



Haut Comité Juridique
de la Place financière de Paris

**RAPPORT SUR LES
MODALITÉS D'APPLICATION
DU PLANCHER MIS EN PLACE
POUR LE CALCUL DES ACTIFS
PONDÉRÉS (OUTPUT FLOOR)
DANS LE CADRE DE LA MISE EN
ŒUVRE DE L'ACCORD BÂLE III
FINALISÉ EN EUROPE**

*du Haut Comité Juridique
de la Place Financière de Paris*

Le 9 décembre 2019



Le présent rapport a pour objet de fournir une analyse juridique de la conformité aux Accords de Bâle (tels que définis ci-après) de l'Approche 3 (telle que définie ci-après) et non de se prononcer sur l'opportunité de retenir l'une ou l'autre des approches étudiées par la European Banking Authority (« EBA ») pour le calcul des exigences minimales de fonds propres s'imposant aux établissements de crédit.



INTRODUCTION

Les établissements de crédit et certaines entreprises d'investissement sont tenus de respecter des exigences de fonds propres réglementaires. Ces exigences sont calculées en pourcentage des actifs pondérés par les risques, c'est-à-dire le produit de la valeur des actifs telle qu'elle figure au bilan de l'établissement ou de l'entreprise concernée (ou une mesure équivalente pour les engagements hors bilan ou certains autres éléments) et de paramètres de pondération visant à refléter les risques auxquels cet établissement ou cette entreprise est exposé (*risk weighted assets* ou « **RWAs** »). Le calcul de ces RWAs était à l'origine effectué conformément à l'approche dite « standard » reposant sur différents paramètres de pondération variant notamment en fonction de la nature de l'actif concerné ; progressivement, les établissements de crédit ont substitué à cette approche standard une approche basée sur leurs modèles internes d'évaluation du risque qui doivent être préalablement avalisés par le régulateur.

En réponse à l'utilisation croissante de cette approche reposant sur des modèles internes, un mécanisme de plancher (ou *output floor*) applicable au calcul des RWAs a été introduit dans la version finale de l'accord de Bâle III de décembre 2017 intitulée « *Bâle III : finalisation des réformes de l'après-crise* » (l'« **Accord Bâle III Finalisé** »). Cette dernière définit la formule de calcul de cet *output floor*, aux termes de laquelle le montant des RWAs que les établissements assujettis doivent retenir pour calculer les exigences minimales bâloises de fonds propres qui leur sont applicables, doit être le maximum entre (i) le montant des RWAs calculés selon la méthode pour laquelle l'établissement de crédit concerné a reçu une autorisation préalable du régulateur et (ii) 72,5% du montant des RWAs calculés selon la méthode standard (les « **RWAs Floorés** »).

La réglementation européenne prévoit des exigences de fonds propres réglementaires supplémentaires à celles prévues par les Accords de Bâle (tels que définis ci-après). La question se pose donc de savoir si le mécanisme d'*output floor* doit s'appliquer uniquement aux exigences de fonds propres bâloises ou s'il doit également s'appliquer aux exigences supplémentaires de fonds propres imposées par la réglementation européenne.

Plusieurs approches déclinant les différentes modalités d'application du mécanisme d'*output floor* pour les besoins de la détermination des exigences de fonds propres réglementaires applicables aux établissements de crédit ont émergé de la consultation de place menée par l'EBA, et sollicitée par la Commission européenne dans le cadre de la transposition européenne de l'Accord Bâle III Finalisé.

Afin de déterminer les exigences de fonds propres s'imposant aux établissements de crédit, la première approche applique le mécanisme d'*output floor* à l'ensemble des exigences de fonds propres réglementaires, à savoir les exigences bâloises et les exigences européennes. La seconde approche retient une application distributive du mécanisme d'*output floor* additionnant l'exigence résultant du produit des RWAs floorés et des exigences de fonds propres bâloises à l'exigence résultant du



produit des RWAs déterminés selon les approches modèles internes et des exigences de fonds propres supplémentaires européennes. La troisième approche, fonctionnant sur la base d'un mécanisme de *parallel stacks*, retient le maximum de deux grandeurs : (i) le produit des RWAs floorés et des exigences de fonds propres bâloises, et (ii) le produit des RWAs déterminés selon les approches modèles internes et de l'ensemble des exigences de fonds propres réglementaires (les exigences bâloises et les exigences européennes).

