Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2026/854

18.2.2026

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Orientations concernant le traitement des expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs conformément à l'article 133, paragraphe 5, du règlement (UE) nº 575/2013

(C/2026/854)

La Commission a érigé la promotion de la compétitivité en priorité de premier plan, comme indiqué dans sa communication intitulée «Une boussole pour la compétitivité de l'UE» ([1]). Il est essentiel de favoriser les investissements dans les entreprises les plus innovantes et dans les secteurs les plus stratégiques pour garantir la prospérité et la sécurité futures de l'Union européenne.

En réponse à la crise financière mondiale, l'Union européenne s'est engagée dans une vaste réforme du cadre prudentiel afin de garantir la résilience de son système bancaire conformément aux normes internationales publiées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Grâce à ces efforts de réforme, le système bancaire de l'UE figure désormais parmi les plus stables et les mieux capitalisés au monde. Compte tenu de ses atouts et de sa stabilité, le système bancaire de l'UE peut jouer un rôle important en faveur du financement d'entreprises innovantes et de secteurs stratégiques, entre autres.

Le financement par fonds propres constitue souvent la seule source durable de financement pour un grand nombre d'entreprises de l'UE à forte croissance, étant donné qu'elles ne disposent souvent pas des flux de trésorerie positifs nécessaires pour assurer le service d'un emprunt, qu'elles ne possèdent pas d'actifs pouvant servir de garantie à un prêt, qu'elles ne sont pas en mesure d'obtenir une notation de crédit ou qu'elles n'ont pas encore la capacité opérationnelle de lever des fonds sur les marchés boursiers.

Dans sa communication du 19 mars 2025 sur l'union de l'épargne et des investissements ([2]), la Commission s'est engagée à utiliser tous les instruments disponibles pour stimuler et développer l'écosystème de financement, notamment en tirant davantage parti des dispositifs publics pour contribuer à mobiliser des investissements privés en faveur des entreprises à croissance rapide et lever les obstacles qui limitent le montant des capitaux européens disponibles pour financer l'innovation européenne.

S'appuyant sur l'expérience positive des pays ou territoires membres et reconnaissant le rôle essentiel joué par les investissements public-privé dans la réalisation d'objectifs clés en matière de bien-être public, ainsi que leur profil de risque/rendement avantageux, les normes du comité de Bâle sur le contrôle bancaire prévoient que les expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs peuvent recevoir une pondération de risque plus favorable que celle attribuée aux autres expositions sur actions.

En conformité avec les normes du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, depuis le 1er janvier 2025, l'article 133, paragraphe 5, du règlement (UE) nº 575/2013 (CRR) ([3]) permet aux établissements d'appliquer un traitement favorable aux expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs destinés à stimuler certains secteurs de l'économie. Pour être éligibles, ces programmes législatifs doivent accorder d'importantes subventions ou garanties à l'investissement des établissements, impliquer une certaine forme de contrôle public et contenir des restrictions sur la prise de participations. Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités compétentes, les établissements peuvent appliquer le traitement favorable aux expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs à concurrence de la part de ces expositions sur actions dont la valeur totale ne dépasse pas 10 % de leurs fonds propres.

([1]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une boussole pour la compétitivité de l'UE, COM(2025) 30 final.

([2]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Union de l'épargne et des investissements - Une stratégie destinée à favoriser la richesse des citoyens et la compétitivité économique dans l'UE, COM(2025) 124 final.

([3]) Règlement (UE) nº 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) nº 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/575/2025-01-01).

