

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE

RECOMMANDATION DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE

du 6 mars 2023

modifiant la recommandation CERS/2015/2 sur l'évaluation des effets transfrontaliers et la réciprocité volontaire des mesures de politique macroprudentielle

(CERS/2023/1)

(2023/C 158/01)

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu l'accord sur l'Espace économique européen ⁽¹⁾, et notamment son annexe IX,

vu le règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique ⁽²⁾, et notamment son article 3, ainsi que ses articles 16 à 18,

vu le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 ⁽³⁾, et notamment son article 458, paragraphe 8,

vu la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE ⁽⁴⁾, et notamment son titre VII, chapitre 4, section II,

vu la décision CERS/2011/1 du Comité européen du risque systémique du 20 janvier 2011 portant adoption du règlement intérieur du Comité européen du risque systémique ⁽⁵⁾, et notamment ses articles 18 à 20,

considérant ce qui suit :

- (1) Afin de garantir l'efficacité et la cohérence des mesures nationales de politique macroprudentielle, il convient de compléter la reconnaissance, imposée par le droit de l'Union, par une réciprocité volontaire.

⁽¹⁾ JO L 1 du 3.1.1994, p. 3.

⁽²⁾ JO L 331 du 15.12.2010, p. 1.

⁽³⁾ JO L 176 du 27.6.2013, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 176 du 27.6.2013, p. 338.

⁽⁵⁾ JO C 58 du 24.2.2011, p. 4.

- (2) Le cadre relatif à l'application réciproque volontaire des mesures de politique macroprudentielle présenté dans la recommandation CERS/2015/2 du Comité européen du risque systémique ⁽⁶⁾ vise à garantir que toutes les mesures de politique macroprudentielle fondées sur les expositions activées dans un État membre sont appliquées par réciprocité dans les autres États membres.
- (3) La recommandation CERS/2017/4 du Comité européen du risque systémique ⁽⁷⁾ recommande à l'autorité d'activation concernée de proposer, lorsqu'elle présente une demande de réciprocité au Comité européen du risque systémique (CERS), un seuil d'importance maximum en deçà duquel l'exposition au risque macroprudentiel identifié d'un prestataire de services financiers donné sur le territoire où la mesure de politique macroprudentielle est appliquée par l'autorité d'activation peut être considérée comme n'étant pas importante. Le CERS peut recommander un seuil différent s'il l'estime nécessaire.
- (4) La décision du Comité mixte de l'EEE n° 79/2019 du 29 mars 2019 modifiant l'annexe IX (Services financiers) de l'accord EEE [2019/2133] ⁽⁸⁾ a intégré la directive 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 575/2013 dans l'accord sur l'Espace économique européen (accord EEE) avec effet au 1^{er} janvier 2020. La directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁹⁾ et le règlement (UE) 2020/873 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁰⁾, qui ont apporté des modifications significatives à la directive 2013/36/UE et au règlement (UE) n° 575/2013, ont été intégrés à l'accord EEE par la décision n° 383/2021 du Comité mixte de l'EEE du 10 décembre 2021 modifiant l'annexe IX (Services financiers) de l'accord EEE ⁽¹¹⁾ et par la décision n° 301/2021 du Comité mixte de l'EEE du 29 octobre 2021 modifiant l'annexe IX (Services financiers) de l'accord EEE ⁽¹²⁾, respectivement. La directive (UE) 2019/878 et le règlement (UE) 2020/873 sont désormais applicables en Norvège.
- (5) Depuis le 31 décembre 2020, les établissements de crédit agréés en Norvège sont soumis : i) à un coussin pour le risque systémique pour les expositions situées en Norvège, appliqué à un taux de 4,5 %, conformément à l'article 133 de la directive 2013/36/UE ; ii) à un plancher de 20 % pour les pondérations de risque moyennes (pondérées en fonction des expositions) pour les expositions sur les biens immobiliers résidentiels situées en Norvège, conformément à l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du règlement (UE) n° 575/2013 (applicable aux établissements de crédit utilisant l'approche fondée sur les notations internes [NI]) ; et iii) à un plancher de 35 % pour les pondérations de risque moyennes (pondérées en fonction des expositions) pour les expositions sur les biens immobiliers commerciaux situées en Norvège, conformément à l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du règlement (UE) n° 575/2013 (applicable aux établissements de crédit utilisant l'approche NI). Les autorités norvégiennes ont prévu une période d'introduction progressive pour l'application du coussin pour le risque systémique aux établissements de crédit qui n'utilisent pas l'approche NI avancée.
- (6) Le 2 février 2021, le ministère des finances norvégien (*Finansdepartementet*), agissant en tant qu'autorité désignée norvégienne aux fins de l'article 133, paragraphe 1, de la directive 2013/36/UE et de l'article 458, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 575/2013, a présenté au CERS une demande d'application par réciprocité du taux de coussin pour le risque systémique conformément à l'article 134, paragraphe 5, de la directive 2013/36/UE ainsi que des planchers de pondération de risque conformément à l'article 458, paragraphe 8, du règlement (UE) n° 575/2013.