Dans ce contexte, la Direction générale du Trésor a saisi, par un courriel en date du 10 octobre 2019, le Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris (le « **HCJP** ») d'une demande d'avis sur la conformité (strictement juridique) de la troisième approche précitée par rapport au texte de l'Accord Bâle III Finalisé.

Le HCJP a, à ce titre, mis en place un Groupe de travail afin de réfléchir à la problématique soulevée par la Direction générale du Trésor¹.

SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS

Le Groupe de travail est arrivé à la conclusion que la troisième approche de mise en œuvre de l'*output floor* respecte, d'un point de vue juridique, le texte de l'Accord Bâle III Finalisé. En effet, au résultat de cette approche, l'exigence totale de fonds propres réglementaires applicable à un établissement de crédit sera toujours au moins égale à l'exigence totale de fonds propres imposée par les Accords de Bâle, dès lors que cette approche retient le maximum de deux grandeurs dont l'une au moins résulte de l'application des RWAs floorés (déterminés conformément à l'Accord Bâle III Finalisé) aux exigences de fonds propres définies dans les Accords de Bâle. La question visant à retenir l'une ou l'autre des approches étudiées par l'EBA pour déterminer les exigences de fonds propres réglementaires s'imposant aux établissements de crédit est, en conséquence, davantage de nature économique ou d'opportunité.

¹ La liste des membres composant le Groupe de travail « Modalités d'Application du Plancher Mis en Place pour le Calcul des Actifs Pondérés (Output Floor) dans le Cadre de la Mise en Œuvre de l'Accord Bâle III Finalisé en Europe » figure en annexe au présent rapport.



I- Contexte de l'introduction de l'*Output Floor*

1.1 - Présentation du Comité de Bâle et des Accords de Bâle

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (le « **Comité de Bâle** ») est un forum créé en décembre 1974, rassemblant des banquiers centraux et des autorités de supervision bancaire, et travaillant sous l'impulsion du G20 et du Conseil de Stabilité Financière (*Financial Stability Board*).

Les Accords de Bâle sont des normes élaborées par le Comité de Bâle qui ont pour objet de définir, à destination des banques à dimension internationale, des exigences minimales de fonds propres afin de protéger leur solvabilité, de sorte à préserver la stabilité du système financier mondial.

Ces accords sont au nombre de trois : (i) d'une part, l'accord de Bâle I publié en juillet 1988 ⁽²⁾, (ii) d'autre part, l'accord de Bâle II mis en place entre 2004 et 2008 ⁽³⁾, (iii) et enfin, l'accord de Bâle III (tel que présenté ci-après) (ensemble, les « **Accords de Bâle** »).

Le troisième accord de Bâle se compose de cinq normes (i) l'accord de Bâle III initial de décembre 2010 élaboré par le Comité de Bâle en réaction à la crise financière⁴, (ii) une norme de janvier 2013 relative au « *ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité* »⁵, (iii) la norme sur « *le ratio de levier et exigences de publicité* » de janvier 2014⁶, (iv) une norme consacrée au « *ratio structurel de liquidité à long terme* » publiée en octobre 2014, et enfin (v) l'Accord de Bâle III Finalisé⁷, parfois dénommé « Bâle IV ».

Les Accords de Bâle ne sont pas dotés d'une force juridique obligatoire⁸ mais il est entendu entre les Etats membres du G20 que les principes définis par ces accords doivent être respectés, impliquant (i) de les transposer dans les ordres juridiques internes pour leur donner force obligatoire, et (ii) la nécessité pour le Comité de Bâle d'évaluer périodiquement la concordance des réglementations nationales avec les Accords de Bâle (dans le cadre du programme dénommé RCAP (*Regulatory Consistency Assessment Programme*)).

² C.B.C.B., *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*, juillet 1988.

³ C.B.C.B., *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*, Dispositif révisé, juin 2004.

⁴ C.B.C.B., *Bâle III : Dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires*, décembre 2010 (document révisé juin 2011).

⁵ C.B.C.B., *Bâle III : Ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, janvier 2013.

⁶ C.B.C.B., *Bâle III : Ratio de levier et exigences de publicité*, janvier 2014.

