

Réciprocité des mesures macroprudentielles: cadre général et application en Belgique

En février 2016 est entré en vigueur le nouveau cadre du CERS relatif à la réciprocité facultative des mesures macroprudentielles. La réciprocité implique que les mesures macroprudentielles mises en place dans un État membre s'appliquent également aux succursales de banques étrangères et à l'octroi de prêts directs par les banques étrangères dans cet État membre. La présente note vise à examiner les motivations de la réciprocité (point 1), à expliquer le nouveau cadre (point 2) et à préparer son application en Belgique, tant en matière de procédures internes que sur le plan réglementaire (point 3). Il est proposé de réciproquer toutes les mesures recommandées par le CERS.

1. Objectif de la réciprocité

Les mesures macroprudentielles prises par un pays s'appliquent généralement aux banques de ce pays et aux filiales de banques étrangères. Elles ne s'appliquent toutefois pas aux succursales de banques étrangères, ni à l'octroi de prêts directs par les banques étrangères. Il en résulte que des expositions similaires aux risques dans un pays peuvent être soumises à des exigences (macro)prudentielles différentes. Dans un système financier intégré comme l'est le marché intérieur, la politique macroprudentielle nationale peut de ce fait produire d'importants effets transfrontaliers non souhaités.

D'abord, les fuites et l'arbitrage réglementaire peuvent sérieusement altérer l'efficacité des mesures macroprudentielles nationales. L'offre de services transfrontaliers par des succursales de banques étrangères ou par l'octroi de prêts directs par des banques étrangères n'est pas soumise aux exigences et peut donc continuer à se développer. En outre, certaines activités qui sont bel et bien soumises aux mesures peuvent être volontairement transférées vers les canaux d'offre précités pour échapper aux obligations. Un deuxième effet non souhaité est la distorsion de concurrence. Les banques étrangères pourraient recourir à leur avantage comparatif par l'intermédiaire de leurs succursales ou en s'appuyant sur leurs services directs pour accroître leur part de marché. Enfin, les succursales de banques étrangères et les prestataires étrangers de services directs ne sont pas tenus de se prémunir contre les risques auxquels est confronté leur autorité de contrôle *host*, et ce en dépit du fait qu'ils sont exposés au mêmes risques que les banques domestiques et les filiales de banques étrangères. Eu égard à leur avantage comparatif, ils sont en outre susceptibles d'accroître encore les risques pour l'État membre. Si le risque vient à se réaliser, les réserves constituées seront dès lors insuffisantes.

De manière générale, les effets transfrontaliers de la politique macroprudentielle sont positifs. Comme la politique essaie de prévenir l'accumulation de risque systémique et réduit l'incidence des crises systémiques, elle contribue à la stabilité financière dans d'autres pays. Mais les effets non souhaités précités pourraient fortement grever cette influence positive. Les responsables des politiques macroprudentielles doivent donc accorder toute l'attention nécessaire aux effets transfrontaliers négatifs et élaborer les instruments appropriés pour y faire face. Le CERS a mis au point une stratégie reposant sur deux piliers: (1) le suivi systématique des effets transfrontaliers de la politique macroprudentielle et (2) un cadre européen coordonné de réciprocité facultative

des mesures macroprudentielles. La réciprocité implique que les mesures macroprudentielles s'appliquent également aux succursales des banques étrangères et à l'octroi de prêts directs par les banques étrangères.

2. Nouveau cadre du CERS

Le nouveau cadre du CERS vise à instaurer un mécanisme coordonné de réciprocité facultative des mesures macroprudentielles pour tous les États membres. Il porte sur l'ensemble des mesures macroprudentielles qui ne font pas l'objet d'une réciprocité facultative en vertu du cadre CRD IV/CRR. Sont donc exclus les coussins de fonds propres contracycliques (*countercyclical capital buffers* – CCB), pour lesquels la reconnaissance est obligatoire jusqu'à 2,5 % et fortement recommandée pour les coussins supérieurs à 2,5 %, ainsi que les exigences plus élevées du premier pilier pour l'immobilier résidentiel prises en vertu des articles 124 et 164 du CRR. Il convient de noter que le cadre du CERS porte donc également sur les mesures qui n'ont pas été harmonisées dans le cadre CRD IV/CRR, et sur l'ensemble du secteur financier.

