



Bruxelles, le 5.8.2015
COM(2015) 388 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur les règles régissant les niveaux d'application des exigences prudentielles bancaires

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Synthèse des règles régissant les niveaux d'application des exigences prudentielles de la CRD et du CRR	4
2.1.	La règle générale de la surveillance à deux niveaux.....	4
2.1.1.	Une règle générale conforme aux normes du comité de Bâle.....	4
2.1.2.	Les deux niveaux d'application se complètent	4
2.2.	Exceptions à la règle générale.....	5
2.3.	Justification des exceptions.....	7
2.4.	Recours aux dérogations dans l'Union	7
3.	Problèmes décelés au sein des règles régissant les niveaux d'application des exigences prudentielles	8
3.1.	Différences entre les dérogations applicables aux établissements de crédit et celles applicables aux entreprises d'investissement.....	8
3.2.	Les règles ne prennent pas en considération les aspects liés à la résolution.....	9
3.3.	Existence de dérogations ayant un champ d'application inapproprié.....	9
3.4.	Conditions incomplètes pour l'application des dérogations	9
3.5.	Divergence entre les règles en matière de dérogation de la CRD et du CRR.....	10
3.6.	Suivi insuffisant des entités exclues du champ d'application des exigences prudentielles	11
3.7.	Problèmes d'interprétation décelés.....	11
3.7.1.	Risque d'interprétations divergentes concernant la manière d'appliquer sur une base consolidée les règles en matière de rémunération.....	11
3.7.2.	Risque d'interprétations divergentes des conditions d'application des dérogations..	12
3.7.3.	Manque de clarté du traitement applicable aux établissements détenant des participations dans des entités financières établies dans des pays tiers	12
4.	Conclusion	12

1. INTRODUCTION

La surveillance d'un groupe bancaire constitué de plusieurs établissements de crédit ou entreprises d'investissement (ci-après les «établissements») s'effectue à deux niveaux: celui du groupe dans son ensemble et celui de chaque établissement qui le compose. Le premier niveau correspond à la surveillance sur une base consolidée et le second, à la surveillance sur une base individuelle. Conformément à ce principe de surveillance à deux niveaux, les règles prudentielles bancaires de la directive 2013/36/UE¹ (ci-après la «CRD») et du règlement (UE) n° 575/2013² (ci-après le «CRR») s'appliquent aussi bien au niveau individuel qu'au niveau consolidé. Ce principe admet néanmoins un certain nombre d'exceptions.

Le présent rapport a pour objet d'évaluer l'adéquation des règles qui régissent les niveaux d'application des exigences prudentielles définies dans la CRD et le CRR, en particulier le régime de dérogations. Il répond aux deux mandats confiés à la Commission par le Parlement européen et le Conseil conformément à l'article 161, paragraphe 4, de la CRD et à l'article 508, paragraphe 1, du CRR:

- le premier mandat prévoit qu'au plus tard le 31 décembre 2014, la Commission réexamine l'application des articles 108 et 109 de la CRD, établit un rapport sur ce réexamen et le soumette, accompagné le cas échéant d'une proposition législative, au Parlement européen et au Conseil. Ces deux articles précisent à quel niveau doivent s'appliquer les exigences prudentielles fixées aux articles 73 à 96 de la CRD, en ce qui concerne le processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne (ICAAP), les dispositifs de gouvernance, la gestion des risques et les politiques de rémunération;
- le second mandat prévoit que la Commission examine l'application de la première partie, titre II et de l'article 113, paragraphes 6 et 7, du CRR et établit 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 l'article 12, paragraphe 1, de la directive 83/349/CEE³.

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 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

² 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).

³ Septième directive 83/349/CEE du Conseil du 13 juin 1983 fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g), du traité, concernant les comptes consolidés (JO L 193 du 18.7.1983, p. 1).

Le présent rapport se fonde sur l'avis rendu par l'Autorité bancaire européenne (ABE) en concertation avec les autorités nationales compétentes le 31 octobre 2014⁴.