⁷ C.B.C.B., *Bâle III : Finalisation des réformes de l'après-crise*, décembre 2017.

⁸ L'article 3 de la Charte relative à la gouvernance du Comité de Bâle (publiée le 21 janvier 2013) précise en ce sens que « le Comité n'est investi d'aucune autorité supranationale formelle et ses décisions n'ont pas force exécutoire ».



1.2 - Exigences minimales de fonds propres réglementaires

1.2.1 - Les Accords de Bâle

Les exigences de fonds propres réglementaires posées par les Accords de Bâle se composent :

- (i) d'un ratio de solvabilité qui correspond aux fonds propres des établissements assujettis, exprimés en pourcentage du montant total de leur exposition au risque ; le montant d'exposition au risque correspond principalement au montant des actifs pondérés en fonction des risques auxquels les établissements sont exposés (RWAs) ;
- (ii) d'exigences de fonds propres supplémentaires, appelées « coussins de fonds propres supplémentaires ».

Alors que le non-respect du ratio de solvabilité pourrait avoir pour conséquence le placement en résolution de l'établissement de crédit concerné ou le retrait pour ce dernier de son agrément, le non-respect des exigences de coussins de fonds propres supplémentaires est sanctionné par des interdictions de distributions (dividendes, bonus, etc.) s'imposant à l'établissement de crédit concerné.

Ces exigences de fonds propres ont pour but de s'assurer que les établissements bancaires sont capables d'absorber des pertes inattendues découlant de la réalisation des risques (risque de crédit, risque de marché, risque opérationnel, etc.) auxquels leurs activités les exposent, et non couvertes par leurs profits.

Les Accords de Bâle déterminent les instruments pouvant être comptabilisés en tant que « fonds propres », et les divisent en deux catégories en fonction de leur capacité d'absorption des pertes : (i) d'une part, le *Tier 1 capital* (qui se subdivise lui-même en deux sous-catégories : le *Common equity Tier 1 capital* (CET1) et l'*Additional Tier 1 capital* (AT1)), et (ii) d'autre part, le *Tier 2 capital* (qui dispose d'une plus faible capacité d'absorption des pertes).

Conformément aux Accords de Bâle, les établissements doivent satisfaire à tout moment aux exigences de fonds propres réglementaires suivantes :

- (i) un ratio CET1 d'au moins 4,5% des RWAs, un ratio Tier 1 capital (CET1 et AT1) d'au moins 6% des RWAs, et un ratio de fonds propres total (Tier 1 et Tier 2) d'au moins 8% des RWAs ; et
- (ii) un coussin de conservation obligatoire de 2,5% des RWAs, un coussin contra-cyclique de 0 à 2,5% des RWAs et un coussin (de 1 à 3,5%) applicable aux institutions dites d'importance systémique mondiale (les « *Global systemically important banks* » ou « G-SIBs »).



1.2.2 - La réglementation européenne

La transposition du troisième accord de Bâle en droit européen s'est opérée de la manière suivante :

(i) l'accord de Bâle III initial de décembre 2010 a été transposé par 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 aux entreprises d'investissement (plus couramment dénommé Règlement CRR pour « *Capital requirements regulation* ») ;

(ii) le Règlement (UE) n° 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 (dénommé Règlement CRR II) a transposé les trois normes précitées suivantes : (i) la norme de janvier 2013 relative au « *ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité* », (ii) norme sur « *le ratio de levier et exigences de publicité* » de janvier 2014, et (iii) la norme consacrée au « *ratio structurel de liquidité à long terme* » publiée en octobre 2014 ;

(iii) le futur Règlement (qui s'intitulera Règlement CRR III), qui fera l'objet d'une proposition de la part de la Commission européenne en juin 2020, transposera en droit européen l'Accord de Bâle III Finalisé.

Conformément aux Accords de Bâle, la réglementation européenne impose aux établissements de crédit de respecter :

(i) un ratio CET1 de 4,5% de leurs RWAs, un ratio Tier 1 capital (CET1 et AT1) de 6% du montant de leurs RWAs, et un ratio de fonds propres total (Tier 1 et Tier 2) de 8% du montant de leurs RWAs⁹ ;

(ii) les coussins de fonds propres supplémentaires suivants¹⁰ : un coussin de conservation obligatoire de 2,5% du montant de leurs RWAs⁽¹¹⁾, un coussin contra-cyclique de 0 à 2,5% du montant de leurs RWAs qui est, uniquement, mis en place en cas de croissance excessive du crédit⁽¹²⁾ et un coussin

⁹ Article 92 du Règlement CRR II.

