Exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement. Règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)

2011/0202(COD) - 05/08/2015 - Document de suivi

Conformément aux mandats confiés à la Commission par le Parlement européen et le Conseil, le présent rapport a pour objet d'évaluer **l'adéquation des règles qui régissent les niveaux d'application des exigences prudentielles bancaires** définies dans la directive 2013/36/UE (CRD) et **le règlement (UE) nº 575/2013** (CRR), en particulier **le régime de dérogations**. Le rapport se fonde sur l'avis rendu par l' Autorité bancaire européenne (ABE) en concertation avec les autorités nationales compétentes le 31 octobre 2014.

Conformément au **principe de surveillance bancaire à deux niveaux** (celui du groupe dans son ensemble et celui de chaque établissement qui le compose) les règles prudentielles bancaires s'appliquent aussi bien au niveau individuel qu'au niveau consolidé. Ce principe admet néanmoins **un certain nombre d'exceptions**.

Mandat de la Commission : la Commission a pour mandat **d'examiner l'application de la première partie, titre II et de l'article 113, paragraphes 6 et 7, du CRR** et d'établir un rapport à ce sujet :

- la première partie, titre II, du CRR définit les règles pour appliquer sur une base individuelle ou sur une base consolidée toutes les autres exigences prudentielles définies dans la CRD et le CRR aux établissements, y compris ceux appartenant à des réseaux coopératifs ou à des systèmes de protection institutionnels ;
- l'article 113, paragraphes 6 et 7, du CRR définit les conditions de dérogation à l'obligation d'appliquer, sur une base individuelle, les exigences de liquidité pour les établissements qui appartiennent au même système de protection institutionnel ou qui sont liés par une relation au sens de la directive 83/349/CEE concernant les comptes consolidés.

Le rapport récapitule les différentes règles régissant les niveaux d'application des exigences prudentielles, en commençant par clairement en exposer les enjeux. Il recense les différences et les incohérences dans ces règles, ainsi que les problèmes que pose leur interprétation. Enfin, il propose une marche à suivre face aux problèmes identifiés.

Recours aux dérogations dans l'Union : le rapport note que le recours à certaines dérogations semble **plutôt limité dans l'Union**: ainsi,

- seuls 5 des 28 États membres accordent la dérogation prévue à **l'article 7 du CRR** qui permet aux établissements appartenant à un groupe bancaire d'être dispensés de l'application sur une base individuelle des exigences de solvabilité lorsque ces établissements peuvent être considérés comme une entité unique ;
- seuls trois États membres autorisent les établissements mères à consolider leurs filiales conformément à **l'article 9 du CRR**;
- un petit nombre seulement d'entités de groupes sont exclues du périmètre de la consolidation prudentielle en vertu de **l'article 19 du CRR**.

Bien qu'elles ne semblent pas être d'une très grande importance, **les dérogations peuvent fortement influer sur la structure et l'organisation interne** des groupes bancaires de l'Union et sur la manière dont les autorités compétentes surveillent les groupes bancaires.

La Commission estime qu'une modification des règles en vigueur est susceptible de se traduire, pour les établissements, les autorités compétentes et l'ABE, par des ajustements et des coûts potentiellement importants. Toutefois, il pourrait être opportun de **réexaminer ultérieurement le régime de dérogations** afin de tenir compte des enseignements tirés de l'application de l'exigence de couverture des besoins de liquidité et du mécanisme de surveillance unique (MSU).

Problèmes décelés : l'analyse des règles régissant les niveaux d'application des exigences prudentielles a mis en évidence les différences, incohérences et problèmes d'interprétation qui méritent un examen plus approfondi :

- *différences entre les dérogations applicables aux établissements de crédit et celles applicables aux entreprises d'investissement* : la Commission estime qu'il pourrait être opportun de conserver des règles moins strictes pour les entreprises d'investissement, compte tenu de leur taille, de la nature de leurs activités ou de leur profil de risque. Il importe donc de déterminer si une telle différence de traitement est susceptible d'avoir des effets négatifs ;

- *absence de prise en considération les aspects liés à la résolution* : les conditions permettant d'exempter des établissements de l'application sur une base individuelle des exigences prudentielles ne prennent pas en considération les aspects liés à la résolution. Ces conditions pourraient être réexaminées à la lumière des nouvelles exigences introduites par la directive 2014/59/UE (directive BRRD) afin de maintenir une certaine cohérence entre la résolution des défaillances bancaires et la manière dont les groupes bancaires sont surveillés ;

- *existence de dérogations ayant un champ d'application inapproprié* : l'article 9 du CRR ne permet pas d'exempter les établissements de l'application des exigences en matière de levier, alors que l'article 7 du CRR le permet. Il pourrait être opportun d'envisager la possibilité de mieux harmoniser ces deux articles.

- *conditions incomplètes pour l'application des dérogations* : les établissements mères et leurs filiales peuvent être exemptés en vertu de l'article 7 du CRR de l'application sur une base individuelle des exigences prudentielles, sous certaines conditions. Ces conditions pourraient être précisées : par exemple, un lien de contrôle entre l'entreprise mère et ses filiales doit être supposé lorsque l'entreprise mère a le pouvoir de donner des instructions contraignantes à ses filiales ;

- *divergence entre les règles en matière de dérogation de la CRD et du CRR* : les niveaux d'application processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne (ICAAP) et des règles prudentielles en matière de dispositifs de gouvernance, de gestion des risques et de politiques de rémunération conformément aux articles 108 et 109 de la CRD, d'une part, et les niveaux d'application des autres exigences prudentielles fixées par le CRR et la CRD, d'autre part, pourraient être harmonisés.

Parallèlement aux exigences ICAAP sur une base consolidée, le cas échéant, le processus ICAAP pourrait s'appliquer sur une base individuelle à tout établissement, y compris lorsque cet établissement appartient à un groupe bancaire, sauf lorsque les autorités compétentes ont recours à une dérogation en vertu de l' article 7, 9 ou 10 du CRR, en tenant compte de l'importance de l'établissement par rapport au reste du groupe.

Parmi les problèmes d'interprétation décelés le rapport note également :

- un risque d'interprétations divergentes concernant la manière d'appliquer sur une base consolidée les règles en matière de rémunération ;

- un risque d’interprétations divergentes des conditions d’application des dérogations ;
- un manque de clarté du traitement applicable aux établissements détenant des participations dans des entités financières établies dans des pays tiers.

En conclusion, la Commission ne juge pas opportun de proposer de modifier les règles existantes, la Commission devant encore poursuivre sa réflexion sur la nécessité et les modalités d'un maintien des exceptions et des conditions de leur application. Certaines de ces considérations seront particulièrement pertinentes dans le cadre du MSU.

Par ailleurs, **une plus grande expérience de l’application des règles est encore nécessaire** pour que la Commission puisse évaluer comme il se doit la faisabilité d'une modification des règles existantes.

Avant d’envisager la possibilité de modifier les règles applicables aux entreprises d’investissement, la Commission suggère de tenir compte des conclusions du rapport sur le régime prudentiel applicable aux entreprises d’investissement européennes que publiera la Commission conformément au CRR.

Enfin, l’expérience acquise par les autorités compétentes dans la mise en œuvre de l’exigence de couverture des besoins de liquidité et dans l’application des dispositions de la directive BRRD alimentera la réflexion de la Commission sur l'opportunité de modifier le régime d'application des exigences prudentielles du secteur bancaire.