L'application cohérente de cette disposition permettra de faire en sorte que le secteur bancaire de l'UE ne soit pas indûment empêché de contribuer aux priorités stratégiques et à la croissance de l'économie de l'UE et que la stabilité et les conditions de concurrence équitables du marché unique soient préservées. En outre, une compréhension commune et transparente de cette disposition encouragera les investissements et la concurrence transfrontières, ce qui permettra aux entreprises de lever plus facilement des fonds propres auprès d'investisseurs dans l'ensemble de l'UE. Cette intégration renforce le marché unique en reliant les marchés des capitaux et en promouvant la croissance économique et l'innovation conformément aux objectifs de l'union de l'épargne et des investissements.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Commission fournit, dans l'appendice de la présente communication, des orientations sur le recours au traitement prudentiel favorable pour les expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs régionaux, nationaux ou de l'UE.

Les orientations sont sans préjudice des règles et procédures applicables au titre de l'encadrement des aides d'État. Les programmes législatifs qui ne constituent pas des aides d'État pourront toujours soutenir l'établissement investisseur et donc être considérés comme des programmes accordant des subventions et des garanties importantes aux fins de l'article 133, paragraphe 5, pour autant qu'ils remplissent les conditions énoncées dans ladite disposition et clarifiées dans la présente communication.

Comme l'application du traitement prudentiel prévu à l'article 133, paragraphe 5, du CRR ne peut être approuvée qu'en présence de programmes législatifs, la communication clarifie les caractéristiques que ceux-ci sont censés présenter. Ainsi, les programmes législatifs sont des dispositifs régis par un arrangement commun visant à stimuler des secteurs spécifiques et fondés sur des actes de portée générale tels que des dispositions nationales, des règlements de l'UE et des décisions de l'UE, notamment en rapport avec l'exécution du budget de l'UE. N'entrent pas, en revanche, dans leur définition les mesures accordant des subventions ou des garanties à des bénéficiaires individuels, les avantages accordés aux travailleurs et les statuts des banques et institutions nationales de développement.

Axée sur les enjeux prudentiels, la présente communication reste neutre sur le plan sectoriel, étant reconnu que la décision concernant les secteurs à cibler par les programmes législatifs appartient aux autorités régionales, nationales et de l'UE. Peuvent ainsi être inclus les programmes qui soutiennent le financement des priorités stratégiques de l'UE, notamment les transitions numérique, écologique et sociale, et le renforcement de sa défense et de sa sécurité. Les programmes législatifs élaborés et financés par l'UE et les États membres qui visent à encourager les investissements stratégiques dans les pays tiers pourront également être inclus. Par contre, les programmes législatifs élaborés et financés par les autorités de pays tiers ne relèvent pas du champ d'application de la présente communication.

Les établissements peuvent être autorisés à appliquer le traitement favorable prévu à l'article 133, paragraphe 5, du CRR non seulement aux expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs élaborés et financés par l'UE ou l'État membre dans lequel ils sont agréés, mais aussi à celles prises dans le cadre de programmes législatifs élaborés et financés par d'autres États membres.

Étant donné que les programmes législatifs doivent accorder des subventions et des garanties, la présente communication précise que cette exigence énoncée à l'article 133, paragraphe 5, du CRR est remplie lorsque le secteur public fournit des financements par apport de fonds propres, des financements par octroi de prêts, des subventions et/ou des garanties donnant lieu à des niveaux minimaux de co-investissement et/ou à une réduction minimale de la valeur d'exposition des établissements co-investisseurs au début de chaque programme législatif. Les établissements peuvent appliquer le traitement prudentiel favorable aux expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs qui, par la suite, atteignent des niveaux plus faibles de co-investissement et de réduction de la valeur d'exposition si la dilution de la participation du secteur public est due au fait qu'ils sont parvenus à attirer des capitaux privés.

Puisque les programmes législatifs doivent impliquer un contrôle public engageant le pouvoir exécutif, ces dispositifs seront éligibles dans la mesure où ils comportent des procédures d'examen non discriminatoires et transparentes ainsi que des dispositions visant à contrôler que le soutien financier public est utilisé conformément à ses objectifs. Compte tenu des différences entre les cadres juridiques et institutionnels au sein de l'UE, la communication ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour atteindre ces objectifs.