¹⁰ 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, telle que modifiée par la Directive 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE (dite directive CRD V).

¹¹ Le coussin de conservation de fonds propres est constitué de CET1 à hauteur de 2,5% de l'exposition totale de la banque au risque (article 129 de la Directive CRD V). Le but de ce coussin est de faire en sorte que les banques constituent, en dehors des périodes de tensions, des marges de fonds propres qu'elles peuvent mobiliser lorsqu'elles enregistrent des pertes.

¹² Le coussin de fonds propres contracyclique oblige les banques à disposer de CET1 supplémentaire dans les périodes économiques fastes, quand la croissance du crédit est forte. Ce coussin peut être activé par les autorités nationales lorsque le cycle économique s'affaiblit et que l'activité de crédit ralentit. Le taux du coussin contracyclique est, à ce jour, fixé en droit français à 0,5% (voir Décision n° D-HCSF-2019-6 du 7 octobre 2019 du Haut Conseil de stabilité financière relative au taux du coussin de fonds propres contra-cyclique).



de fonds propres supplémentaires qui peut être fixé de 1 à 3,5% du montant de leurs RWAs pour les établissements d'importance systémique mondiale (la terminologie européenne étant à ce titre « *Global Systemically Important Institutions* » ou « *G-SIIs* »).

En outre, la réglementation européenne prévoit des exigences additionnelles de fonds propres par rapport aux Accords de Bâle : (i) des exigences de fonds propres supplémentaires fixées par les superviseurs pour chaque établissement assujéti (et proportionnées au profil particulier de risque de l'établissement) (le « **Pilier 2** »), (ii) un coussin de fonds propres supplémentaires pour le risque systémique¹³, et (iii) un coussin de fonds propres supplémentaires pour les autres établissements d'importance systémique (dénommés O-SIIs pour *Other Systemically Important Institutions*)¹⁴.

1.3 - Modalités de calcul des actifs pondérés par les risques

1.3.1 - Évolution des modalités de calcul des RWAs

À l'origine, le calcul des RWAs se faisait selon l'approche *standard* reposant sur différents paramètres de pondération variant en fonction notamment de la nature de l'actif concerné (l'« **Approche Standard** »).

Progressivement, l'utilisation par les établissements de crédit de modèles internes d'évaluation du risque, nécessitant l'autorisation préalable du régulateur, s'est fortement développée (l'« **Approche Modèles Internes** »).

1.3.2 - Introduction d'un plancher (*output floor*) applicable au calcul des RWAs

Un mécanisme de plancher (*ou output floor*), applicable au calcul des RWAs, a été introduit dans la réglementation bâloise en réponse à l'utilisation croissante de l'Approche Modèles Internes par les établissements de crédit.

Le mécanisme d'*output floor* a ainsi pour objectif de :

- (i) limiter la variabilité des RWAs, et donc des exigences en fonds propres entre établissements de crédit ;
- (ii) améliorer la comparabilité desdites exigences entre établissements de crédit ; et
- (iii) limiter la réduction des exigences en fonds propres en cas de recours à l'Approche Modèles Internes et en réduisant la sensibilité au risque du calcul des exigences minimales de fonds propres.

¹³ Articles 133 et s. de la Directive CRD V.

¹⁴ Articles 131 de la Directive CRD V.



Historiquement, un premier plancher dans le calcul des RWAs a été introduit dès Bâle II. Il a été maintenu sous Bâle III et transposé à l'article 500 du Règlement CRR, lequel prévoit la possibilité pour le régulateur, après consultation de l'EBA, de dispenser certains établissements du recours à ce plancher à condition que ceux-ci satisfassent à toutes les exigences relatives à l'Approche Modèle Interne prévues par le Règlement CRR ou aux conditions d'éligibilité pour l'utilisation de l'approche par mesure avancée prévues par ce même Règlement, le cas échéant.

