



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

SUPERVISION BANCAIRE

## Consultation publique

concernant l'approche retenue pour  
la reconnaissance des systèmes de  
protection institutionnels à des fins  
prudentielles

Guide



# 1 Introduction

1. Ce document décrit l'approche de la BCE concernant l'évaluation de l'éligibilité des systèmes de protection institutionnels (*institutional protection schemes*, IPS) à des fins de surveillance prudentielle. Il vise à garantir la cohérence, l'efficacité et la transparence de la politique qui sera appliquée pour l'évaluation des IPS conformément au règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>1</sup> (règlement sur les exigences de fonds propres, CRR), dans le cadre de la surveillance bancaire européenne.
2. Le CRR définit un IPS comme un arrangement de responsabilité contractuel ou prévu par la loi qui protège les établissements qui le composent et, en particulier, garantit leur liquidité et leur solvabilité pour éviter la faillite, le cas échéant (article 113, paragraphe 7 du CRR, premier alinéa). Les autorités compétentes peuvent, conformément aux conditions énoncées dans le CRR, exempter les membres d'un IPS de certaines exigences prudentielles ou leur accorder des dérogations. Actuellement, les IPS sont reconnus aux fins du CRR dans trois pays participant au mécanisme de surveillance unique (MSU) : l'Allemagne, l'Autriche et l'Espagne. En termes absolus, l'importance des IPS est considérable, étant donné qu'environ 50 % des établissements de crédit de la zone euro font partie d'un IPS, représentant quelque 10 % du total des actifs du système bancaire de la zone. Dans la plupart des cas, des établissements importants et moins importants soumis à la surveillance bancaire de la BCE sont membres d'un même IPS. Les deux principaux secteurs où l'on recense des IPS dans les trois pays de la zone euro précités sont les banques coopératives et les caisses d'épargne. L'une des principales caractéristiques de ces secteurs est le degré élevé d'autonomie et d'indépendance des établissements de crédit. Cela signifie qu'un IPS – bien que garantissant la liquidité et la solvabilité de ses membres – n'est pas l'équivalent d'un groupe bancaire consolidé.
3. L'article 113, paragraphe 7, du CRR prévoit que la BCE peut autoriser un établissement de crédit à appliquer une pondération de risque de 0 % à ses expositions envers une contrepartie membre du même IPS, à l'exception des expositions donnant lieu à des éléments de fonds propres de base de catégorie 1, de fonds propres additionnels de catégorie 1 ou de fonds propres de catégorie 2. Il s'agit de la principale décision relative à l'éligibilité d'un IPS à des fins de surveillance prudentielle. Conséquence directe de l'autorisation accordée au titre de l'article 113, paragraphe 7, les établissements peuvent utiliser de façon permanente l'« approche standard » aux expositions conformément à l'article 150, paragraphe 1, point f) du CRR. En outre, les

---

<sup>1</sup> 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, 27.6.2013, p. 1).

expositions en question sont dispensées de l'application de l'article 395, paragraphe 1, du CRR sur les limites aux grands risques. Qui plus est, l'application de l'article 113, paragraphe 7, est l'une des conditions préalables à l'octroi d'exemptions supplémentaires aux membres d'un IPS, à savoir : i) l'exemption de la déduction de participations dans des instruments de fonds propres prévue à l'article 49, paragraphe 3, du CRR ; ii) l'octroi d'une exemption relative aux exigences de liquidité prévue à l'article 8, paragraphe 4, du CRR ; et iii) l'application d'un pourcentage de sorties de trésorerie moindre et d'un pourcentage d'entrées de trésorerie plus élevé pour le calcul de l'exigence de couverture des besoins de liquidité (articles 422, paragraphe 8, et 425, paragraphe 4, du CRR, lus en liaison avec les articles 29 et 34 de l'acte délégué de la Commission sur le ratio de couverture des besoins de liquidité<sup>2</sup>)<sup>3</sup>.

