

NOTE

Le coussin pour le risque systémique

Le coussin pour le risque systémique (SyRB) fait partie des mesures macroprudentielles que le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) peut adopter pour prévenir des risques pour la stabilité financière et consiste à un renforcement des exigences en fonds propres des établissements bancaires. Il a été introduit par la directive européenne 2013/36/UE relative aux exigences en fonds propres (communément appelée CRD IV). La révision en 2019 de la directive CRD (« CRD V ») permet d'appliquer le SyRB à des sous-expositions (« SyRB sectoriel »).

La présente note rappelle le cadre juridique et les objectifs du SyRB (1), détaille le calcul du coussin (2), précise la procédure d'adoption du coussin (3) avant de rappeler les règles de réciprocité (4).

1 Objectifs, cadre juridique et champ d'application

1.1 Cadre juridique

Le coussin pour le risque systémique (en anglais *Systemic Risk Buffer*, abrégé en SyRB) est prévu par les articles 133 et 134 de la directive CRD IV du 26 juin 2013¹, qui a été transposé dans le droit français aux articles L.631-2-1, L. 511-41-1 A et L. 533-2-1 du code monétaire et financier et par un arrêté de novembre 2014². Le cadre européen a évolué avec la directive CRD V du 20 mai 2019³, qui permet une application du coussin à des sous-ensembles d'expositions. Cette directive a été transposée en France par une ordonnance⁴ et un arrêté⁵ de décembre 2020.

Le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) est l'autorité nationale en charge de mettre en œuvre le SyRB en France. La Banque centrale européenne (BCE) a également le pouvoir d'adopter un SyRB ou d'augmenter le niveau d'un SyRB national qu'elle jugerait insuffisant⁶.

1.2 Objectif

Le SyRB a pour objectif de « prévenir et d'atténuer les risques macroprudentiels ou systémiques qui ne sont ni traités par le règlement [européen] 575/2013 ni couverts par le coussin contra-cyclique ou le coussin pour les établissements d'importance systémique mondiale ou pour les autres établissements d'importance systémique »⁷.

Ces risques macroprudentiels ou systémiques s'entendent comme un risque de perturbation du système financier susceptible d'avoir de graves répercussions sur le système financier et l'économie réelle en

¹ 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 Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

² Arrêté du 3 novembre 2014 relatif aux coussins de fonds propres des prestataires de services bancaires et des entreprises d'investissement autres que des sociétés de gestion de portefeuille.

³ Directive 2019/878/UE 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

⁴ Ordonnance n° 2020-1635 du 21 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière.

⁵ Arrêté du 22 décembre 2020 modifiant l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif aux coussins de fonds propres des prestataires de services bancaires et des entreprises d'investissement autres que des sociétés de gestion de portefeuille.

⁶ Règlement 1024/2013 du 15 octobre 2013, article 5 paragraphe 2

⁷ Article 37 de l'Arrêté du 3 novembre 2014 susmentionné, version en vigueur au 18 mars 2021.

France. Face à ce risque, la décision de mettre en place un SyRB, permet de renforcer les exigences en fonds propres et donc d'absorber les pertes éventuelles liées à ce risque.

1.3 Définition du champ d'application

L'article 133(5) de CRD V détaille plus précisément les types d'expositions qui peuvent être concernées. Il pourrait ainsi être appliqué en France⁸ :

- a) à toutes les expositions (Art. 133(5)a CRDV),
- b) à des expositions sectorielles (Art. 133(5)b CRDV),
- c) à des sous-ensemble de ces expositions sectorielles (Art. 133(5)f CRDV).

Il précise que les expositions sectorielles peuvent être de quatre types :

- i) toutes les expositions sur la clientèle de détail vis-à-vis de personnes physiques assurant le financement d'un bien immobilier résidentiel ;
- ii) toutes les expositions vis-à-vis de personnes morales, qui sont garanties par une hypothèque sur un bien immobilier commercial ;
- iii) toutes les expositions vis-à-vis de personnes morales, à l'exclusion des expositions mentionnées au point ii) ;
- iv) toutes les expositions vis-à-vis de personnes physiques, à l'exclusion des expositions mentionnées au point i).

L'Autorité bancaire européenne (ABE) a publié le 30 septembre 2020 des orientations qui précisent les sous-ensembles d'expositions appropriés (voir Annexe 1). Ces orientations serviront de cadre en cas de mise en œuvre d'un SyRB par le HCSF, qui aura toutefois la possibilité de s'en écarter.