⁽⁶⁾ Recommandation CERS/2015/2 du Comité européen du risque systémique du 15 décembre 2015 sur l'évaluation des effets transfrontaliers et la réciprocité volontaire des mesures de politique macroprudentielle (JO C 97 du 12.3.2016, p. 9).

⁽⁷⁾ Recommandation du Comité européen du risque systémique du 20 octobre 2017 modifiant la recommandation CERS/2015/2 sur l'évaluation des effets transfrontaliers et la réciprocité volontaire des mesures de politique macroprudentielle (CERS/2017/4) (JO C 431 du 15.12.2017, p. 1).

⁽⁸⁾ JO L 321 du 12.12.2019, p. 170.

⁽⁹⁾ Directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres (JO L 150 du 7.6.2019, p. 253).

⁽¹⁰⁾ Règlement (UE) 2020/873 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2020 modifiant les règlements (UE) n° 575/2013 et (UE) 2019/876 en ce qui concerne certains ajustements à apporter en réponse à la pandémie de COVID-19 (JO L 204 du 26.6.2020, p. 4).

⁽¹¹⁾ Décision du 10 décembre 2021 (non encore parue au Journal officiel).

⁽¹²⁾ Décision du 29 octobre 2021 (non encore parue au Journal officiel).

- (7) À la suite de la demande adressée par le ministère des finances norvégien au CERS, ce dernier a adopté la recommandation CERS/2021/3 du Comité européen du risque systémique ⁽¹³⁾, qui inclut ces mesures dans la liste des mesures de politique macroprudentielle dont l'application réciproque est recommandée au titre de la recommandation CERS/2015/2.
- (8) Le 16 décembre 2022, le ministère des finances norvégien a notifié au CERS son intention i) de modifier le taux de coussin pour le risque systémique pour les expositions situées en Norvège applicable à tous les établissements de crédit agréés en Norvège et ii) de prolonger de deux années supplémentaires les planchers de pondération de risque applicables aux expositions sur les biens immobiliers résidentiels et commerciaux situées en Norvège des établissements de crédit agréés en Norvège utilisant l'approche NI. La modification et la prolongation notifiées des mesures n'ont pas d'incidence sur leur calibrage et leur conception. Toutefois, le ministère des finances norvégien a prolongé jusqu'au 30 décembre 2023 la période d'introduction progressive pour l'application du taux de coussin pour le risque systémique de 4,5 % dans le cas des établissements de crédit qui n'utilisent pas l'approche NI avancée. Jusqu'à cette date, le taux de coussin pour le risque systémique applicable aux expositions situées en Norvège est fixé à 3 % pour les établissements de crédit qui n'utilisent pas l'approche NI avancée. Aux fins de l'application réciproque de cette mesure, il convient qu'une période d'introduction progressive similaire soit appliquée aux établissements de crédit étrangers qui n'utilisent pas l'approche NI avancée.
- (9) Les notifications du 16 décembre 2022 comprenaient également une demande adressée au CERS de continuer à recommander l'application réciproque de l'ensemble de ces trois mesures. En ce qui concerne l'application réciproque du coussin pour le risque systémique, le ministère des finances norvégien a proposé d'abaisser le seuil d'importance et de le fixer à un montant d'exposition pondéré de 5 milliards de couronnes norvégiennes, ce qui correspond à environ 0,16 % du montant total d'exposition pondéré des établissements de crédit qui effectuent des déclarations en Norvège.
