

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE

RECOMMANDATION DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE

du 27 mai 2020

sur des restrictions applicables aux distributions pendant la pandémie de COVID-19

(CERS/2020/7)

(2020/C 212/01)

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE,

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

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 ⁽¹⁾, et notamment son article 3, paragraphe 2, points b), d) et f), et ses articles 16 à 18,

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 ⁽²⁾, et notamment son article 15, paragraphe 3, point e), et ses articles 18 à 20,

considérant ce qui suit:

- (1) La crise liée à la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) a rapidement progressé, passant d'une urgence médicale extraordinaire à un choc économique grave susceptible de se transformer en une crise financière systémique. La durée de cette crise et sa gravité demeurent incertaines. Il est évident qu'il est nécessaire que les établissements financiers conservent un montant de fonds propres suffisamment élevé pour atténuer le risque systémique et contribuer à la reprise économique.
- (2) Un certain nombre d'institutions membres du Comité européen du risque systémique (CERS), à savoir l'Autorité bancaire européenne ⁽³⁾ (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles ⁽⁴⁾ (AEAPP), la Banque centrale européenne ⁽⁵⁾ (BCE) ainsi que de nombreuses autorités nationales ont encouragé les banques, assureurs et réassureurs de l'Union à s'abstenir d'effectuer des versements volontaires (par exemple, dividendes, bonus et rachats d'actions destinés à rémunérer les actionnaires). Ces mesures peuvent accroître la résilience du secteur financier, en renforçant sa capacité à octroyer des prêts à l'économie réelle en situation de crise et en réduisant le risque de défaillance des établissements financiers causée par des risques liés à la COVID-19.

⁽¹⁾ JO L 331 du 15.12.2010, p. 1.

⁽²⁾ JO C 58 du 24.2.2011, p. 4.

⁽³⁾ <https://eba.europa.eu/eba-provides-additional-clarity-on-measures-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector> (en anglais).

⁽⁴⁾ https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-statement-dividends-distribution-and-variable-remuneration-policies-context-covid-19_en (en anglais).

⁽⁵⁾ Recommandation de la Banque centrale européenne du 27 mars 2020 relative aux politiques de distribution de dividendes pendant la pandémie de COVID-19 et abrogeant la recommandation BCE/2020/1 (BCE/2020/19) (JO C 102 I du 30.3.2020, p. 1).