4. Ce document soumis à consultation précise comment la BCE évaluera la conformité des IPS et de leurs membres avec les conditions énoncées dans le CRR pour leur accorder l'autorisation prévue à l'article 113, paragraphe 7, de ce règlement. Ces spécifications seront utilisées par les équipes de surveillance prudentielle conjointes (JST) dans le cadre de l'examen des demandes individuelles des établissements importants faisant partie d'un IPS.
5. Ces spécifications n'établissent pas de nouvelles exigences réglementaires et ne doivent pas être interprétées comme étant des règles juridiquement contraignantes. Elles donnent plutôt des orientations supplémentaires sur la façon dont la BCE examinera les demandes d'autorisation relatives à l'article 113, paragraphe 7. La décision finale de la BCE d'accorder ou non l'autorisation prévue par cet article sera prise au cas par cas. Elle reposera sur une analyse globale de tous les aspects couverts par les conditions énoncées dans le CRR ainsi que sur des informations complémentaires obtenues dans le cadre de la surveillance continue des établissements de crédit faisant partie de l'IPS. Pour faciliter la communication avec les autorités de surveillance (la BCE et – lorsque l'IPS comporte des établissements moins importants – les autorités compétentes nationales (ACN)) dans le cadre de cette évaluation, les établissements constituant l'IPS doivent nommer un point de contact unique.
6. Avant de réaliser une évaluation prudentielle détaillée sur la base des paragraphes a) à i) de l'article 113, paragraphe 7, du CRR, la BCE déterminera dans un premier temps si l'IPS est en mesure d'apporter un soutien suffisant si l'un de ses membres est confronté à de fortes contraintes financières en matière de liquidité et/ou de solvabilité. L'article 113, paragraphe 7, du CRR ne définit pas un moment précis à partir duquel il convient d'apporter un soutien pour garantir la liquidité et la solvabilité de l'établissement et ainsi éviter qu'il ne

---

<sup>2</sup> Règlement délégué (UE) n° 2015/61 de la Commission du 10 octobre 2014 complétant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'exigence de couverture des besoins de liquidité pour les établissements de crédit.

<sup>3</sup> L'approche retenue par la BCE pour l'exercice de ces options et pouvoirs discrétionnaires a été exposée dans le projet de guide de la BCE relatif aux options et pouvoirs discrétionnaires prévus par le droit de l'Union, publié pour consultation publique le 11 novembre 2015.

devienne insolvable. On considère que l'intervention de l'IPS est déclenchée lorsque, compte tenu du plan de redressement de l'établissement et d'autres éléments pertinents, il n'existe pas de perspective raisonnable de voir d'autres mesures du secteur privé, notamment les mesures de redressement prévues par le plan, éviter la défaillance de l'établissement. Dans le cadre de ses dispositions contractuelles, l'IPS doit disposer d'un large éventail de mesures, processus et mécanismes constituant le cadre dans lequel il opère. Ce cadre doit comprendre tout un ensemble d'actions possibles, allant de mesures peu intrusives, comme le suivi plus étroit des établissements membres à partir d'indicateurs pertinents, à des mesures plus importantes, proportionnées au niveau de risque de l'établissement bénéficiaire membre de l'IPS et à la sévérité de ses contraintes financières, notamment la mise à disposition de fonds propres et de liquidités. En réalisant des interventions préventives en temps utile, l'IPS devrait garantir le respect continu par ses membres des exigences de fonds propres réglementaires, afin qu'ils puissent poursuivre leurs activités de façon saine et prudente.