La section qui suit récapitule les différentes règles régissant les niveaux d'application des exigences prudentielles, en commençant par clairement en exposer les enjeux. La troisième section recense les différences et les incohérences dans ces règles, ainsi que les problèmes que pose leur interprétation. La conclusion propose une marche à suivre face aux problèmes identifiés.

2. SYNTHÈSE DES RÈGLES RÉGISSANT LES NIVEAUX D'APPLICATION DES EXIGENCES PRUDENTIELLES DE LA CRD ET DU CRR

2.1. La règle générale de la surveillance à deux niveaux

La règle générale veut qu'un groupe bancaire constitué d'un ou de plusieurs établissements soit soumis aux exigences prudentielles aussi bien sur une base individuelle que consolidée. Au niveau individuel, chaque établissement du groupe bancaire doit se conformer aux exigences prudentielles sur la base de sa situation propre, conformément à l'article 6 du CRR. Au niveau consolidé, l'entité qui se trouve à la tête du groupe bancaire est tenue de respecter les exigences prudentielles sur la base de la situation consolidée du groupe bancaire, conformément à l'article 11 du CRR.

2.1.1. Une règle générale conforme aux normes du comité de Bâle

La règle de la surveillance à deux niveaux constitue un élément essentiel des «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace» révisés en septembre 2012 par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire (ci-après le «comité de Bâle»). Selon ces principes, il importe que chaque banque appartenant à un groupe soit surveillée par les autorités de surveillance non seulement sur une base consolidée mais aussi sur une base individuelle.

La règle générale de la surveillance à deux niveaux concorde également avec le dispositif de juin 2006 du comité de Bâle⁵, qui recommande que les règles prudentielles s'appliquent sur une base consolidée à tout groupe bancaire à dimension internationale, ainsi que sur une base individuelle au niveau de chaque filiale bancaire à dimension internationale de ce groupe.

2.1.2. Les deux niveaux d'application se complètent

Les niveaux d'application sont complémentaires. L'application sur une base individuelle permet aux autorités compétentes de concentrer leur action sur l'établissement lui-même, alors que l'application sur une base consolidée leur permet d'évaluer globalement tout le groupe auquel l'établissement appartient. La surveillance sur une base consolidée permet aux autorités compétentes de mieux déceler et surveiller les risques que les autres entités du

⁴ Avis de l'ABE concernant l'application des articles 108 et 109 de la directive 2013/36/UE ainsi que de la première partie, titre II, et de l'article 113, paragraphes 6 et 7, du règlement (UE) n° 575/2013, 29 octobre 2013.

⁵ Dispositif du comité de Bâle de juin 2006 – Bâle II: Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres: Dispositif révisé – Version compilée.

groupe font peser sur chaque établissement du groupe, et, partant, de mieux surveiller les établissements sur une base individuelle.

L'application sur une base individuelle s'accorde avec le fait que les passifs doivent être remboursés par des personnes morales, ce qui signifie que les entités mères ne sont en général pas légalement responsables des passifs encourus par leurs filiales. D'autre part, l'application sur une base consolidée permet d'éviter la double comptabilisation de fonds propres lorsqu'une entité détient une participation dans une autre entité du même groupe. L'application au niveau individuel permet quant à elle aux autorités de surveillance de s'assurer que les fonds propres sont correctement distribués au sein du groupe bancaire et disponibles pour protéger l'épargne ou les investissements.

L'application consolidée permet aux autorités compétentes de surveiller les entités financières qui ne font pas directement l'objet d'une surveillance sur une base individuelle. Le périmètre de consolidation englobe toutes les entités ayant des activités bancaires ou financières, y compris celles qui ne sont pas considérées comme des établissements, telles que les sociétés de gestion d'actifs, les établissements de paiement ou les compagnies financières holding. En outre, l'application des exigences prudentielles sur une base individuelle aide les autorités compétentes à mieux détecter les risques intragroupe qui ne peuvent pas être détectés par la seule application au niveau consolidé.