Le nouveau cadre a été formalisé dans une recommandation du CERS¹ et dans un nouveau chapitre du « ESRB Handbook ». Les aspects plus pratiques relatifs au rôle de coordination du secrétariat du CERS ont été intégrés dans la refonte de la décision CERS/2014/2 sur un dispositif de coordination concernant la notification des mesures nationales de politique macroprudentielle².

L'objectif ultime du nouveau cadre est d'imposer une seule et même série d'exigences macroprudentielles au même type d'expositions, quels que soient le statut légal ou le lieu d'établissement du prestataire de services. À cette fin, les mesures ont été réparties en différentes catégories, avec une forte recommandation d'application du principe de réciprocité pour les mesures axées sur les expositions aux risques domestiques. Les candidats par excellence sont les mesures prises en vertu de l'article 458 du CRR. En revanche, les mesures axées sur les risques émanant d'établissements individuels (en particulier les coussins applicables aux autres EIS ou aux EISm) sont exemptées. Il y a également une catégorie de mesures hybrides nécessitant une étude approfondie des motifs et des objectifs pour estimer l'opportunité de la réciprocité. C'est typiquement le cas des décisions du pilier 2 et des coussins de fonds propres pour risques systémiques lorsqu'il s'agit des risques liés à un groupe d'établissements considéré dans son ensemble.

Le mécanisme est déclenché par l'État membre qui prend une mesure macroprudentielle et introduit une demande de réciprocité auprès du CERS. Des modèles standardisés ont été établis à cette fin. Le CERS joue à cet égard un rôle de coordinateur. Ce rôle implique également que les États membres qui estiment que des effets transfrontaliers importants sont liés à des mesures n'ayant pas fait l'objet d'une demande de réciprocité peuvent introduire une telle demande. Les cas sujets à discussion (sur les cas hybrides, par exemple) donneront lieu à une procédure auprès du CTC/conseil général.

Chaque mesure à laquelle s'applique le principe de réciprocité figurera dans l'annexe à la recommandation du CERS. Celle-ci sera disponible dans toutes les langues officielles et sera mise à jour trimestriellement.

¹ Recommendation of the European Systemic Risk Board of 15 December 2015 on the assessment of cross-border effects of and voluntary reciprocity for macroprudential measures (ESRB/2015/2).

² Decision of the European Systemic Risk Board of 16 December 2015 on a coordination framework for the notification of national macroprudential policy measures by relevant authorities, the issuing of opinions and recommendations by the ESRB, and repealing Decision ESRB/2014/2 (ESRB/2015/4).

L'application de la réciprocité par les États membres non activants est facultative, mais soumise à une procédure de *comply or explain*.

Pour appliquer le principe de réciprocité, il faut utiliser la même mesure macroprudentielle que celle appliquée par le pays activant. Si cette mesure n'est pas prévue dans le cadre réglementaire, l'on peut utiliser une mesure ayant un effet similaire. Cela doit se faire en concertation avec le CERS.

La décision de réciprocité doit être prise au plus tard trois mois après la publication au *Journal officiel* de l'annexe actualisée de la recommandation du CERS (sauf délai spécifique prévu). La réciprocité doit être notifiée au CERS dans le mois suivant son application. Il est prévu un suivi bisannuel (commençant le 30 juin 2017) dans le cadre duquel les États membres doivent rendre compte au CERS de l'application du principe de réciprocité et justifier tout écart éventuel par rapport à celui-ci.

3. Application en Belgique

En droit belge, chaque mesure macroprudentielle de portée générale requiert un règlement de la Banque¹; cela vaut également pour la reconnaissance de mesures macroprudentielles de portée générale adoptées dans un autre État membre. Afin de pouvoir appliquer le cadre du CERS en Belgique, un règlement est requis.

Il convient d'établir une distinction entre réciprocité (*reciprocity*) et reconnaissance. La réciprocité implique que l'on applique en Belgique la même mesure que celle qui s'applique dans l'État membre d'origine. Cela se fait en réciproquant par exemple une mesure de droit hongrois par la même mesure en droit belge. La reconnaissance, par contre, signifie que la mesure hongroise est directement d'application dans l'ordre juridique belge. L'effet de la réciprocité et de la reconnaissance est donc le même; et la recommandation du CERS traite les deux hypothèses. Le règlement de la BNB² traite exclusivement de l'hypothèse de reconnaissance, qui est la plus fréquente.