La version finale de l'Accord de Bâle III Finalisé introduit un *output floor*, en vertu duquel le montant des RWAs que les établissements assujettis doivent retenir pour calculer les exigences minimales de fonds propres qu'ils sont tenus de respecter, *i.e.* les RWAs Floorés, doit être le maximum entre (i) le montant des RWAs calculés selon la méthode pour laquelle l'établissement de crédit concerné a reçu une autorisation préalable du superviseur et (ii) 72,5% du montant des RWAs calculés selon la Méthode Standard. Il prévoit, à ce titre, une application phasée de ce nouveau mécanisme : (i) 50% en janvier 2022, (ii) 55% en janvier 2023, (iii) 60% en janvier 2024, (iv) 65% en janvier 2025, (v) 70% en janvier 2026 et (vi) 72,5 % en janvier 2027.

II- Problématique

Dans le cadre du processus de transposition de l'Accord Bâle III Finalisé, la Commission européenne a, le 4 mai 2018, sollicité un avis technique de l'EBA sur la mise en œuvre du nouveau mécanisme d'*output floor*¹⁵.

En réponse à cette demande, l'EBA a publié plusieurs rapports analysant, notamment, l'impact et les modalités de la mise en œuvre du mécanisme d'*output floor* au sein de l'Union européenne, et plus précisément, ses modalités d'application pour les besoins de la détermination des exigences minimales de fonds propres s'imposant aux établissements de crédit¹⁶.

2.1 - Présentation des approches relatives aux modalités d'application de l'*output floor* dans le cadre de la détermination des exigences minimales de fonds propres applicables aux établissements de crédit

Trois approches déclinant les différentes modalités d'application du mécanisme d'*output floor* pour les besoins de la détermination des exigences minimales de fonds propres applicables aux

¹⁵ Commission européenne, "Call for advice to the EBA for the purposes of revising the own fund requirements for credit, operational, market and credit valuation adjustment risk", 4 mai 2018.

¹⁶ EBA, "Policy advice on the Basel III reforms: output floor", 2 août 2019; EBA, "Basel III reforms: impact study and key recommendations", 2019.



établissements de crédit ont émergé de la consultation de place menée par l'EBA dans le cadre de l'élaboration de ses rapports.

La question est de savoir dans quelle mesure le mécanisme d'*output floor* doit être appliqué aux exigences de fonds propres supplémentaires prévues par la réglementation européenne, chacune des approches étudiées par l'EBA traitant cette question de manière différente.

Ces trois approches sont les suivantes :

Approche 1 : selon cette première approche (l'« **Approche 1** »), le mécanisme d'*output floor* s'applique à l'ensemble des exigences de fonds propres réglementaires, à savoir les exigences bâloises et les exigences européennes ; ainsi, selon cette approche, l'exigence minimale totale de fonds propres applicable à un établissement de crédit doit être déterminée par le produit :

(i) des RWAs Floorés ; et

(ii) de la somme de toutes les exigences en fonds propres applicables à l'établissement de crédit concerné, à savoir les exigences en fonds propres applicables au titre des Accords de Bâle et les exigences en fonds propres additionnelles applicables au titre de la réglementation européenne.

$$\text{RWAs Floorés} \times \sum \begin{array}{l} \text{Exigences de Pilier 1} \\ (4,5\%/6\%/8\%) \\ \text{Exigences de Pilier 2} \\ (SREP\%) \\ \text{Coussin de Conservation} \\ (2,5\%) \\ \text{Coussin Contracyclique} \\ (\% \text{ applicable}) \\ \text{Coussin G - SIIs/O - SIIs} \\ (\% \text{ applicable}) \\ \text{Coussin Systémique} \\ (\% \text{ applicable}) \end{array}$$

Approche 2 : selon cette deuxième approche (l'« **Approche 2** »), l'exigence minimale totale de fonds propres applicable à un établissement de crédit doit être déterminée par la somme :

(i) du produit (a) des RWAs Floorés et (b) des exigences en fonds propres applicables au titre des Accords de Bâle ; et