- (3) Le CERS est chargé de la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union et il devrait contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur et assurer ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Si le CERS accueille favorablement et soutient pleinement les initiatives de ses institutions membres, il estime également qu'il est nécessaire d'émettre une recommandation afin de garantir que les établissements financiers de l'ensemble du secteur financier susceptibles de présenter un risque pour la stabilité financière conservent des niveaux élevés de fonds propres.
- (4) La présente recommandation reconnaît le comportement procyclique des banques, ainsi que le rôle essentiel que celles-ci jouent dans l'économie. Elle vise à limiter la distribution des bénéfices et de capital des banques afin d'accroître leur résilience pendant la crise et d'encourager l'octroi de prêts nécessaires à l'économie réelle. Elle vise également à réduire le risque que, dans les cas où les gouvernements soutiennent les banques pendant la crise, les actionnaires et les instances dirigeantes modifient l'allocation du capital pour leur propre profit. En outre, si les banques utilisent les versements de dividendes comme un signal de force envoyé au marché, cela pourrait compromettre la position relative d'établissements financiers plus prudents qui pourraient alors se trouver stigmatisés. Ce dernier argument plaide en faveur d'une mesure large, coordonnée et obligatoire. Les entreprises d'investissement figurent sur la liste des établissements financiers établie par la présente recommandation, car elles jouent un rôle important dans le fonctionnement du marché et peuvent présenter des risques similaires à ceux des banques.
- (5) La présente recommandation reconnaît le risque que cette crise fait peser sur la solvabilité des assureurs et des réassureurs. Il est probable qu'une diminution des flux de trésorerie provenant de nouvelles activités se produira, combinée à une augmentation des passifs due à une période prolongée de taux d'intérêt très faibles et à une baisse du rendement des actifs à l'avenir. Étant donné que les assureurs et réassureurs jouent un rôle essentiel dans le secteur financier, il existe également le risque de mise en place d'une stratégie commune de réduction des risques financiers, telle que la vente d'obligations d'entreprise offrant un meilleur rendement, qui serait amplifiée par des baisses de notation à grande échelle. En outre, l'argument avancé pour les banques relatif au fait que les versements de dividendes constituent un signal de force envoyé au marché et à la stigmatisation des restrictions qui y est associée, vaut également pour les assureurs et les réassureurs.
- (6) La présente recommandation est destinée à s'appliquer aux contreparties centrales, compte tenu de leur rôle d'importance systémique dans la compensation des opérations sur les marchés financiers. En conservant des ressources propres supplémentaires, les contreparties centrales seraient en mesure de compenser les pertes ne résultant pas d'une défaillance, ce qui est particulièrement pertinent en matière de risque opérationnel, que les contreparties centrales couvrent avec leurs propres ressources plutôt qu'avec les contributions des membres compensateurs. La présente recommandation garantira la cohérence entre les établissements financiers à un moment où les recettes des contreparties centrales pourraient bénéficier de volumes plus importants d'opérations sur le marché et, le cas échéant, permettra aux contreparties centrales d'augmenter volontairement leur intérêts propres en jeu (*skin-in-the-game*) dans les défaillances en cascade, compte tenu des risques généralement accrus liés à une volatilité plus élevée du marché. Enfin, il est prévu que le maintien des fonds propres dans les contreparties centrales réduise la probabilité d'un recours à l'argent des contribuables en cas de pertes (résultant ou non d'une défaillance) à un moment où les dépenses budgétaires sont déjà particulièrement sous pression. D'une manière générale, il est important que les contreparties centrales conservent des ressources propres préfinancées appropriées en plus des marges initiales et des fonds de défaillance.
- (7) La présente recommandation vise à traiter les mesures prises par les établissements financiers qui entraînent une réduction du montant et de la qualité de leurs fonds propres ou une diminution de leur capacité d'absorption des pertes pendant la durée de la crise liée à la COVID-19. Cela inclut les versements de dividendes, les rachats d'actions ordinaires et les paiements de la rémunération variable. Si un établissement financier souhaitait remplacer des actions ordinaires, il le ferait conformément à la présente recommandation.
- (8) La présente recommandation reconnaît les principes régissant le marché unique et le rôle que jouent la liberté de circulation des capitaux et le partage des risques au sein de l'Union dans la stimulation de la croissance. Elle vise à tenir compte des risques d'externalités négatives potentielles découlant de décisions prises par des établissements financiers transfrontaliers en période de crise. Une fuite vers la sécurité ou un biais national, comme il s'en produit souvent en période de crise financière, peut avoir des incidences négatives sur les économies locales. La présente recommandation préconise aux autorités concernées d'engager un dialogue lorsqu'elles envisagent d'imposer des restrictions de versement à des filiales d'établissements financiers de l'Union.
- (9) Les régimes réglementaires varient selon les secteurs et les États membres et il convient que les autorités concernées envisagent d'utiliser tout outil de surveillance dont ils disposent tant en vertu du droit de l'Union que du droit national, tel que les recommandations ou les orientations, pour atteindre les objectifs de la présente recommandation, dans la mesure autorisée par la loi.

- (10) La présente recommandation établit une liste d'établissements financiers qui devraient, au minimum, faire l'objet des restrictions. Les autorités sont libres d'imposer les restrictions à d'autres établissements financiers qui octroient des prêts à l'économie réelle, tels que les sociétés de crédit-bail.
- (11) La présente recommandation vise à soutenir les initiatives antérieures de la BCE, de l'ABE, de l'AEAPP et des autorités nationales ainsi qu'à renforcer les arguments en faveur d'une approche uniforme dans l'ensemble de l'Union et dans les différents segments du secteur financier, tout en tenant compte du rôle essentiel de ces segments pour l'économie réelle en période de crise. L'objectif ultime est de faire en sorte que les établissements financiers conservent des niveaux suffisants de fonds propres et de capacité d'absorption des pertes afin d'atténuer les incidences de la crise actuelle et de contribuer ainsi à une reprise plus en douceur de l'économie paneuropéenne dans son ensemble.
- (12) La présente recommandation est sans préjudice des mandats de politique monétaire des banques centrales de l'Union.
- (13) Les recommandations du CERS sont publiées après que l'intention du conseil général du CERS de procéder à la publication a été portée à la connaissance des destinataires et du Conseil de l'Union européenne et que ce dernier a eu la possibilité de réagir,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