2.2. Exceptions à la règle générale

Le principe de surveillance à deux niveaux admet les exceptions suivantes:

- les autorités compétentes d'un État membre peuvent exempter une filiale ou sa société mère de l'application sur une base individuelle des exigences de solvabilité lorsque cette filiale et sa société mère sont établies dans cet État membre, font l'objet d'une surveillance sur une base consolidée et sont soumises au même cadre de gestion des risques, sans obstacle au transfert de fonds, conformément aux conditions énoncées à l'article 7 du CRR; en vertu de l'article 109, paragraphe 1, de la CRD, cette dérogation peut être étendue aux exigences prudentielles prévues aux articles 74 à 96 de la CRD;
- les autorités compétentes d'un État membre peuvent exempter un organisme central et les établissements de crédit qui lui sont affiliés de manière permanente de l'application sur une base individuelle de toutes les exigences prudentielles lorsque les conditions énoncées à l'article 10 du CRR sont remplies; en vertu de l'article 108, paragraphe 1, de la CRD, cette dérogation peut être étendue aux exigences de capital interne;
- les autorités compétentes peuvent exempter un établissement mère et sa filiale de l'application sur une base individuelle des exigences de publication et de solvabilité (à l'exception des exigences en matière de levier) en permettant à l'établissement mère d'intégrer sa filiale dans le calcul de ses exigences de solvabilité lorsque les conditions énoncées à l'article 9 du CRR sont remplies;
- les autorités compétentes peuvent exempter un groupe d'établissements de l'application sur une base individuelle des exigences de liquidité et surveiller ces établissements comme un sous-groupe de liquidité unique lorsque les conditions

énoncées à l'article 8 du CRR sont remplies⁶; cette dérogation peut aussi s'appliquer à des établissements qui appartiennent au même système de protection institutionnel et aux établissements qui sont liés par une relation au sens de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 83/349/CEE, sous réserve qu'ils remplissent les conditions énoncées à l'article 113, paragraphe 6 ou 7, du CRR;

- En vertu de l'article 6, paragraphes 4 et 5, du CRR, les entreprises d'investissement agréées pour fournir des services d'investissement dans une mesure limitée ne sont pas soumises à l'application sur une base individuelle des exigences en matière de liquidité et de levier; les autorités compétentes peuvent également dispenser n'importe quelle entreprise d'investissement de l'application sur une base individuelle des exigences de liquidité en tenant compte de la nature, de l'échelle et de la complexité de ses activités; l'article 11, paragraphe 3, du CRR étend cette dérogation à l'application sur une base consolidée des exigences de liquidité lorsque le groupe est uniquement composé d'entreprises d'investissement;
- En vertu de l'article 16 du CRR, un groupe d'entreprises d'investissement peut déroger à l'obligation de respecter sur une base consolidée les exigences en matière de levier, sous réserve que toutes les entités du groupe soient des entreprises d'investissement exemptées de l'application des exigences en matière de levier sur une base individuelle;
- En vertu de l'article 15 du CRR et de l'article 108, paragraphe 1, de la CRD, l'autorité de surveillance sur une base consolidée peut exempter un groupe d'entreprises d'investissement de l'application des exigences de fonds propres et des exigences en matière d'ICAAP sur une base consolidée, sous réserve que le groupe ne comprenne pas d'établissements de crédit et que toutes les entreprises d'investissement qui le composent exercent des activités ou services d'investissement dans une mesure limitée;
- En vertu de l'article 6, paragraphe 3, ou de l'article 13 du CRR, aucun établissement inclus dans le périmètre de consolidation prudentielle, à l'exception des filiales importantes, n'est tenu de respecter les exigences de publication sur une base individuelle; les établissements sont dispensés de l'application des exigences de publication sur une base consolidée lorsque des informations consolidées analogues sont publiées par une entreprise mère établie dans un pays tiers;
- En vertu de l'article 6, paragraphe 2, du CRR, aucun établissement inclus dans le périmètre de consolidation prudentielle n'est tenu d'appliquer sur une base individuelle les traitements prudentiels prévus aux articles 89, 90 et 91 du CRR aux participations qualifiées dans des entreprises qui exercent des activités non financières;
- les entités d'un groupe bancaire peuvent être exclues du périmètre de consolidation prudentielle dans les circonstances décrites à l'article 19 du CRR.