7. L'organisation des spécifications énoncées dans le présent document de consultation correspond à la structure de l'article 113, paragraphe 7, du CRR. Il convient donc de lire ces spécifications en liaison avec le texte juridique concerné.
8. Les termes utilisés dans le présent document ont la même signification que les définitions contenues dans le CRR, dans la directive (UE) n° 2013/36 du Parlement européen et du Conseil (CRD IV)<sup>4</sup> et dans le règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil (règlement MSU)<sup>5</sup>.
9. Ce document définit l'approche que la BCE doit suivre dans l'accomplissement de ses missions de surveillance prudentielle. Toutefois, s'il existe, dans certains cas, des facteurs justifiant qu'elle s'écarte de ces spécifications, la BCE est habilitée à prendre une décision en ce sens, à condition que la décision s'appuie sur des motivations claires et suffisantes. Le bien-fondé de cette décision de s'écarter de l'approche établie doit être également compatible avec les principes généraux du droit de l'Union européenne, en particulier l'égalité de traitement, la proportionnalité et les anticipations légitimes des entités soumises à la surveillance prudentielle. Cette démarche est cohérente avec la jurisprudence établie de la Cour de justice de l'Union européenne, selon laquelle des orientations internes, telles que le présent document, sont définies

---

<sup>4</sup> Directive (UE) n° 2013/36 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.

<sup>5</sup> Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

comme des « règles de conduite indicatives de la pratique à suivre » dont les institutions de l'UE peuvent s'écarter dans des cas dûment justifiés<sup>6</sup>.

10. La BCE se réserve le droit de réexaminer les spécifications exposées dans le présent document afin de prendre en compte les modifications apportées aux dispositions législatives ou certaines circonstances particulières ainsi que l'adoption d'actes délégués spécifiques pouvant régler d'une autre manière une question particulière. Toute modification sera rendue publique et prendra dûment en considération les principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et d'anticipations légitimes visés ci-dessus.
11. La BCE est chargée d'assurer le fonctionnement efficace et cohérent du MSU et, dans le cadre de ses missions de surveillance prudentielle, veille à l'homogénéité des résultats de la surveillance. Les IPS comportant généralement des établissements importants et moins importants, il convient de garantir un traitement cohérent des établissements faisant partie d'un tel système dans l'ensemble de la zone MSU. En ce qui concerne les IPS constitués d'établissements importants et moins importants, il importe que la BCE, en charge de la surveillance des établissements importants, et les ACN, chargés de la surveillance des établissements moins importants, utilisent des spécifications analogues pour l'évaluation de l'éligibilité. En outre, s'agissant des IPS constitués uniquement d'établissements moins importants, il est souhaitable, pour des raisons de cohérence, que des critères d'évaluation similaires soient utilisés. En coopération et en accord avec les ACN, les spécifications incluses dans ce document soumis à consultation seront également utilisées pour la surveillance des établissements moins importants exercée par les ACN.
12. Les décisions des autorités compétentes d'accorder ou non une autorisation au sens de l'article 113, paragraphe 7, du CRR concernent, à titre individuel, les établissements faisant partie d'un IPS. En ce qui concerne les IPS constitués d'établissements importants et moins importants, un processus sera mis en place pour garantir une coordination et une consultation suffisantes entre la BCE et les ACN, qui sont les autorités compétentes pour prendre les décisions relatives aux IPS, notamment en matière d'exemptions et de dérogations supplémentaires. La coordination entre la BCE et les ACN sera également assurée pour ce qui est du suivi continu des IPS.
13. Ces spécifications seront incluses dans le guide de la BCE relatif aux options et pouvoirs discrétionnaires prévus par le droit de l'Union (adopté par la BCE le

---

<sup>6</sup> Cf. paragraphe 209 de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 28 juin 2005 dans les affaires jointes C-189/02, C-202/02, C-205/02 à C-208/02 et C-213/02 : « La Cour a déjà jugé, statuant au sujet de mesures d'ordre interne adoptées par l'administration, que, si elles ne sauraient être qualifiées de règle de droit à l'observation de laquelle l'administration serait, en tout cas, tenue, elles énoncent toutefois une règle de conduite indicative de la pratique à suivre dont l'administration ne peut s'écarter, dans un cas particulier, sans donner des raisons qui soient compatibles avec le principe d'égalité de traitement. De telles mesures constituent dès lors un acte de caractère général dont les fonctionnaires et agents concernés peuvent invoquer l'illégalité à l'appui d'un recours formé contre des décisions individuelles prises sur leur fondement. »

11 novembre 2015 et publié sur le site Internet de la BCE consacré à la supervision bancaire).