Par ailleurs, le SyRB peut viser l'ensemble du secteur financier ou un ou plusieurs sous-ensembles de ce secteur. Ainsi, des exigences différentes de SyRB peuvent être fixées pour différents ensembles d'établissements. Le HCSF peut également décider de l'appliquer sur les établissements sur base individuelle, consolidée ou sous-consolidée.

1.4 Mise en œuvre

La particularité du SyRB, dans le régime modifié par CRD V, est sa modularité : il peut cibler spécifiquement des sous-ensembles d'établissements financiers ou des sous-ensembles d'expositions, et le taux appliqué peut varier selon ces sous-ensembles. C'est donc un instrument qui peut être utilisé pour cibler de façon fine des risques systémiques spécifiques.

Avant une éventuelle adoption, le HCSF doit s'assurer que le SyRB ne couvre pas des risques déjà visés par d'autres instruments, en particulier les coussins pour les institutions systémiques ou le coussin contra-cyclique. Il doit s'assurer également que le SyRB « n'entraîne pas d'effets négatifs disproportionnés pour tout ou partie du système financier d'autres États membres ou de l'Union dans son ensemble formant ou créant une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur »⁹.

2 Calcul du SyRB

Comme tous les coussins de fonds propres (dont le coussin contra-cyclique), le SyRB est constitué de fonds propres de base de catégorie 1. Le taux du coussin est exprimé en pourcentage de l'actif pondéré des risques. Il est fixé par incréments de 0,5 point de pourcentage ou de multiples de cette valeur.

⁸ Il est par ailleurs possible d'appliquer le SyRB à des expositions en dehors de France. Toutefois, dans ce cas, le coussin est fixé de manière égale pour l'ensemble des expositions situées dans l'Union européenne ou dans l'Espace économique européen, sauf si le coussin est fixé de manière à reconnaître le taux de SyRB fixé par un autre État membre.

⁹ Directive 2013/36/UE.

Des niveaux de SyRB différents peuvent être fixés pour différents types d'expositions. Aussi, plusieurs SyRB peuvent coexister dans un même pays, ciblant différents types d'expositions.

Le SyRB d'un établissement se calcule la façon suivante :

$$SyRB = r_T E_T + \sum_i r_i E_i$$

où :

- $SyRB$ désigne le coussin pour le risque systémique ;
- r_T désigne le taux applicable au montant total d'exposition au risque de l'établissement ;
- E_T désigne le montant total d'exposition au risque d'un établissement ;
- i désigne un sous-ensemble d'exposition auquel est appliqué le SyRB ;
- r_i désigne le taux du SyRB applicable au montant d'exposition au risque du sous-ensemble d'expositions i ;
- E_i désigne le montant d'exposition au risque d'un établissement pour le sous-ensemble d'exposition i .

Les montants d'expositions considérés dans le calcul du coussin sont pondérés des risques.

3 Procédure d'adoption et obligations de publication

Le HCSF doit « avant la publication de la décision¹⁰ » adresser une notification au Comité européen du risque systémique (CERS). Celui-ci la transmet à la Commission européenne, à l'Autorité bancaire européenne et aux autorités compétentes et désignées des États membres concernés.

La notification doit préciser les éléments suivants :

- a) les risques macroprudentiels ou systémiques existants en France ;
- b) les raisons pour lesquelles l'ampleur des risques macroprudentiels ou systémiques menace la stabilité du système financier national et justifie le taux de coussin pour le risque systémique ;
- c) les raisons pour lesquelles le coussin pour le risque systémique est susceptible d'être efficace et proportionné en vue d'atténuer le risque ;
- d) une évaluation de l'incidence positive ou négative probable du coussin pour le risque systémique sur le marché intérieur, fondée sur les informations disponibles à la disposition du HCSF ;
- e) le ou les taux de coussin pour le risque systémique que le HCSF a l'intention d'imposer et les expositions auxquelles le ou les taux s'appliquent, ainsi que les établissements qui sont soumis à ces taux ;
- f) lorsque le taux de coussin pour le risque systémique s'applique à l'ensemble des expositions des établissements, les raisons pour lesquelles le HCSF estime que le coussin pour le risque systémique ne fait pas double emploi avec le fonctionnement du coussin pour les autres établissements d'importance systémique.

La procédure d'adoption varie selon le niveau de SyRB fixé. En cas de baisse ou de maintien du niveau du SyRB, seule la notification décrite ci-dessus est nécessaire.