⁶ Lorsque les établissements sont agréés dans plusieurs États membres, les autorités compétentes des États membres concernés doivent parvenir à un accord conformément à l'article 8, paragraphe 3, et à l'article 21 du CRR.

2.3. Justification des exceptions

Il est justifié que les établissements appartenant à un groupe bancaire soient dispensés, en vertu de l'article 7, 9 ou 10 du CRR, de l'application sur une base individuelle des exigences de solvabilité lorsque ces établissements peuvent être considérés comme une entité unique. Cela peut être le cas lorsque toutes les entités du groupe sont unies par des liens de contrôle étroits et qu'elles sont surveillées sur une base consolidée par la même autorité, alors qu'elles sont soumises à un cadre de gestion des risques à l'échelle du groupe, avec de solides engagements intragroupe et sans obstacles aux transferts de capitaux. Dans une telle situation, l'application des exigences prudentielles sur une base individuelle n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport à la surveillance sur une base consolidée.

Dispenser, en vertu de l'article 8 du CRR, les établissements appartenant à un groupe bancaire de l'application sur une base individuelle des exigences de liquidité contribue à faciliter la gestion à l'échelle du groupe du risque de liquidité et évite que des réserves de liquidités ne soient bloquées en raison de restrictions aux transferts internes de liquidités au sein du groupe qu'entraînerait l'application des exigences de liquidité à chaque établissement du groupe bancaire.

Exclure du périmètre de consolidation prudentielle des entités d'un groupe bancaire en vertu de l'article 19 du CRR est jugé approprié lorsque les entités mères subissent des restrictions qui entravent considérablement l'exercice de leurs droits vis-à-vis de leurs filiales, ou lorsque les activités d'une entité du groupe sont tellement différentes de celles des autres entités du groupe que son inclusion ne donne pas aux autorités de surveillance une vision exacte du groupe bancaire.

Les dérogations prévues à l'article 6, paragraphe 3, et à l'article 13 du CRR se fondent sur le principe selon lequel l'obligation pour les filiales non importantes de publier des informations prudentielles au niveau individuel ne contribue pas de manière significative à la discipline de marché, compte tenu des informations prudentielles déjà publiées au niveau du groupe.

Les dérogations prévues à l'article 6, paragraphes 4 et 5, et à l'article 16 du CRR sont dues au fait que les ratios de liquidité et de levier ont initialement été élaborés par le comité de Bâle en vue d'être appliqués aux établissements de crédit, et non aux entreprises d'investissement, et qu'ils l'ont donc été sans tenir compte des particularités des activités et des services fournis par ces dernières.

La dérogation prévue à l'article 15 du CRR vise à éviter que des groupes d'entreprises d'investissement dont les services ou activités d'investissement sont limités ne soient soumis à des exigences de fonds propres disproportionnées. Toutefois, pour préserver la solvabilité de ces groupes financiers, l'octroi de cette dérogation est assorti de conditions supplémentaires en ce qui concerne le calcul des exigences de fonds propres, les fonds propres et le contrôle interne.

2.4. Recours aux dérogations dans l'Union

Le recours à certaines dérogations semble plutôt limité dans l'Union:

- seuls 5 des 28 États membres accordent la dérogation prévue à l'article 7 du CRR;

- 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;
- seuls deux États membres exemptent, en vertu de l'article 109, paragraphe 1, de la CRD, des établissements de l'application des exigences en matière de gouvernance, de rémunération et de gestion des risques.