Le champ d'application matériel

Le règlement de la BNB prévoit une procédure de reconnaissance flexible pour trois types de mesures macroprudentielles, si le CERS en recommande la reconnaissance. Il s'agit de mesures pour lesquelles le CRR ou la loi bancaire prévoit en exécution de la CRD IV une base juridique pour la reconnaissance. Il s'agit : (1) de mesures nationales adoptées pour contrer le risque macroprudentiel ou systémique et prises sur la base de l'article 458 du CRR; (2) de coussins de fonds propres contracycliques au-delà de 2,5 % (pour lesquels une reconnaissance n'est donc pas prévue par la loi) et (3) de coussins pour le risque macroprudentiel ou systémique (donc pas les coussins spécifiques à l'établissement pour les établissements d'importance systémique).

D'une part, le champ d'application du règlement est donc plus limité que celui de la recommandation du CERS, laquelle inclut toutes les mesures macroprudentielles possibles, y compris des mesures qui ne sont pas prises en vertu du CRR ou des dispositions nationales transposant la CRD IV. Les trois types de mesures précitées sont reconnues en vertu du règlement, à moins que la Banque ne décide par règlement de ne pas procéder à la

¹ Article 36, § 1-2 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique.

² Règlement du 24 février 2016 de la Banque Nationale de Belgique relatif à la reconnaissance des mesures macroprudentielles, approuvé par l'AR du 20 mai 2016.

reconnaissance. La logique est pour ainsi dire inversée: la reconnaissance ne nécessite plus de règlement, mais un règlement est en revanche requis en cas de non-reconnaissance.

D'autre part, le champ d'application *ratione materiae* du règlement proposé est plus large que celui de la recommandation, en ce qu'il porte aussi exécution de la recommandation n° 2014/1 du CERS¹, qui recommande de reconnaître également les pourcentages de CCB au-delà de 2,5 % adoptés dans un État-membre.

Le champ d'application personnel

Le règlement proposé est applicable aux établissements de crédit de droit belge.

Exigences en cas de reconnaissance ou de non-reconnaissance.

Si le CERS recommande la reconnaissance d'une mesure nationale prise dans un État membre en vertu de l'**article 458** du règlement n° 575/2013, la Banque nationale examine si les conditions mentionnées au paragraphe 4 dudit article ont été prises en considération par le CERS. Si une mesure au titre de l'article 458 est reconnue en application du règlement proposé, la Belgique est tenue, en vertu de l'article 458, paragraphe 6, du règlement n° 575/2013, de le notifier au Conseil de l'UE, à la CE, à l'ABE et au CERS. De plus, l'article 1^{er}, § 4, du règlement proposé prévoit que les mesures reconnues au titre de l'article 458 doivent être publiées sur le site internet de la Banque nationale, accompagnées de leur date d'entrée en vigueur.

La reconnaissance des coussins pour **risque macroprudentiel ou risque systémique** est également soumise à l'obligation de publication sur le site internet de la Banque nationale. La Banque est par ailleurs tenue, en vertu de la recommandation E de la recommandation, de notifier la reconnaissance au CERS.

La reconnaissance d'un **pourcentage de coussin contracyclique supérieur à 2,5 %** est également soumise aux exigences de publication prévues à l'article 7, § 3, de l'annexe IV à la loi bancaire. Si la Banque adopte un règlement de non-reconnaissance (auquel cas les banques belges doivent appliquer un CCB de 2,5 % pour leur exposition), ou si elle reconnaît un pourcentage situé entre 2,5 % et le pourcentage dans l'État membre, la Banque est tenue, en vertu de la recommandation 2014/1, de le notifier au CERS, à l'autorité macroprudentielle dans l'État membre et à la BCE.

Entrée en vigueur d'une mesure réciprocitée

La reconnaissance d'un CCB supérieur à 2,5 % en Belgique entre en vigueur au moment de l'entrée en vigueur dudit CCB dans l'État membre.

La reconnaissance d'une mesure au titre de l'article 458 et ou de coussins pour risque macroprudentiel ou systémique est soumise à un régime légèrement différent. Pour donner à la Banque le temps de juger si une mesure doit être reconnue ou non, la reconnaissance n'entre en vigueur que deux mois après la publication de la mesure dans la recommandation. Cette règle des deux mois respecte le délai maximum de trois mois prescrit par

¹ Recommendation of the European Systemic Risk Board of 18 June 2014 on guidance for setting countercyclical buffer rates (ESRB/2014/1).

le CERS. Si cette date se situe avant l'entrée en vigueur de la mesure dans l'État membre, la mesure n'entre en vigueur en Belgique qu'à la date d'entrée en vigueur dans l'État membre.