- (10) À la suite de la demande adressée par le ministère des finances norvégien au CERS et afin : i) d'éviter la concrétisation d'effets transfrontaliers négatifs sous la forme de fuites et d'arbitrages réglementaires qui pourraient résulter de la mise en œuvre de mesures de politique macroprudentielle appliquées en Norvège ; et ii) de préserver l'égalité des conditions de concurrence entre les établissements de crédit de l'EEE, le conseil général du CERS a décidé de continuer à inclure les mesures dans la liste des mesures de politique macroprudentielle dont l'application réciproque est recommandée au titre de la recommandation CERS/2015/2 et de modifier légèrement les paramètres de la recommandation relative à l'application réciproque du coussin pour le risque systémique.
- (11) Conformément à la demande du ministère des finances norvégien, le seuil d'importance pour l'application réciproque du coussin pour le risque systémique devrait être abaissé et fixé à un montant d'exposition pondéré de 5 milliards de couronnes norvégiennes. Le marché bancaire norvégien est étroitement lié aux marchés d'autres pays nordiques tels que le Danemark, la Finlande et la Suède. Dans un marché financier intégré, un seuil d'importance bas empêche les fuites éventuelles et l'arbitrage réglementaire, et contribue ainsi à préserver la stabilité financière et l'égalité des conditions de concurrence. En outre, la charge administrative découlant de l'application réciproque du coussin pour le risque systémique est considérée comme étant relativement faible, étant donné que le coussin pour le risque systémique devant être appliqué par les autorités norvégiennes est une mesure simple et standardisée et que les établissements de crédit et les autorités sont déjà en mesure d'identifier les pays où se situent les expositions. Comme l'abaissement du seuil d'importance pourrait nécessiter l'adoption de nouvelles mesures de réciprocité nationales ou la modification de mesures existantes, il convient d'appliquer la période de transition standard de trois mois suivant la publication de la présente recommandation au *Journal officiel de l'Union européenne* aux fins de la mise en œuvre de mesures de réciprocité. En ce qui concerne l'application réciproque des autres mesures visées dans les notifications du 16 décembre 2022, pour lesquelles le CERS continue de recommander l'application réciproque, aucune nouvelle période de transition n'est envisagée, étant donné que l'application réciproque est déjà recommandée au titre de la recommandation CERS/2021/3.
- (12) En outre, la recommandation CERS/2021/3, qui modifie la recommandation CERS/2015/2 pour y inclure les mesures norvégiennes, a été mise en œuvre lorsque les établissements de crédit agréés en Norvège n'étaient pas encore soumis à la directive (UE) 2019/878. Par conséquent, les autorités compétentes des États membres qui avaient déjà transposé la directive (UE) 2019/878 étaient en mesure d'appliquer par réciprocité le coussin norvégien pour le risque systémique d'une manière et à un niveau qui tenaient compte de tout chevauchement ou de toute différence dans les exigences de fonds propres applicables dans leur État membre et en Norvège. La directive

⁽¹³⁾ Recommandation CERS/2021/3 du Comité européen du risque systémique du 30 avril 2021 modifiant la recommandation CERS/2015/2 sur l'évaluation des effets transfrontaliers et la réciprocité volontaire des mesures de politique macroprudentielle (JO C 222 du 11.6.2021, p. 1).

(UE) 2019/878 a depuis été intégrée dans l'accord EEE et est désormais également applicable en Norvège. Par conséquent, il convient que toute référence à la directive (UE) 2019/878 soit supprimée de la recommandation CERS/2015/2. De surcroît, le CERS n'a trouvé aucun élément prouvant que le taux de coussin pour le risque systémique, tel que modifié par les autorités norvégiennes, fait totalement ou partiellement double emploi avec le fonctionnement du coussin pour les autres établissements d'importance systémique (autres EIS) prévu à l'article 131 de la directive 2013/36/UE.