En cas de hausse du niveau du SyRB, la procédure à appliquer dépend du taux global maximal qui puisse être appliqué à un sous-ensemble d'expositions : pour chaque sous-ensemble d'expositions, les différents taux de SyRB qui lui sont applicables sont additionnés, puis le taux maximal applicable parmi les sous-

¹⁰ Les règles de notification informelle (environ 1 mois) avant l'adoption de la décision et la règle des 10 jours ouvrables prévus à l'art. 5 du règlement SSM s'appliquent à la procédure du SyRB, quel qu'en soit le niveau.

ensemble d'expositions est retenu comme le taux global maximal^{11,12}. Si ce taux est inférieur ou égal à 3 %, seule la notification précédemment citée est exigée. Si ce taux dépasse 3 % mais reste inférieur ou égal à 5 %, alors un avis de la Commission européenne sera sollicité. Enfin, s'il dépasse 5 %, l'accord de la Commission européenne est exigé (voir le détail de la procédure en Annexe 2).

L'adoption ou la modification d'un ou plusieurs taux de SyRB sera annoncée par le HCSF par une publication sur son site Internet. Elle reprendra les éléments suivants (le point d) peut être omis si cette publication est susceptible de perturber la stabilité du système financier) :

- a) le ou les taux de coussin pour le risque systémique ;
- b) les établissements auxquels s'applique le coussin pour le risque systémique ;
- c) les expositions auxquelles s'appliquent le ou les taux de coussin pour le risque systémique ;
- d) une justification de la fixation ou de la modification du ou des taux de coussin pour le risque systémique ;
- e) la date à compter de laquelle les établissements appliquent le niveau fixé pour le coussin pour le risque systémique ou le niveau modifié de celui-ci ;
- f) le nom des pays lorsque les expositions qui y sont situées sont prises en compte dans le coussin pour le risque systémique.

Aucun délai n'est prévu par la directive entre l'adoption et l'entrée en application du coussin. Le HCSF doit revoir le SyRB adopté tous les deux ans au moins.

4 La réciprocité du SyRB

Outre les quelques règles mentionnées à l'article 133 de CRD V, l'article 134 régit la réciprocité du SyRB (en sus du cadre de réciprocité du CERS). La réciprocité du SyRB est une réciprocité volontaire. Elle consiste pour l'autorité reconnaissant un SyRB à l'appliquer aux établissements agréés au niveau national pour les expositions situées dans l'État membre qui fixe le coussin. En cas de réciprocité, l'autorité reconnaissante doit envoyer une notification au CERS, qui la transmet ensuite à la Commission, l'ABE et l'État membre fixant le SyRB.

La règle de cumul entre le coussin SyRB reconnu et le taux de coussin de SyRB national¹³ est la suivante : cumul si les coussins couvrent des risques différents, mais seul le plus élevé s'applique si les deux couvrent les mêmes risques (art. 134(4) CRDV).

¹¹ Par exemple, si le HCSF fixe un SyRB à 1 % sur l'ensemble des expositions, un SyRB de 2,5 % sur le secteur A et un SyRB de 2 % sur le sous-secteur A.1 inclus dans le secteur A, alors le taux global retenu sera de 5,5 %. Dans un autre cas, si le HCSF fixe un SyRB à 2 % sur le secteur A et un SyRB à 3 % sur le secteur B, alors le taux global retenu sera de 3 %.

¹² Les taux de SyRB réciproqués sont à prendre en considération dans le calcul (on le/les ajoute aux taux global obtenu) si et seulement si le taux global national est supérieur à 3 %.

¹³ Comme expliqué plus haut, un SyRB peut être fixé pour des expositions dans d'autres États membres, mais le taux est alors le même pour tous les pays et pour toutes les expositions.

Annexe 1- Orientations de l’Autorité bancaire européenne sur les sous-ensembles appropriés d’expositions sectorielles auxquels les autorités peuvent appliquer un SyRB

La directive CRD révisée prévoit, à l’article 133 (6), que l’Autorité bancaire européenne (ABE) émette des orientations¹⁴ concernant les sous-ensembles d’expositions (ou « sous-secteurs ») auxquels un SyRB sectoriel peut être appliqué. Elles ont été adoptées le 30 septembre 2020.