(ii) du produit (a) des RWAs Modèles Internes et (b) des exigences en fonds propres additionnelles applicables au titre de la réglementation européenne



$$\begin{aligned}
 & \text{RWAs Floorés} \times \sum \left(\begin{array}{l} \text{Exigences de Pilier 1} \\ (4,5\%/6\%/8\%) \\ \text{Coussin de Conservation} \\ (2,5\%) \\ \text{Coussin Contracyclique} \\ (\% \text{ applicable}) \\ \text{Coussin G - SIIs} \\ (\% \text{ applicable}) \end{array} \right) + \text{RWAs MI} \times \sum \left(\begin{array}{l} \text{Exigences de Pilier 2} \\ (SREP\%) \\ \text{Coussin Systémique} \\ (\% \text{ applicable}) \\ \text{Coussin O - SIIs} \\ (\% \text{ applicable}) \end{array} \right)
 \end{aligned}$$

Approche 3 : selon cette troisième approche (l'« Approche 3 »), l'exigence minimale totale de fonds propres applicable à un établissement de crédit doit être déterminée par la comparaison de deux montants suivants, l'exigence minimale totale en fonds propres correspondant au maximum de ces deux grandeurs :

(i) le produit (a) des RWAs Floorés, et (b) des exigences en fonds propres applicables au titre des Accords de Bâle ; et

(ii) le produit (a) des RWAs Approche Modèles Internes, et (b) de toutes les exigences en fonds propres applicables à l'établissement de crédit concerné, à savoir les exigences en fonds propres applicables au titre des Accords de Bâle et les exigences en fonds propres additionnelles applicables au titre de la réglementation européenne.

$$\text{Max} \left\{ \begin{array}{l} \text{RWAs Floorés} \times \sum \left(\begin{array}{l} \text{Exigences de Pilier 1} \\ (4,5\%/6\%/8\%) \\ \text{Coussin de Conservation} \\ (2,5\%) \\ \text{Coussin Contracyclique} \\ (\% \text{ applicable}) \\ \text{Coussin G - SIIs} \\ (\% \text{ applicable}) \end{array} \right) \\ \text{RWAs MI} \times \sum \left(\begin{array}{l} \text{Exigences de Pilier 1} \\ (4,5\%/6\%/8\%) \\ \text{Exigences de Pilier 2} \\ (SREP\%) \\ \text{Coussin de Conservation} \\ (2,5\%) \\ \text{Coussin Contracyclique} \\ (\% \text{ applicable}) \\ \text{Coussin G - SIIs/O - SIIs} \\ (\% \text{ applicable}) \\ \text{Coussin Systémique} \\ (\% \text{ applicable}) \end{array} \right) \end{array} \right.$$

D'après les études menées par le Comité de Bâle et l'EBA, les exigences minimales de fonds propres applicables aux établissements de crédit américains et européens, déterminées selon l'Approche 1, seraient impactées tel que suit :

(i) concernant les établissements de crédit américains, une hausse de 1.5% des exigences minimales de fonds propres applicables (c'est-à-dire, les exigences bâloises) était anticipée au



30 juin 2018¹⁷ ; une baisse de 0,4% des exigences minimales de fonds propres applicables était finalement anticipée au 31 décembre 2018¹⁸ ;

(ii) concernant les établissements de crédit européens, une augmentation supérieure à 24% des exigences minimales de fonds propres applicables (c'est-à-dire, les exigences bâloises et les exigences européennes supplémentaires) était anticipée au 30 juin 2018¹⁹.

2.2 - Présentation des arguments retenus par l'EBA au soutien du rejet de l'Approche 3

L'EBA rejette l'Approche 3 au motif qu'elle considère que cette approche ne respecterait pas les Accords de Bâle, sur la base des arguments suivants :

- la nouvelle formule retenue pour la définition de l'*output floor* par l'Accord Bâle III Finalisé détermine le montant des RWAs Floorés par la comparaison de deux montants : (i) le montant des RWAs calculés selon la méthode pour laquelle l'établissement de crédit concerné a reçu une autorisation préalable du superviseur et (ii) 72,5% du montant des RWAs calculés selon la Méthode Standard ; à ce titre, l'Approche 3 ne serait pas conforme aux Accords de Bâle dès lors que cette dernière compare, non pas deux montants de RWAs, mais deux ratios d'exigence minimale totale de fonds propres résultant de l'application aux exigences de fonds propres de plusieurs formules de RWAs ;