Étant donné que le CRR exige que les programmes législatifs contiennent des restrictions sur la prise de participation, la présente communication fournit une liste non exhaustive d'exemples de restrictions.

Compte tenu de la nature de leur mandat, de leurs modalités de financement et de collecte de ressources ainsi que de leur gouvernance solide, les programmes législatifs élaborés et soutenus par la BEI, le FEI et/ou financés et/ou garantis par le budget de l'UE sont considérés comme conformes à la présente communication.

Afin de renforcer la transparence pour les acteurs du marché dans l'ensemble du marché unique et d'aider les autorités compétentes à prendre en temps utile des décisions en vertu de l'article 133, paragraphe 5, du CRR, la Commission tiendra un registre des programmes législatifs notifiés par les États membres. Le registre répertoriera également les programmes législatifs financés et/ou garantis par le budget de l'UE, la BEI et/ou le FEI qui visent à encourager le financement par fonds propres dans les entreprises de l'UE. La décision finale d'accorder aux différents établissements la possibilité d'appliquer le traitement favorable prévu à l'article 133, paragraphe 5, du CRR incombe aux autorités compétentes qui doivent examiner la situation prudentielle spécifique de chaque établissement.

Les États membres (pour les programmes législatifs nationaux et régionaux, y compris ceux financés par leurs banques et institutions nationales de développement) devraient notifier à la Commission le titre et la base juridique de chaque programme législatif pour lequel ils demandent l'inscription au registre, en exposer les principales conditions et démontrer comment le programme respecte les exigences énoncées à l'article 133, paragraphe 5, comme expliqué plus en détail dans la présente communication. La Commission fournira un modèle normalisé pour la notification.

Il y a lieu d'appliquer mutatis mutandis l'interprétation des critères de l'article 133, paragraphe 5, du CRR figurant dans la présente communication aux entreprises d'assurance et de réassurance aux fins de l'article 173, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) 2015/35 de la Commission tel que modifié ([4]).

Les présentes orientations sont destinées à aider les États membres, les autorités compétentes et les établissements à appliquer l'article 133, paragraphe 5, du CRR. La Cour de justice de l'Union européenne est seule compétente pour donner une interprétation du droit de l'Union faisant autorité.

([4]) Règlement délégué (UE) 2015/35 de la Commission du 10 octobre 2014 complétant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO L 12 du 17.1.2015, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2015/35/oj).

APPENDICE

1. **CHAMP D'APPLICATION**

1. L'article 133, paragraphe 5, du CRR couvre les «*expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs destinés à stimuler certains secteurs de l'économie*».

Les programmes législatifs sont des dispositifs accordant à des entreprises opérant dans des secteurs spécifiques un soutien financier public sous forme de subventions et de garanties en vertu d'actes de portée générale et abstraite, tels que des dispositions nationales, des règlements de l'UE et des décisions de l'UE, notamment en rapport avec l'exécution du budget.

2. Les mesures suivantes ne correspondent pas à la définition des programmes législatifs: les interventions publiques ad hoc conçues pour des situations individuelles ou des bénéficiaires individuels, telles que, par exemple, les investissements des banques nationales de développement dans de grandes entreprises cotées; les statuts des banques et institutions nationales de développement; les programmes ciblant l'ensemble de l'économie, comme les avantages accordés aux travailleurs; les initiatives purement privées, sans aucune intervention publique directe, telles que les dispositifs de capital-risque mis en place par les banques.

3. La Commission considère que les programmes qui, en plus de respecter les exigences de l'article 133, paragraphe 5, points a) à c), du CRR, soutiennent un ou plusieurs secteurs économiques spécifiques tels que ceux énumérés dans la communication «Une boussole pour la compétitivité de l'UE» ou dans le plan «Rearm Europe Plan/Préparation à l'horizon 2030» relèvent de la notion de programmes législatifs aux fins de l'article 133, paragraphe 5, du CRR.