## 2 Spécifications relatives à l'évaluation prévue à l'article 113, paragraphe 7, du CRR

Cette section présente les critères spécifiques que la BCE a l'intention d'appliquer dans le cadre de l'évaluation des demandes relatives à l'autorisation prudentielle mentionnée à l'article 113, paragraphe 7, du CRR, formulées à titre individuel par des établissements de crédit soumis à la surveillance prudentielle et faisant partie d'un IPS.

La BCE autorisera les établissements, au cas par cas, à ne pas appliquer les obligations prévues à l'article 113, paragraphe 1, du CRR aux expositions envers des contreparties avec lesquelles l'établissement a mis en place un IPS et à appliquer une pondération de risque de 0 % à ces expositions, pour autant que les conditions énoncées à l'article 113, paragraphe 7, du CRR soient remplies.

Pour décider si elle accorde ou non cette autorisation, la BCE prendra en considération les facteurs suivants.

- **Conformément à l'article 113, paragraphe 7, point a), lu en liaison avec l'article 113, paragraphe 6, points a) et d) du CRR, la BCE vérifiera si :**
  - (i) la contrepartie est un établissement, un établissement financier ou une entreprise de services auxiliaires soumis à des exigences prudentielles appropriées ;
  - (ii) les membres de l'IPS demandant l'autorisation sont établis dans le même État membre.
- **Afin d'évaluer le respect de la condition énoncée à l'article 113, paragraphe 7, point a), lu en liaison avec l'article 113, paragraphe 6, point e) du CRR, à savoir qu'il n'existe, en droit ou en fait, aucun obstacle significatif, actuel ou prévu, au transfert rapide de fonds propres ou au remboursement rapide de passifs par la contrepartie à l'établissement :**
  - (i) les spécifications établies pour évaluer le respect des obligations prévues à l'article 7, paragraphe 1, du CRR relatives à l'exemption d'une filiale doivent être appliquées « mutadis mutandis »<sup>7</sup> ;

<sup>7</sup> Cf. le projet de guide de la BCE relatif aux options et pouvoirs discrétionnaires prévus par le droit de l'Union, Chapitre 1.3 Dérogations relatives aux fonds propres (article 7 du CRR), pp. 5 et seq. ([https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/reporting/pub\\_con\\_options\\_discretions\\_guide.fr.pdf?f21cdb7b53b7fa1265e88c4643d09c10](https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/reporting/pub_con_options_discretions_guide.fr.pdf?f21cdb7b53b7fa1265e88c4643d09c10))

- (ii) l'existence, dans le passé, de flux financiers entre les membres de l'IPS ayant démontré qu'il était possible de réaliser des transferts rapides de fonds ou des remboursements rapides de passifs sera prise en compte ;
  - (iii) le rôle d'intermédiation de l'IPS en matière de gestion de crise et sa responsabilité en matière d'apport de fonds pour soutenir ses membres en difficulté sont jugés essentiels.
- **Lors de l'évaluation du respect de la condition énoncée à l'article 113, paragraphe 7, point b) du CRR, qui dispose que des arrangements pris doivent garantir que l'IPS est à même d'accorder le soutien qu'il s'est engagé à fournir à partir de fonds aisément accessibles, la BCE vérifiera si :**
    - (i) les accords relatifs à l'IPS comportent un large éventail de mesures, de processus et de mécanismes constituant le cadre dans lequel l'IPS exerce ses activités. Ce cadre doit comprendre toute une série d'actions possibles, allant de mesures peu intrusives à des mesures plus importantes, proportionnées au niveau de risque du membre de l'IPS bénéficiaire et à la sévérité de ses contraintes financières, notamment la mise à disposition de fonds propres et de liquidités ;
    - (ii) la structure de gouvernance de l'IPS et le processus de prise de décision relatif aux mesures de soutien permettent d'apporter un soutien en temps opportun ;
    - (iii) il existe un engagement clair de la part de l'IPS d'apporter un soutien quand – malgré le suivi préalable des risques et des mesures d'intervention précoces – un membre de l'IPS est insolvable ou à court de liquidités. L'IPS ne doit pas pouvoir refuser d'apporter un soutien si ce refus devait conduire à l'insolvabilité de l'un de ses membres. En outre, l'IPS doit veiller à ce que ses membres respectent en permanence les exigences réglementaires en matière de fonds propres et de liquidités ;
    - (iv) l'IPS mène des tests de résistance à intervalles réguliers (au moins une fois par an) pour quantifier les mesures de soutien potentielles à prendre en matière de fonds propres et de liquidités ;
    - (v) la capacité d'absorption des risques de l'IPS (constituée de capital libéré et de contributions *ex post* possibles) est suffisante pour couvrir les éventuelles mesures de soutien en faveur de ses membres ;
    - (vi) un fonds *ex ante* a été créé de sorte que l'IPS dispose de ressources rapidement disponibles destinées aux mesures de soutien et
      - (a) les contributions au fonds *ex ante* suivent un cadre clairement défini ;
      - (b) les fonds sont investis uniquement dans des actifs liquides et sûrs pouvant être liquidés à tout moment et dont la valeur ne dépend pas