Les orientations proposent, pour définir les sous-secteurs, de prendre en compte les trois dimensions suivantes :

- **type de débiteurs ou secteur de la contrepartie** (avec sous-dimensions possibles : l’activité économique),
- **type d’expositions** (avec sous-dimension possible : le profil de risque),
- **type de garanties** (avec sous-dimension possible : la géographie).

Les autorités sont appelées à combiner chacune des trois dimensions pour définir le sous-secteur visé. Par exemple, un SyRB peut appliquer un taux particulier aux expositions de type « exposition de détail », ayant pour contrepartie « des personnes physiques », avec comme garantie « de l’immobilier résidentiel ». Au besoin, et si c’est justifié, elles peuvent recourir en complément à une voire plusieurs des sous-dimensions. Il est en outre possible de combiner deux éléments de la sous-dimension « profil de risque ».

Les orientations offrent un panorama des types d’indicateurs qui peuvent être utilisés pour l’analyse et la définition de ces dimensions et sous-dimensions. Notamment :

- **Sur les type de débiteurs ou secteur de la contrepartie** : personnes physiques ou morales (distinguable en sociétés non financières, sociétés financières et administrations publiques).
 - Sur la sous-dimension activité économique : usage des codes NACE européens de classification des secteurs d’activité, au niveau le plus agrégé (21 sections)¹⁵.
- **Sur les types d’expositions** : toutes, de détail, toutes sauf de détail.
 - Possible de distinguer par types d’instruments : éléments de bilan (capitaux propres, titres de créances, prêts et avances – avec possibilité de distinguer les prêts en monnaie étrangère ou les prêts à la consommation), éléments de hors bilan (engagements de prêts donnés, garanties financières données, autres engagements donnés).
 - Sur la sous-dimension profil de risque : caractère non-performant des prêts, pondérations de risques, ratios dette/EBE, prêt/revenu (LTI), prêt/valeur (LTV), dette/revenu (DTI) et charges d’intérêt/revenu (DSTI)¹⁶.
- **Sur le type de garanties** : exposition garantie (avec possibilité de distinguer le collatéral garanti par de l’immobilier résidentiel, de l’immobilier commercial ou un autre type de garantie) ou non.
 - Sur la zone géographique : sont considérées ici les unités territoriales telles que définies par la réglementation NUTS européenne¹⁷, jusqu’au niveau 3 : pays (niv. 1), région (niv. 2), sous-région (niv. 3, correspond aux départements).
 - Il est précisé que, si sont combinées les dimensions type de garantie et zone géographique, alors pour les expositions garanties par un bien immobilier, c’est la localisation du bien qui vaut, et que, pour les expositions garanties autrement que par un bien immobilier ou

¹⁴ Orientations ABE/GL/2020/13 du 30 septembre 2020 sur les sous-ensembles appropriés d’expositions sectorielles auxquels les autorités compétentes ou désignées peuvent appliquer un coussin pour le risque systémique conformément à l’article 133, paragraphe 5, point f), de la directive 2013/36/UE.

¹⁵ cf. [Eurostat](#).

¹⁶ Pour ces 4 derniers éléments, les autorités doivent s’appuyer sur les définitions afférentes de la recommandation de l’ESRB *ESRB/2016/14 on closing real estate data gaps as amended by Recommendation of the European Systemic Risk Board of 21 March 2019 (ESRB/2019/3)*.

¹⁷ *European common classification of territorial units for statistics (NUTS)* détaillée en annexe I du règlement (EC) N° 1059/2003.

non garanties, c'est le lieu de résidence du débiteur ou de la contrepartie et dans le cas des personnes morales, le lieu où est situé le siège social.

L'ABE indique que les autorités doivent prendre en compte la **systemicité** dans la définition des sous-secteurs concernés, jugée selon 3 critères : la taille des expositions concernées, leur degré de risque (risques de crédit, de marché et de liquidité, selon des indicateurs historiques ou prévisionnels), les interconnexions (dépendance ou possibles répercussions négatives entre sous-ensembles d'expositions, ou avec d'autres acteurs).

L'ABE définit aussi des principes relatifs à la bonne **interaction entre le SyRB sectoriel et les autres instruments macroprudentiels, la bonne coopération entre autorités macroprudentielles et microprudentielles, et à la réciprocité**. Plus spécifiquement sur ce dernier point, l'ABE prévient les autorités des risques que représente une application trop granulaire du sSyRB (découragement des autres autorités à réciproquer et coût de la surveillance ultérieure), encourage les autorités à se concentrer sur les sources de données existante pour éviter les problèmes d'harmonisation et de données lacunaires, et les enjoint à fournir des définition et calculs pertinents.