- (13) La présente modification de la recommandation CERS/2015/2 n'affecte pas la continuité de la recommandation d'application réciproque des mesures macroprudentielles nationales activées par les autorités norvégiennes le 31 décembre 2020, comme indiqué dans la recommandation CERS/2021/3. Les modifications actuelles de la recommandation CERS/2015/2, à l'exception de l'abaissement du seuil de l'application réciproque volontaire du coussin pour le risque systémique et de la prolongation de la période d'introduction progressive du coussin pour le risque systémique pour les établissements de crédit qui n'utilisent pas l'approche NI avancée, sont de nature éditoriale. Par conséquent, une période de transition renouvelée pour la reconnaissance des mesures norvégiennes, telle que décrite dans la recommandation CERS/2021/3, n'est pas recommandée. La période de transition standard de trois mois suivant la publication de la présente recommandation au *Journal officiel de l'Union européenne* n'est applicable qu'aux mesures, ou leurs modifications, qui appliquent par réciprocité le coussin pour le risque systémique que les autorités nationales doivent adopter en raison de l'abaissement du seuil d'importance.
- (14) Il convient donc de modifier la recommandation CERS/2015/2 en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION :

Modifications

La recommandation CERS/2015/2 est modifiée comme suit :

- à la section 1, la recommandation C, paragraphe 1, les mesures concernant la Norvège sont remplacées par le texte suivant :
 - « — un taux de coussin pour le risque systémique de 4,5 % pour toutes les expositions situées en Norvège, conformément à l'article 133 de la directive 2013/36/UE, telle qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 conformément aux dispositions de l'accord sur l'Espace économique européen (*) (accord EEE) (ci-après la « CRD telle qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 »), imposé à tous les établissements de crédit agréés en Norvège ;
 - un plancher de 20 % pour les pondérations de risque moyennes (pondérées en fonction des expositions) pour les expositions sur les biens immobiliers résidentiels situées en Norvège, conformément à l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du règlement (UE) n° 575/2013, tel qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 conformément aux dispositions de l'accord EEE (ci-après le « CRR tel qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 »), imposé aux établissements de crédit agréés en Norvège utilisant l'approche fondée sur les notations internes (NI) pour calculer les exigences de fonds propres réglementaires ;
 - un plancher de 35 % pour les pondérations de risque moyennes (pondérées en fonction des expositions) pour les expositions sur les biens immobiliers commerciaux situées en Norvège, conformément à l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du CRR tel qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022, imposé aux établissements de crédit agréés en Norvège utilisant l'approche NI pour calculer les exigences de fonds propres réglementaires.

(*) JO L I du 3.1.1994, p. 3. » ;

- l'annexe est modifiée conformément à l'annexe de la présente décision.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 6 mars 2023.

*Le chef du secrétariat du CERS,
au nom du conseil général du CERS,
Francesco MAZZAFERRO*

ANNEXE

L'annexe de la recommandation CERS/2015/2 est modifiée comme suit :

1. les mesures concernant la Norvège sont remplacées par le texte suivant :

- « — un taux de coussin pour le risque systémique de 4,5 % pour les expositions situées en Norvège, conformément à l'article 133 de la directive 2013/36/UE, telle qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 conformément aux dispositions de l'accord sur l'Espace économique européen (accord EEE) (ci-après la " CRD telle qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 "), imposé à tous les établissements de crédit agréés en Norvège ;
- un plancher de 20 % pour les pondérations de risque moyennes (pondérées en fonction des expositions) pour les expositions sur les biens immobiliers résidentiels situées en Norvège, conformément à l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du règlement (UE) n° 575/2013, tel qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 conformément aux dispositions de l'accord EEE (ci-après le " CRR tel qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 "), imposé aux établissements de crédit agréés en Norvège utilisant l'approche fondée sur les notations internes (NI) pour calculer les exigences de fonds propres réglementaires ;
- un plancher de 35 % pour les pondérations de risque moyennes (pondérées en fonction des expositions) pour les expositions sur les biens immobiliers commerciaux situées en Norvège, conformément à l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du CRR tel qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022, imposé aux établissements de crédit agréés en Norvège utilisant l'approche NI pour calculer les exigences de fonds propres réglementaires. » ;

2. la partie « I. Description de la mesure » est modifiée comme suit :

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :

- « 1. À compter du 31 décembre 2020, le ministère des finances norvégien a introduit trois mesures macroprudentielles, à savoir i) un de coussin pour le risque systémique pour les expositions situées en Norvège, conformément à l'article 133 de la CRD telle qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 ; ii) un plancher pour les pondérations de risque moyennes pour les expositions sur les biens immobiliers résidentiels situées en Norvège, conformément à l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du CRR tel qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022 ; et iii) un plancher pour les pondérations de risque moyennes pour les expositions sur les biens immobiliers commerciaux situées en Norvège, conformément à l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du CRR tel qu'applicable pour et au sein de la Norvège à compter du 31 décembre 2022. » ;

b) au paragraphe 2, « 31 décembre 2022 » est remplacé par « 30 décembre 2023 » ;

3. la partie « II. Application réciproque » est modifiée comme suit :

a) le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant :

- « 5 bis. Il est recommandé aux autorités concernées d'appliquer par réciprocité les mesures norvégiennes pour les expositions situées en Norvège, conformément à l'article 134, paragraphe 1, de la directive 2013/36/UE et à l'article 458, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 575/2013, respectivement. Il est recommandé aux autorités concernées d'appliquer par réciprocité le taux de coussin pour le risque systémique dans les dix-huit mois suivant la publication de la recommandation CERS/2021/3 du Comité européen du risque systémique (**) au *Journal officiel de l'Union européenne*. Il convient que les planchers pour les pondérations de risque pour les expositions sur les biens immobiliers résidentiels et commerciaux situées en Norvège donnent lieu à une application réciproque pendant la période de transition standard de trois mois suivant la publication de la recommandation CERS/2021/3 au *Journal officiel de l'Union européenne*.

- 5 ter. Étant donné que l'abaissement du seuil d'importance tel que visé dans la recommandation CERS/2021/3 du Comité européen du risque systémique (***) pourrait obliger une autorité compétente à adopter une nouvelle mesure nationale de réciprocité ou à modifier les mesures nationales existantes de réciprocité de la mesure norvégienne en matière de coussin pour le risque systémique, la période de transition standard de trois mois suivant la publication de la recommandation CERS/2023/1 au *Journal officiel de l'Union européenne* aux fins de la mise en œuvre des mesures de réciprocité s'applique.

(**) JO C 222 du 11.6.2021, p. 1.

(***) Non encore parue au *Journal officiel*. »;

b) le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant :

« 6. S'il n'existe pas de mesures de politique macroprudentielle identiques sur leur territoire, conformément à la recommandation C, paragraphe 2, il est recommandé aux autorités concernées d'appliquer, après consultation du CERS, les mesures de politique macroprudentielle existant sur leur territoire dont l'effet est le plus proche des mesures susmentionnées dont l'application réciproque est recommandée. Il est recommandé aux autorités concernées d'adopter les mesures équivalentes, d'une part, dans un délai de douze mois pour l'application réciproque des planchers de pondération de risque moyenne pour les expositions sur les biens immobiliers résidentiels et commerciaux, et, d'autre part, dans un délai de dix-huit mois pour l'application réciproque du taux de coussin pour le risque systémique, à la suite de la publication de la recommandation CERS/2021/3 au *Journal officiel de l'Union européenne*. Dans la mesure où l'abaissement du seuil d'importance oblige une autorité compétente à adopter une nouvelle mesure nationale de réciprocité comme décrit dans le présent paragraphe ou à modifier les mesures nationales existantes de réciprocité de la mesure norvégienne en matière de coussin pour le risque systémique, la période de transition standard de trois mois suivant la publication de la recommandation CERS/2023/1 au *Journal officiel de l'Union européenne* aux fins de la mise en œuvre des mesures réciproques s'applique. » ;

c) le paragraphe 7 est supprimé ;

4. à la partie « III. Seuil d'importance », le paragraphe 8, point a), est remplacé par le texte suivant :

« a) pour le taux de coussin pour le risque systémique, le seuil d'importance est fixé à un montant d'exposition pondéré de 5 milliards de couronnes norvégiennes, ce qui correspond à environ 0,16 % du montant total d'exposition pondéré des établissements de crédit qui effectuent des déclarations en Norvège ; » ;