La dérogation prévue à l'article 8 du CRR ne s'applique dans un contexte transfrontière que depuis le 1er janvier 2015.

En revanche, l'application de la dérogation prévue à l'article 10 du CRR pour les réseaux coopératifs est relativement répandue, un grand nombre d'organismes centraux et d'établissements de crédit affiliés en bénéficiant dans au moins six États membres, ce qui peut également leur permettre d'être dispensés de l'application des exigences en matière d'ICAAP en vertu de l'article 108, paragraphe 1, de la CRD.

Bien qu'elles ne semblent pas être de si grande importance, les dérogations peuvent fortement influencer 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. 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).

3. PROBLEMES DECELES AU SEIN DES REGLES REGISSANT LES NIVEAUX D'APPLICATION DES EXIGENCES PRUDENTIELLES

L'analyse des règles régissant les niveaux d'application des exigences prudentielles a mis en évidence les différences, incohérences et problèmes d'interprétation ci-après, qui méritent un examen plus approfondi.

3.1. Différences entre les dérogations applicables aux établissements de crédit et celles applicables aux entreprises d'investissement

Les établissements de crédit et les entreprises d'investissement sont soumis à des exigences prudentielles aussi bien sur une base individuelle que consolidée, à moins de bénéficier d'une dérogation. Le régime de dérogations n'est toutefois pas le même pour les deux types d'établissements. Contrairement aux établissements de crédit, les entreprises d'investissement peuvent être exemptées, en vertu de l'article 6 du CRR, de l'obligation de respecter sur une base individuelle les exigences en matière de liquidité ou de levier, sans devoir remplir de conditions spécifiques. Contrairement aux groupes d'établissements de crédit, les groupes d'entreprises d'investissement peuvent, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de l'article 15 ou de l'article 16 du CRR, être dispensés par les autorités compétentes de l'obligation de se conformer, sur une base consolidée, aux exigences prudentielles.

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. La Commission examinera le régime des dérogations applicables aux entreprises d'investissement dans le cadre du réexamen global de l'ensemble du régime prudentiel applicable aux entreprises d'investissement qu'elle doit effectuer en 2015 en application de l'article 508, paragraphes 2 et 3, du CRR.

3.2. Les règles ne prennent pas 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/UE⁷ (ci-après la «directive BRRD») afin de maintenir une certaine cohérence entre la résolution des défaillances bancaires et la manière dont les groupes bancaires sont surveillés. En particulier, l'existence d'un accord de soutien financier de groupe conformément aux dispositions du titre II, chapitre III, de la directive BRRD pourrait être prise en compte pour apprécier s'il existe des obstacles au libre transfert de fonds au sein du groupe bancaire.

3.3. Existence de dérogations ayant un champ d'application inapproprié

En vertu de l'article 109, paragraphe 1, de la CRD, les autorités compétentes peuvent exempter l'établissement de l'application sur une base individuelle des exigences prudentielles prévues aux articles 74 à 96 de la CRD. Les articles 74 à 96 portent cependant sur des exigences prudentielles fondamentales, telles que la mise en œuvre de dispositifs de gouvernance solides, de procédures efficaces de gestion des risques et de mécanismes solides de contrôle interne. Les autorités compétentes sont dès lors peu enclines à accorder cette dérogation, ces exigences étant considérées comme essentielles pour une surveillance prudentielle efficace. Il est donc plus prudent que le champ d'application de cette dérogation soit limité aux cas dans lesquels l'application sur une base individuelle de ces exigences n'est pas indispensable et peut être valablement remplacée par une application sur une base consolidée.

De plus, 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.