Enfin, l'ABE estime que les autorités devraient **communiquer** publiquement autour des règles prises en application des orientations (dont les seuils d'importance significative permettant de juger du caractère systémique des risques découlant des sous-secteurs).

Exemples :

Dans ses orientations l'ABE fournit quelques exemples de sous-ensembles d'expositions qui pourraient être ciblés grâce à l'utilisation des dimensions qu'elle définit, pour illustrer leur utilisation.

Elle donne entre autres les exemples suivants :

- les expositions de détail vis-à-vis de personnes physiques assurant le financement d'un bien immobilier résidentiel situé dans la capitale nationale, dont le ratio prêt/valeur est supérieur à 60 % et le ratio dette/revenu est supérieur à 4 ;
- les expositions vis-à-vis d'entreprises non financières sous forme d'obligations non garanties.

Annexe 2- Procédure d'adoption du SyRB et interactions avec les institutions et autorités européennes

Si le taux global maximal est inférieur ou égal à 3 % : la procédure du paragraphe 10 de l'art. 133 s'applique → simple notification :

- ✓ l'autorité notifie au CERS son intention de prendre la décision un mois avant la publication de la décision.

Si le taux global maximal dépasse 3 % mais est inférieur ou égal à 5 % : la procédure du paragraphe 11 s'applique → l'avis de la Commission européenne est demandé :

- ✓ l'autorité demande l'avis de la Commission dans la notification (mentionnée à l'art. 133(9) CRD V) ;
- ✓ la Commission dispose ensuite d'un mois pour rendre son avis (à compter de la réception de la notification) ;
- ✓ en cas d'avis négatif, l'autorité « s'y conforme ou explique les raisons pour lesquelles elle ne s'y conforme pas ».

Cas particulier : Si le SyRB concerne une filiale dont l'entreprise mère est établie dans un autre État-membre (prévu à l'art. 133(11) CRDV) :

- ✓ la notification doit également comprendre une demande à la Commission et au CERS de formuler une recommandation ;
- ✓ la Commission et le CERS disposent de 6 semaines pour formuler leurs recommandations (à compter de la réception de la notification) ;
- ✓ si les autorités de la filiale et de l'entreprise mère sont en désaccord sur le SyRB et que la Commission et le CERS ont émis une recommandation négative, alors l'autorisant introduisant le SyRB a la possibilité de demander assistance à l'ABE¹⁸, et la décision de fixation du/des taux de coussin est alors suspendue à sa décision.

Si le taux global maximal de SyRB dépasse 5 % : la procédure du paragraphe 12 s'applique → l'autorisation préalable de la Commission est nécessaire :

- ✓ sous 6 semaines après la notification du paragraphe 9, le CERS adresse à la Commission un avis précisant s'il juge approprié le SyRB ;
- ✓ l'ABE « peut » émettre un avis à la Commission sous ce même délai¹⁹ ;
- ✓ sous 3 mois (à compter de la réception de la notification du paragraphe 9), la Commission, « en tenant compte des avis du CERS et de l'ABE le cas échéant », et « lorsqu'elle estime que le ou les taux de coussin pour le risque systémique n'entraînent pas d'effets négatifs disproportionnés pour tout ou partie du système financier d'autres États membres ou de l'Union dans son ensemble formant ou créant une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur, adopte un acte autorisant l'autorité compétente ou l'autorité désignée, selon le cas, à adopter la mesure proposée. »

¹⁸ Cette assistance s'inscrit dans le cadre de l'article 19 du règlement (UE) 1093/2010 (i.e. le règlement fondateur de l'ABE) relatif au règlement des différends entre autorités compétentes dans des situations transfrontalières. La procédure de l'ABE suit une phase de conciliation, puis, le cas échéant, l'ABE peut imposer sa décision, puis, au besoin la faire respecter par le moyen d'une décision individuelle. Aussi, bien qu'un délai pour la phase de conciliation soit arrêté par l'ABE selon les cas d'espèce, le délai total d'un recours à l'ABE dans le cadre de cette procédure ne peut être connu de manière exacte.

¹⁹ Cette possibilité est prévue à l'art. 34(1) du règlement fondateur de l'ABE.

L'arbre de décision procédural à suivre se présente de la façon suivante, en intégrant la phase d'information de la Banque centrale européenne :

G 1. Détail procédural selon les taux de SyRB