- l'Approche 3 constituerait un contournement du principe du mécanisme de l'*output floor* dans la mesure où le montant de la branche (ii) de l'Approche 3 est de nature à être plus élevé que le montant de la branche (i) pour la plupart des établissements de crédit, réduisant ainsi à zéro l'impact de la définition de RWAs Floorés ; en effet, la branche (ii) serait ainsi retenue comme base de détermination de l'exigence minimale totale de fonds propres applicable à l'établissement de crédit concerné, or cette branche (ii) ne repose pas sur les RWAs Floorés, mais sur les RWAs Modèles Internes ;

- concernant les établissements de crédit pour lesquels le montant de la branche (ii) de l'Approche 3 est de nature à être plus faible que le montant de la branche (i), cela réduirait à zéro l'impact des exigences en fonds propres additionnelles applicables au titre de la réglementation européenne, et en conséquence inciterait les établissements de crédit à retenir des Approches Modèles Internes agressives, contrevenant également à l'objectif de l'*output floor* ;

¹⁷ C.B.C.B., Bâle III : Monitoring Report, mars 2019, tableau 4 page 30.

¹⁸ C.B.C.B., Bâle III : Monitoring Report, octobre 2019, tableau 4 page 32.

¹⁹ EBA, Basel III Reforms: Impact study and key recommendations, ce niveau de détail n'étant pas disponible pour l'arrêté au 31 décembre 2018.



- l'Approche 3 engendrerait des confusions sur les niveaux de triggers prévus par la réglementation prudentielle, et notamment ceux liés à l'émission de titres *Additional Tier 1* (AT1) et ceux associés au calcul du *Maximum Distributable Amount* (MDA).

III- Analyse

Sur un plan strictement juridique, l'Approche 3 respecte les Accords de Bâle. La question est donc une question d'opportunité ou de nature économique.

3.1 - Présentation des arguments retenus par l'EBA au soutien du rejet de l'Approche 3

Il n'existe aucune interdiction dans l'Accord Bâle III Finalisé de comparer deux exigences minimales totales de fonds propres. Les Accords de Bâle imposent uniquement le respect des exigences de fonds propres réglementaires prévues par ces textes.

Au résultat de l'Approche 3, l'exigence minimale totale de fonds propres applicable à un établissement de crédit sera toujours au moins égale à l'exigence minimale totale de fonds propres imposée par les Accords de Bâle, dès lors que cette approche retient le maximum de deux grandeurs dont l'une au moins résulte de l'application des RWAs Floorés (déterminés conformément aux Accords de Bâle) aux exigences minimales de fonds propres définies dans les Accords de Bâle.

En outre, une analyse littérale des Accords de Bâle ne permet pas de dire que l'*output floor* devrait s'appliquer à des exigences minimales de fonds propres autres que celles prévues par le texte de ces accords : « *the risk-weighted asset that banks must use to determine compliance with the requirements set out in paragraphs 2 to 3 above must be calculated as the maximum of (...)* », les paragraphes 2 et 3 ainsi visés listant expressément et uniquement les exigences minimales de fonds propres posées par les Accords de Bâle²⁰.

A ce titre, le Comité de Bâle lui-même prône dans sa Charte de janvier 2013 une « *transposition littérale* » de ces principes²¹.

En conséquence, l'Approche 3 respecte juridiquement les principes définis par l'Accord Bâle III Finalisé.

²⁰ Basel III : Finalising post-crisis reforms, December 2017, §4, page 137.

²¹ Article 12 de la Charte du Comité de Bâle de 2013.



3.2 - Présentation des arguments retenus par l'EBA au soutien du rejet de l'Approche 3

Les autres arguments développés par l'EBA dans ses rapports sont des arguments de nature économique, et non juridique ; ils peuvent être considérés, en tant qu'arguments d'opportunité, lors de la prise de décision d'opter pour l'une ou l'autre des approches étudiées par l'EBA, mais ne doivent pas être analysés comme formulant une interdiction de retenir l'Approche 3 sur un plan juridique.