4. Il est possible que d'autres secteurs puissent être considérés comme éligibles dans le cadre de programmes législatifs à l'initiative de l'UE ou d'autorités nationales.

2. **CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES PROGRAMMES LÉGISLATIFS AUX FINS DE L'ARTICLE 133, PARAGRAPHE 5, DU CRR**

5. Aux fins de l'article 133, paragraphe 5, du CRR, les programmes législatifs doivent contenir des dispositions financières et juridiques atténuant le risque de crédit de l'établissement qui investit. En particulier, les programmes législatifs devraient accorder à l'établissement d'importantes subventions ou garanties pour l'investissement; impliquer un contrôle public; et prévoir des restrictions sur la prise de participation.

6. Les programmes élaborés et soutenus par la BEI, le FEI et/ou financés et/ou garantis par le budget de l'UE qui visent à encourager le financement par fonds propres sont considérés comme conformes aux conditions énoncées à l'article 133, paragraphe 5, du CRR, telles que précisées dans la présente communication. Cette présomption n'exclut pas que soient éligibles des programmes gérés par d'autres organismes de l'UE, ou par des banques ou institutions nationales de développement qui exercent des activités financières à titre professionnel et auxquelles un État membre ou une entité d'un État membre au niveau central, régional ou local a conféré le mandat de mener des activités de développement ou de promotion, lorsque ces programmes répondent aux critères énoncés dans la présente communication.

2.1. **Importantes subventions et garanties accordées à l'établissement pour l'investissement**

7. L'article 133, paragraphe 5, point a), dispose que les programmes législatifs devraient accorder à l'établissement «*d'importantes subventions à l'investissement ou d'importantes garanties, y compris par l'intermédiaire de banques multilatérales de développement, d'établissements de crédit public de développement au sens de l'article 429* bis*, paragraphe 2, ou d'organisations internationales*».

8. Le terme «subventions» désigne les interventions publiques financées telles que le versement d'aides, le financement par apport de fonds propres et le financement par octroi de prêts, tandis que le terme «garanties» désigne des mesures publiques non financées. Aux fins de l'article 133, paragraphe 5, du CRR, ni les subventions ni les garanties n'ont besoin de satisfaire aux exigences fixées par la partie 3, titre II, chapitre 4, du CRR pour être considérées comme éligibles.

9. Les subventions et les garanties peuvent être considérées comme importantes aux fins de l'article 133, paragraphe 5, du CRR, à différentes conditions: a) si le programme législatif implique un co-investissement dans des fonds d'investissement apportant des fonds propres, lorsque la participation publique représente au moins 10 % du montant total du fonds; ou b) si le co-investissement du secteur public représente au moins 10 % du capital d'une entité éligible au titre du programme législatif concerné; et/ou c) si l'intervention publique permet une réduction d'au moins 20 % de la valeur d'exposition des établissements. Il y a lieu d'évaluer le respect de ces conditions lors du premier cycle de financement de chaque programme législatif. Au cours des phases ultérieures de chaque programme législatif, les niveaux de co-investissement du secteur public et/ou de réduction de la valeur d'exposition des établissements peuvent varier s'ils reflètent les performances positives de l'investissement ou une base élargie d'investisseurs.

10. Si elles sont accordées dans le cadre de programmes législatifs au sens de la présente communication, les subventions et garanties compatibles avec le cadre des aides d'État devraient être automatiquement considérées comme éligibles au titre de l'article 133, paragraphe 5, point a), du CRR.

11. Les fournisseurs éligibles de subventions et de garanties sont les entités énumérées à l'article 133, paragraphe 5, point a), du CRR et d'autres entités du secteur public de l'UE telles que les organismes et institutions de l'UE, les administrations centrales et régionales des États membres, ainsi que les banques et institutions de développement de l'UE et des États membres.

