call for Evidence: the rules put in place after the crisis are sound but could be made more proportionate. We need a safe but dynamic financial services sector to support growth.

Vice-President Valdis Dombrovskis

#StrongBanks

AU CONSEIL ET AU PARLEMENT (1)

Vers plus de proportionnalité ?



Council of the
European Union

- Le Conseil ECOFIN a adopté son approche générale le 28 mai 2018 sur la révision de CRR et CRD IV et a confirmé l'orientation de la Commission en matière de proportionnalité
- De manière générale le Conseil abonde dans le sens de la Commission sur le volet proportionnalité
- Soutien à réduire les coûts du reporting prudentiel mais pas nécessairement à moins de fréquence de remise (cf. position BCE)
- Soutien à une étude de l'EBA sur l'évaluation des coûts / bénéfices et des possibilités de simplification du reporting, rapport attendu fin 2019
- Confirmation du « compliance tool » (art. 519b) introduit par la Commission : l'EBA devra créer un outil permettant aux établissements de rapidement voir, en fonction de leur nature/taille, à quelles exigences prudentielles ils seront soumis



European Parliament

- La Commission ECON du Parlement a publié son rapport final sur la révision de CRR – CRD IV le 28 juin 2018
- Le rapport renforce la proportionnalité par rapport à ce qui avait été initialement proposé par la Commission (rapporteur allemand)
- Le Parlement a décidé d'introduire plus largement dans CRR la définition de petits établissements non complexes (*small and non complex institutions*) et des grandes banques (*large institutions*)
- Il y a une volonté plus forte d'un régime prudentiel ad hoc pour les petites banques (ex : NSFR simplifié, modèle standard IRRBB simplifié), au-delà de ce qui est déjà proposé par la Commission
- Outre le rapport EBA sur les coûts, demande d'étudier l'opportunité de constituer une base de données commune à des fins statistiques et prudentielles et d'identifier les données non nécessaires pour les petits établissements

AU CONSEIL ET AU PARLEMENT (2)

Vers plus de proportionnalité ?

Thématique	Texte Commission	Approche ECOFIN	Rapport ECON
Définition d'un petit établissement (art. 430a CRR)	<1,5 Mds EUR TA	<5 Mds EUR TA <ul style="list-style-type: none"> • 75% d'activités dans l'EEE • Éligible à OEM et à dérogation MKR • Pas de IM • Éligible au RRP simplifié 	Idem Conseil, sauf (art. 4) : <ul style="list-style-type: none"> • PF dérivés <2% TA • Le superviseur peut ramener le seuil à 1,5 Mds EUR ou 1% du PIB
Reporting prudentiel (art. 99 CRR)	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence annuelle • Rapport EBA sur coûts du reporting • Recommandations pour simplifications 	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence annuelle • Rapport EBA sur coûts du reporting • Recommandations pour simplifications, sur NSFR notamment • Pas de reporting MKR (art. 325a) (si TB<10% TA et 500 M€) • Pas de reporting AE (art. 100) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence annuelle uniquement pour info. financière • Rapport EBA sur coûts du reporting, objectif de -10/20% • Recommandations pour simplifications et suppression AE (art. 100) et ALMM (art. 415.3)
Pilier III (partie 8 CRR)	<ul style="list-style-type: none"> • Exigence proportionnée selon ets (small, large, other) • Fréquence annuelle sauf pour métriques clés, semi-annuelle (art. 447) 	<i>Approche similaire + quelques ajustements par rapport texte Comm.</i>	<i>Approche similaire mais exigences limitées à:</i> <ul style="list-style-type: none"> • RWA + EFP • Gestion des risques (stratégie, politique, déclaration sur profil de risque etc.) • Rémunérations • Métrique clés uniquement pour banques cotées
Exigences de fonds propres simplifiées pour risques de marché (art. 94 ou 325a CRR) et de contrepartie (273a CRR)	MKR: <ul style="list-style-type: none"> • SSA : TB<10% TA et/ou 300 M€ • CR : TB<5% TA et/ou 50 M€ CCR: <ul style="list-style-type: none"> • SSA: dériv.<10% TA et/ou 150 M€ • OEM: dériv.<5% TA et/ou 20 M€ 	MKR: <ul style="list-style-type: none"> • SSA : TB<10% TA et/ou 300 M€ méthodes actuelles sauf si soumis au reporting MKR • CR : TB<5% TA et 50 M€ CCR: <ul style="list-style-type: none"> • SSA: dériv.<10% TA et 300 M€ • OEM: dériv.<5% TA et 100 M€ 	MKR: <ul style="list-style-type: none"> • SSA : TB<10% TA et/ou 300 M€ (possible jusqu'à 500 M) • CR : TB<5% TA et 50 M€, et suppression exig. qualit. du TB CCR: <ul style="list-style-type: none"> • SSA: dériv.<10% TA et/ou 300 M€ • OEM: dériv.<5% TA et/ou 100 M€
Rémunération (art. 94 CRD)	<ul style="list-style-type: none"> • Bonus : (i) au moins 50% en actions, et (ii) au moins 40% différé sur au moins 3 à 5 ans, sauf si • (a) Valeur des actifs < 5 Mds EUR sur 4 dern. années ou (b) bonus < 50 K€ et <25% boni totaux • Le superviseur peut décider de ne pas appliquer la dérogation 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonus : (i) au moins 50% en actions, et (ii) au moins 40% différé sur au moins 3 à 5 ans, sauf si • (a) Valeur des actifs < 5 Mds EUR sur 4 dern. années ou (b) bonus < 50 K€ et <33% boni totaux • L'Etat membre peut décider de ne pas appliquer la dérogation ou d'adapter le seuil de 33% 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonus : (i) au moins 50% en actions, et (ii) au moins 40 à 60 % différé sur au moins 34-5 ans, sauf si • (a) Valeur des actifs (solo uniquement) < 8 Mds EUR sur 4 dern. années ou (b) bonus < 50 K€ et <25% boni totaux • Le superviseur peut décider de ne pas appliquer la dérogation

LA PROPORTIONNALITÉ SELON LE BUSINESS MODEL

Le futur régime prudentiel des entreprises d'investissement

- La Commission a publié fin 2017 un nouveau paquet législatif propre aux entreprises d'investissement dont le but est qu'elles soient soumises à des exigences prudentielles essentielles et à des dispositifs de surveillance correspondants, adaptés à leur profil de risque et à leur modèle économique, sans compromettre la stabilité financière.