de la solvabilité ou de la position de liquidité des membres de l'IPS et de leurs filiales ;

(c) le montant minimum ciblé des fonds disponibles *ex ante* est quantifié à partir de tests de résistance de niveau moyen/sévère ;

(d) un montant minimum/plancher adéquat est fixé pour le fonds *ex ante* de manière à garantir la mise à disposition rapide des fonds.

- **L'article 113, paragraphe 7, point c) du CRR prévoit que l'IPS doit disposer d'instruments appropriés et uniformisés pour le suivi et la classification des risques (donnant une vue complète des situations de risque de tous les membres pris individuellement et de l'IPS dans son ensemble), avec des possibilités correspondantes d'intervenir ; et que ces instruments doivent permettre de suivre de manière appropriée les expositions en défaut conformément à l'article 178, paragraphe 1, du CRR. Pour évaluer le respect de cette condition, la BCE prendra en considération les éléments suivants :**

- (i) les membres de l'IPS sont tenus de fournir au principal organe responsable de la gestion de l'IPS des données actualisées sur leur situation de risque à intervalles réguliers, y compris des informations relatives à leurs fonds propres et leurs exigences de fonds propres ;
- (ii) des flux de données et des systèmes informatiques appropriés sont en place ;
- (iii) le principal organe responsable de la gestion de l'IPS définit des normes et des méthodologies uniformes pour les cadres de gestion des risques à appliquer aux membres de l'IPS ;
- (iv) il existe une définition commune des risques au niveau de l'IPS, les mêmes catégories de risque font l'objet d'un suivi pour tous les établissements, et le même niveau de confiance et le même horizon temporel sont utilisés pour la quantification des risques ;
- (v) les instruments de l'IPS destinés au suivi et à la classification des risques classent les membres de l'IPS en fonction de leur situation de risque, c'est-à-dire que l'IPS doit définir différentes catégories dans lesquelles répartir ses membres pour permettre une intervention rapide ;
- (vi) l'IPS a la possibilité d'influer sur la situation de risque de ses membres en émettant notamment des instructions et des recommandations pour restreindre certaines activités ou exiger une réduction de certains risques, par exemple.

- **Pour évaluer le respect de la condition énoncée à l'article 113, paragraphe 7, point d) du CRR, qui dispose que l'IPS conduit sa propre analyse des risques, laquelle est communiquée aux différents membres, la BCE prendra en considération les éléments suivants :**