Ainsi, les autorités européennes pourraient, en suivant la position de l'EBA, considérer que l'Approche 3 constitue un contournement du principe du mécanisme de l'*output floor*, contrevenant aux objectifs de ce dernier, dans la mesure où elle aboutirait en pratique à retenir la branche (ii)²² comme base de détermination de l'exigence totale de fonds propres applicable, dès lors que le montant de cette branche (ii) est de nature à être plus élevé que le montant de la branche (i)²³ pour la plupart des établissements de crédit ; or cette branche (ii) ne repose pas sur les RWAs Floorés, mais sur les RWAs Modèles Internes. *A contrario*, concernant les établissements de crédit pour lesquels le montant de la branche (ii) de l'Approche 3 est de nature à être plus faible que le montant de la branche (i), les autorités européennes pourraient être d'avis que cela réduirait à zéro l'impact des exigences en fonds propres additionnelles applicables au titre de la réglementation européenne, et en conséquence inciterait les établissements de crédit à retenir des Approches Modèles Internes agressives, contrevenant également à l'objectif de l'*output floor* ; enfin, les autorités européennes pourraient rejeter l'Approche 3 en considérant qu'elle pourrait engendrer des confusions sur les niveaux de *triggers* prévus par la réglementation prudentielle, et notamment ceux liés à l'émission de titres *Additional Tier 1* (AT1) et ceux associés au calcul du *Maximum Distributable Amount* (MDA).

Toutefois, d'autres arguments d'opportunité peuvent être avancés pour contre-balancer ces arguments :

- les exigences de fonds propres additionnelles applicables au titre de la réglementation européenne, et notamment les exigences supplémentaires de Pilier 2, poursuivent un objectif prudentiel similaire à celui du recours à des RWAs Floorés ; en conséquence, retenir les RWAs Floorés pour déterminer les exigences minimales de fonds propres résultant de ces exigences européennes imposerait juridiquement une double exigence aux établissements de crédit européens, dépassant les principes définis dans les Accords de Bâle ;

²² i.e. le produit (a) des RWAs Approche Modèles Internes, et (b) de toutes les exigences en fonds propres applicables à l'établissement de crédit concerné, à savoir les exigences bâloises et européennes.

²³ i.e. le produit (a) des RWAs Floorés, et (b) des exigences en fonds propres applicables au titre des Accords de Bâle.



- appliquer les RWAs Floorés pour déterminer les exigences minimales de fonds propres résultant de ces exigences européennes amplifierait les différences avec les pays mettant en œuvre les Accords de Bâle mais ne faisant pas partie de l'Union européenne car seuls les pays de l'Union européenne ont prévu des exigences minimales de fonds propres additionnelles. Les distorsions de concurrence qui existent entre les banques européennes et les banques américaines déjà existantes ne feraient que s'accroître.

CONCLUSION

En conclusion de ce qui précède, le Groupe de travail considère donc que l'Approche 3 est juridiquement conforme aux Accords de Bâle.

En opportunité, il existe par ailleurs des arguments susceptibles d'être avancés en faveur ou à l'encontre de cette Approche 3, mais ce débat n'entre pas dans le champ d'analyse strictement juridique qui fait l'objet du présent rapport.



ANNEXE 1

Composition du Groupe de travail



COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

« Modalités d'application du plancher mis en place pour le calcul des actifs pondérés (*Output floor*) dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord Bâle III finalisé en Europe »

Le Groupe de travail est composé des membres suivants :

CO-PRÉSIDENTS :

- **Andrew BERNSTEIN**, Avocat associé du cabinet Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP et membre du HCJP,
- **Stéphane PUEL**, Avocat associé du cabinet Gide, Loyrette, Nouel et membre du HCJP.

MEMBRES (*par ordre alphabétique*) :

- **Laura BIRÈNE**, Avocat collaborateur du cabinet Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP et co-rapporteur,
- **Florian BON**, Adjoint au chef du bureau Affaires bancaires, Direction générale du Trésor,
- **Thomas BRES PINTAT**, Avocat collaborateur du cabinet Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP,
- **Victor CHARPIAT**, Avocat collaborateur du cabinet Kramer Levin Naftalis & Frankel LLP,
- **Côme CHOMBART DE LAUWE**, Chargé de mission, Fédération bancaire française,
- **Catherine FEUNTEUN**, Avocat collaborateur du cabinet Gide, Loyrette, Nouel et co-rapporteur,
- **Gérard GARDELLA**, ancien Directeur Juridique Groupe Société Générale et Secrétaire Général du HCJP,
- **Francesco MARTUCCI**, Professeur des universités, Université Paris II – Panthéon-Assas,
- **Jérôme PEDRIZZETTI**, Directeur juridique et conformité, Fédération bancaire française,
- **Damien VAUDE**, Conseiller Supervision bancaire et comptable, Fédération bancaire française.