SECTION 1

RECOMMANDATION

Recommandation A — Restrictions applicables aux distributions

Il est recommandé que, au moins jusqu'au 1^{er} janvier 2021, les autorités concernées demandent aux établissements financiers relevant de leur champ de surveillance ⁽⁶⁾ de s'abstenir de prendre l'une des mesures suivantes:

- a) effectuer un versement de dividendes ou s'engager irrévocablement à effectuer un versement de dividendes;
- b) racheter des actions ordinaires;
- c) créer une obligation de verser une rémunération variable à un preneur de risques importants,

qui a pour effet de réduire la quantité ou la qualité des fonds propres au niveau du groupe de l'Union européenne (ou au niveau individuel lorsque l'établissement financier ne fait pas partie d'un groupe de l'Union européenne) et, le cas échéant, au niveau sous-consolidé ou individuel.

SECTION 2

MISE EN ŒUVRE

1. Définitions

1. Aux fins de la présente recommandation, on entend par:

- a) «autorité concernée»:
 - i) une autorité compétente;
 - ii) une autorité à laquelle est confiée l'adoption ou l'activation de mesures de politique macroprudentielle, notamment:
 - 1) une autorité désignée en vertu du titre VII, chapitre 4, de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁷⁾ ou de l'article 458, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁸⁾;
 - 2) une autorité macroprudentielle dont les objectifs, les accords, les missions, les pouvoirs, les instruments, les exigences de responsabilité et les autres caractéristiques sont définis dans la recommandation CERS/2011/3 ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Cela n'inclut pas les succursales des établissements financiers.

⁽⁷⁾ 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 et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

⁽⁸⁾ 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 aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

⁽⁹⁾ Recommandation CERS/2011/3 du Comité européen du risque systémique du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (JO C 41 du 14.2.2012, p. 1).

- b) «autorité compétente»: l'autorité compétente ou de surveillance telle que définie à l'article 4, paragraphe 1, point 40), du règlement (UE) n° 575/2013, à l'article 13, point 10), de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁰⁾, ou visée à l'article 22 du règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹¹⁾, selon le cas;
- c) «établissement financier»: toute entreprise parmi les suivantes ayant son administration centrale ou son siège statutaire dans l'Union:
 - i) un établissement tel que défini à l'article 4, paragraphe 1, point 3), du règlement (UE) n° 575/2013;
 - ii) une entreprise d'assurance telle que définie à l'article 13, point 1), de la directive 2009/138/CE;
 - iii) une entreprise de réassurance telle que définie à l'article 13, point 4), de la directive 2009/138/CE;
 - iv) une contrepartie centrale telle que définie à l'article 2, point 1), du règlement (UE) n° 648/2012;
- d) «preneur de risques importants»: un membre d'une catégorie de personnel dont les activités professionnelles ont une incidence significative sur le profil de risque de l'établissement financier, y compris un membre d'une catégorie de personnel visée à l'article 92, paragraphe 2, de la directive 2013/36/UE ou à l'article 275, paragraphe 1, point c), du règlement délégué (UE) 2015/35 de la Commission ⁽¹²⁾, ou les instances dirigeantes d'une contrepartie centrale telles que définies à l'article 2, point 29), du règlement (UE) n° 648/2012, selon le cas;
- e) «autorité de résolution»: une autorité telle que définie à l'article 2, paragraphe 1, point 18), de la directive 2014/59/UE ⁽¹³⁾.

2. Exemptions

Les autorités concernées peuvent exempter un établissement financier de la restriction de prendre toute mesure visée aux points a) à c) de la recommandation A si cet établissement financier est légalement tenu de prendre cette mesure.

3. Critères de mise en œuvre

1. La mise en œuvre de la présente recommandation par les autorités concernées satisfait aux critères suivants:
 - a) il convient de tenir dûment compte du principe de proportionnalité, compte tenu notamment de la nature des établissements financiers et de leur capacité de contribuer à l'atténuation du risque systémique pesant sur la stabilité financière qui découle de la crise liée à la COVID-19, ainsi qu'à la reprise économique;
 - b) il y a lieu d'éviter l'arbitrage réglementaire;
 - c) il convient que les autorités concernées évaluent régulièrement l'incidence des restrictions applicables aux distributions qu'elles ont imposées à la lumière des objectifs de la présente recommandation.
2. La mise en œuvre de la recommandation A, points a) et b), satisfait aux critères spécifiques suivants: Pour déterminer s'il est approprié d'appliquer les restrictions au niveau sous-consolidé ou individuel, il est recommandé aux autorités concernées de respecter les principes suivants:
 - a) **Principe 1:** Tout en tenant compte de la nécessité de prévenir ou d'atténuer le risque systémique pesant sur la stabilité financière dans leur État membre et dans l'Union, les autorités concernées devraient soutenir le bon fonctionnement du marché intérieur et reconnaître la nécessité pour le secteur financier d'apporter une contribution durable à la croissance économique des États membres et de l'Union dans son ensemble.
 - b) **Principe 2:** Les autorités concernées devraient veiller à ce qu'aucune restriction n'entraîne d'effets négatifs disproportionnés sur tout ou partie du système financier d'autres États membres ou de l'Union dans son ensemble.
 - c) **Principe 3:** Les autorités concernées devraient coopérer étroitement entre elles et avec les autorités de résolution concernées, y compris au sein des collèges, le cas échéant.