- (i) l'IPS évalue à intervalles réguliers les risques et les vulnérabilités du secteur dont relèvent ses membres ;
  - (ii) les résultats des analyses des risques menées par le principal organe responsable de la gestion de l'IPS sont synthétisés dans un rapport ou un autre document et sont distribués aux membres de l'IPS peu après avoir été finalisés ;
  - (iii) les différents membres sont informés de leur classification de risque en fonction de leur niveau de risque intrinsèque, conformément à l'article 113, paragraphe 7, point c.
- **L'article 113, paragraphe 7, point e) du CRR prévoit que l'IPS établit et publie une fois par an un rapport consolidé comprenant le bilan, le compte de résultat, le rapport de situation et le rapport sur les risques concernant le système de protection institutionnel dans son ensemble, ou un rapport comprenant le bilan agrégé, le compte de résultat agrégé, le rapport de situation et le rapport sur les risques concernant le système de protection institutionnel dans son ensemble. Pour évaluer le respect de cette condition, la BCE vérifiera si :**
    - (i) le rapport consolidé ou agrégé est vérifié par un commissaire aux comptes extérieur indépendant à partir du cadre comptable concerné et, le cas échéant, de la méthode d'agrégation ;
    - (ii) il est demandé au commissaire aux comptes extérieur de rendre un avis d'audit ;
    - (iii) tous les membres de l'IPS, leurs filiales, toutes les structures intermédiaires (holdings, par exemple) et l'entité spéciale pilotant l'IPS (s'il s'agit d'une entité juridique) sont inclus dans le périmètre de consolidation/d'agrégation ;
    - (iv) lorsque l'IPS établit un rapport comprenant un bilan agrégé et un compte de résultat agrégé, la méthode d'agrégation peut faire en sorte que toutes les expositions intragroupes soient éliminées.
  - **Conformément à l'article 113, paragraphe 7, point f) du CRR, la BCE vérifiera si :**
    - (i) le contrat ou le texte juridique du dispositif réglementaire comporte une disposition selon laquelle les membres de l'IPS sont tenus de donner un préavis de 24 mois au moins s'ils souhaitent mettre fin au système de protection institutionnel.
  - **L'article 113, paragraphe 7, point g) du CRR dispose que l'utilisation multiple d'éléments éligibles aux fins du calcul des fonds propres (ci-après dénommée « double emploi des fonds propres ») ainsi que toute création inappropriée de fonds propres entre les membres du système de**

**protection institutionnel doivent être exclus. Pour évaluer le respect de cette obligation, la BCE vérifiera si :**

- (i) le commissaire aux comptes extérieur en charge de l'audit du rapport financier consolidé ou agrégé peut confirmer que le double emploi des fonds propres ainsi que toute création inappropriée de fonds propres entre les membres du système de protection institutionnel sont exclus ;
  - (ii) aucune transaction des membres de l'IPS n'a mené à une mise en place inappropriée de fonds propres au niveau individuel, sous-consolidé ou consolidé.
- **L'évaluation par la BCE du respect de la condition énoncée à l'article 113, paragraphe 7, point h) du CRR, à savoir que l'IPS doit se fonder sur une large participation d'établissements de crédit présentant un profil d'activités pour l'essentiel homogène, reposera sur les éléments suivants.**
    - (i) L'IPS doit avoir suffisamment de membres (parmi les établissements pouvant être admis à en faire partie) pour couvrir toutes les mesures de soutien qu'il peut être amené à mettre en œuvre.
    - (ii) Les critères à prendre en compte pour l'évaluation du profil d'activité sont les suivants : modèle d'activité, stratégie d'activité, forme juridique, taille, clientèle, orientation régionale, produits, structure de financement, catégories de risques importants, coopération commerciale et accords de service avec d'autres membres de l'IPS, etc.
    - (iii) Les différents profils d'activité des membres de l'IPS doivent permettre le suivi et la classification de leur situation de risque à l'aide des instruments uniformisés dont dispose l'IPS (article 113, paragraphe 7, point c) du CRR).
    - (iv) Les secteurs de l'IPS reposent souvent sur la collaboration, ce qui signifie que les établissements centraux et d'autres établissements spécialisés du réseau offrent des produits et services aux autres membres de l'IPS. Pour évaluer l'homogénéité des profils d'activité, la BCE tiendra compte de la mesure dans laquelle les activités commerciales des membres de l'IPS sont liées au réseau de l'IPS (produits et services fournis aux banques locales, services proposés à des clients communs, activités sur les marchés de capitaux, etc.).