3.4. 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 réserve que

⁷ 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).

certaines conditions précisées dans ledit article soient respectées. Il pourrait cependant être opportun de compléter ces conditions en introduisant les précisions qui suivent:

- 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; une telle condition est déjà prévue à l'article 10 du CRR;
- On peut supposer que le cadre de gestion des risques de l'entreprise mère est mis en œuvre au sein des filiales lorsqu'un cadre uniforme et intégré de gestion des risques est établi aussi bien au sein de l'entreprise mère que de ses filiales.

3.5. Divergence entre les règles en matière de dérogation de la CRD et du CRR

Le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels s'applique au même niveau que celui où sont appliquées les exigences prudentielles prévues dans le CRR. Étant donné que le processus ICAAP prévu à l'article 73 de la directive CRD constitue le point de départ du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) et que ce dernier porte sur les obligations définies aux articles 74 à 96 de la CRD, les niveaux d'application des exigences prudentielles précisés aux articles 108 et 109 de la CRD peuvent conduire aux incohérences suivantes:

- le processus ICAAP et les exigences prudentielles définies aux articles 74 à 96 de la CRD peuvent ne pas s'appliquer au même niveau lorsque les établissements bénéficient d'une dérogation en vertu de l'article 108, paragraphe 1, ou de l'article 109, paragraphe 1, de la CRD;
- les établissements bénéficiant d'une dérogation prévue à l'article 8 ou à l'article 9 du CRR peuvent être tenus d'appliquer sur une base individuelle les règles prudentielles définies aux articles 73 à 96;
- l'octroi de la dérogation prévue à l'article 108, paragraphe 1, de la CRD n'est pas déterminé par l'octroi de la dérogation prévue à l'article 10 du CRR, ce qui signifie que les établissements de crédit affiliés de manière permanente à un organisme central peuvent être exemptés de l'application sur une base individuelle des exigences de fonds propres alors qu'ils sont soumis aux exigences de capital interne;
- les établissements appartenant à des groupes bancaires ne sont pas tenus de mettre en œuvre le processus ICAAP sur une base individuelle alors qu'ils sont soumis aux exigences de solvabilité à ce niveau.

Les niveaux d'application du processus 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 par conséquent être harmonisés. Exiger un processus ICAAP pour chaque établissement d'un grand groupe bancaire pourrait toutefois être considéré comme excessivement contraignant, en particulier pour les établissements qui ne sont pas importants par rapport au reste du groupe. Parallèlement aux exigences ICAAP sur une base consolidée, le cas échéant, le processus ICAAP pourrait donc 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.

3.6. Suivi insuffisant des entités exclues du champ d'application des exigences prudentielles

En vertu de l'article 19, paragraphe 1, du CRR, les groupes bancaires sont autorisés à exclure des entités du groupe du périmètre de la consolidation prudentielle sans en référer à leurs autorités compétentes. Il pourrait cependant être utile d'évaluer les coûts et les avantages qu'entraînerait l'obligation pour les groupes bancaires de signaler à leurs autorités compétentes le recours à cette dérogation pour que celles-ci puissent donner leur accord aux banques avant qu'elles ne procèdent à ces exclusions et contrôler le nombre d'entités et le volume d'actifs concernés par la dérogation.

3.7. Problèmes d'interprétation décelés

3.7.1. Risque d'interprétations divergentes concernant la manière d'appliquer sur une base consolidée les règles en matière de rémunération

L'article 92, paragraphe 1, de la CRD dispose que les autorités compétentes doivent veiller à ce que les principes et les règles relatifs à la rémunération énoncés aux articles 92 à 95 s'appliquent aux établissements aux niveaux du groupe, de l'entreprise mère et des filiales, y compris celles qui sont établies dans des centres financiers extraterritoriaux. Le considérant 67 de la CRD explique que le but est de protéger et de renforcer la stabilité financière au sein de l'Union et d'éviter tout contournement éventuel des exigences énoncées dans la CRD.

Un certain nombre d'exigences en matière de rémunération définies à l'article 92 de la CRD ne s'appliquent qu'aux membres du personnel dont les activités ont une incidence significative sur le profil de risque d'un établissement. Le règlement délégué (UE) n° 604/2014 de la Commission⁸ a fixé les critères permettant de recenser ces catégories de personnel aux niveaux du groupe, de l'entreprise mère et des filiales.