⁽¹⁰⁾ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1).

⁽¹¹⁾ Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 1).

⁽¹²⁾ Règlement délégué (UE) 2015/35 de la Commission du 10 octobre 2014 complétant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO L 12 du 17.12.2009, p. 1).

⁽¹³⁾ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

4. Calendrier du suivi

Conformément à l'article 17, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1092/2010, les destinataires doivent communiquer au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et au CERS les mesures qu'ils ont prises en réaction à la présente recommandation ou fournir une justification adéquate en cas d'inaction. Les communications doivent être envoyées en soumettant le formulaire figurant à l'annexe au plus tard le 31 juillet 2020.

5. Modifications de la présente recommandation

Le conseil général déterminera s'il y a lieu de modifier la présente recommandation et à quel moment elle doit l'être le cas échéant. Ces modifications pourraient notamment comprendre la prorogation de la période d'application de la recommandation A.

6. Suivi et évaluation

1. Le conseil général évaluera les mesures et les justifications communiquées par les destinataires et, le cas échéant, pourra décider que la présente recommandation n'a pas été suivie et qu'un destinataire n'a pas fourni de justification adéquate de son inaction.
2. La méthodologie présentée dans le manuel sur l'évaluation de la conformité aux recommandations du CERS (*Handbook on the assessment of compliance with ESRB recommendations*), qui décrit la procédure d'évaluation de la conformité aux recommandations du CERS, ne s'appliquera pas.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 27 mai 2020.

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

ANNEXE

Communication des mesures prises en réaction à la présente recommandation**1. Informations concernant le destinataire**

Recommandation	
Pays du destinataire	
Établissement	
Qualité (*)	
Nom et coordonnées du répondant	
Date de la communication	

(*) Veuillez indiquer en quelle qualité vous répondez, à savoir l'autorité compétente ou de surveillance visée à l'article 4, paragraphe 1, point 40), du règlement (UE) n° 575/2013, à l'article 13, point 10), de la directive 2009/138/CE, l'autorité compétente visée à l'article 22 du règlement (UE) n° 648/2012, ou l'autorité macroprudentielle.

2. Communication des mesures

Recommandation	Vous y conformez-vous? (Oui/non/non applicable)	Veuillez décrire les mesures prises pour vous y conformer	Si vous ne vous y conformez pas, ou si vous vous y conformez partiellement, veuillez fournir une justification adéquate	Veuillez fournir les détails (par exemple, lien, Journal officiel, numéro de publication) de la mesure adoptée en réaction à la présente recommandation
Recommandation A a)				
Recommandation A b)				
Recommandation A c)				

3. Remarques

1. Le présent formulaire est utilisé pour la communication requise par l'article 17, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1092/2010.
2. Il convient que chaque destinataire soumette le formulaire rempli au CERS par l'intermédiaire du secrétariat du CERS par voie électronique via DARWIN dans le dossier dédié, ou par courrier électronique à l'adresse suivante: notifications@esrb.europa.eu. (Le secrétariat du CERS organisera la transmission des communications au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, sur une base agrégée).
3. Les destinataires sont tenus de fournir toutes les informations et documents pertinents relatifs à la mise en œuvre de la présente recommandation et aux critères de mise en œuvre, y compris des informations sur le fond (telles que la forme juridique de la mesure et le type d'établissements financiers couverts) ainsi que le calendrier des mesures prises.
4. Si un destinataire ne se conforme que partiellement à la recommandation, il convient qu'il fournisse une explication complète de l'ampleur de la non-conformité, ainsi que d'autres détails sur la conformité partielle. Il convient que l'explication précise clairement les parties concernées de la recommandation auxquelles les destinataires ne se conforment pas.