En outre, l'article 92, paragraphe 2, de la CRD dispose que les exigences en matière de rémunération doivent s'appliquer d'une manière et dans une mesure qui sont adaptées à la taille des établissements et à leur organisation interne ainsi qu'à la nature, à l'échelle et à la complexité de leurs activités. Les orientations mises à jour de l'ABE sur l'application des règles en matière de rémunération contiendront des indications supplémentaires sur ce que recouvre la notion de «groupe» et sur l'application du principe de proportionnalité, ce qui contribuera à réduire le risque d'interprétation et d'application divergentes de ces règles.

Il convient également de noter que l'article 161, paragraphe 2, de la CRD prévoit que la Commission, en étroite coopération avec l'ABE, réexamine au plus tard le 30 juin 2016 les dispositions relatives à la rémunération. Ce réexamen évaluera, entre autres, l'efficacité, la

⁸ Voir l'article 1er du règlement délégué (UE) n° 604/2014 de la Commission du 4 mars 2014 complétant la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation en ce qui concerne les critères qualitatifs et quantitatifs appropriés permettant de recenser les catégories de personnel dont les activités professionnelles ont une incidence significative sur le profil de risque d'un établissement (JO L 167 du 6.6.2014, p. 30)

mise en œuvre et le respect des dispositions en matière de rémunération, en ce compris l'identification de toute lacune découlant de l'application du principe de proportionnalité.

3.7.2. Risque d'interprétations divergentes des conditions d'application des dérogations

Les établissements peuvent être exemptés, en vertu de l'article 7, 8 ou 9 du CRR, de l'application des exigences de solvabilité ou de liquidité, sous réserve qu'il n'existe aucun obstacle au transfert de fonds. Toutefois, les autorités de surveillance pourraient avoir des difficultés à déceler de tels obstacles. Clarifier ce point pourrait contribuer à une plus grande convergence de leurs pratiques en ce qui concerne l'application des dérogations. De manière plus générale, il pourrait être utile de préciser davantage les conditions énoncées dans ces trois articles, en particulier à l'article 8 du CRR, pour réduire le risque d'interprétations divergentes d'une autorité à l'autre.

3.7.3. Manque de clarté du traitement applicable aux établissements détenant des participations dans des entités financières établies dans des pays tiers

L'article 22 du CRR et l'article 108, paragraphe 4, de la CRD disposent qu'un établissement filial qui détient des participations dans une entité financière établie dans un pays tiers doit appliquer sur une base sous-consolidée les exigences de fonds propres et les exigences en matière de grands risques, ainsi que les règles relatives aux participations qualifiées et celles relatives au processus ICAAP. L'objet de ces deux articles peut cependant être interprété de plusieurs façons. Le traitement applicable aux établissements détenant des participations dans des entités financières établies dans des pays tiers mériterait donc d'être clarifié.

4. CONCLUSION

Il ne semble pas opportun de proposer de modifier les règles existantes à la suite du présent rapport, la Commission devant encore poursuivre sa réflexion sur la nécessité et les modalités d'un maintien de ces exceptions et des conditions de leur application. Certaines de ces considérations seront particulièrement pertinentes dans le cadre du MSU. Par ailleurs, certaines règles étant nouvelles ou n'ayant pas encore été beaucoup employées, une plus grande expérience de leur application est encore nécessaire pour que la Commission puisse évaluer comme il se doit la faisabilité d'une modification des règles existantes.

Il semble également particulièrement important, avant d'envisager la possibilité de modifier les règles applicables aux entreprises d'investissement, de tenir compte des conclusions du rapport sur le régime prudentiel applicable aux entreprises d'investissement européennes que publiera la Commission conformément à l'article 508, paragraphes 2 et 3, du 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.