12. Le cas échéant, les banques et institutions nationales de développement soumises au CRR peuvent appliquer la pondération de risque de 100 % aux expositions sur actions qu'elles prennent dans le cadre des programmes législatifs pour lesquels elles ont fourni des subventions et/ou des garanties, à condition que toutes les exigences énoncées à l'article 133, paragraphe 5, telles que précisées dans la présente communication soient remplies et que les autorités compétentes leur en ait donné l'autorisation préalable.

13. Les subventions et les garanties peuvent être accordées aux établissements investisseurs ou aux entreprises bénéficiaires des investissements, y compris à travers des structures de co-investissement ou des structures intermédiaires établies dans l'UE dans le cadre de programmes législatifs de l'UE ou nationaux.

2.2. **Contrôle public**

14. L'article 133, paragraphe 5, point b), du CRR exige que les programmes législatifs impliquent «*une certaine forme de contrôle public*».

15. Aux fins de l'article 133, paragraphe 5, on entend par «public» les autorités publiques dotées de certains pouvoirs exécutifs, y compris les administrations centrales et régionales des États membres, la Commission européenne, les institutions, agences et organismes financiers publics européens et nationaux.

16. Les autorités ou agences publiques chargées du contrôle ne sont pas nécessairement les fournisseurs des subventions et des garanties dans le cadre d'un programme législatif.

17. Les programmes législatifs devraient comporter des procédures d'examen et des critères rigoureux et transparents pour sélectionner les bénéficiaires.

18. Le contrôle public devrait également se poursuivre après le processus d'examen afin de confirmer sur une base continue la sélection positive des investissements, notamment au moyen d'un suivi périodique de leur performance ou de leur respect continu des critères du programme législatif concerné.

2.3. **Restrictions sur la prise de participation**

19. L'article 133, paragraphe 5, point c), dispose que les programmes législatifs doivent prévoir des «*restrictions sur la prise de participation, telles que des limites à la taille et aux types d'entreprises dans lesquelles l'établissement investit, sur les montants autorisés des participations détenues, sur la situation géographique de l'investissement et sur d'autres facteurs pertinents qui limitent le risque potentiel de l'investissement pour l'établissement qui investit*».

20. Par exemple, les programmes législatifs peuvent prévoir une ou plusieurs des restrictions suivantes pour se conformer à l'article 133, paragraphe 5, point c), du CRR:

    1) des plafonds absolus et relatifs pour la taille des investissements;

    2) une concentration des investissements sur les entreprises établies dans l'UE;

    3) une concentration des investissements sur les entreprises répondant à la définition de PME, de petite entreprise à moyenne capitalisation, de jeune pousse (start-up) ou d'entreprise en phase d'accélération (scale-up);

    4) une diversification-cible du portefeuille d'entreprises pour la prise de participation, en termes de nombre d'entreprises, de distribution géographique et/ou d'année d'investissement.

    5) des clauses non pari-passu.

3. SUIVI ET EXÉCUTION

21. L'article 133, paragraphe 5, du CRR charge les autorités compétentes d'accorder aux établissements l'autorisation préalable d'appliquer une pondération de risque de 100 % aux expositions sur actions prises dans le cadre des programmes législatifs éligibles.

22. Les établissements devraient demander l'autorisation de l'autorité compétente lorsqu'ils ont l'intention d'appliquer pour la première fois la pondération de risque de 100 % aux expositions sur actions prises dans le cadre de chaque programme législatif. Sans préjudice des compétences et des pouvoirs des autorités compétentes, en cas de modifications ultérieures de la taille et/ou de la composition des expositions sur actions prises dans le cadre d'un programme législatif pour lesquelles une autorisation préalable a été accordée, il ne devrait pas être nécessaire d'obtenir une nouvelle autorisation préalable.

23. L'article 133, paragraphe 5, prévoit une mesure de sauvegarde selon laquelle les expositions sur actions bénéficiant de la pondération de risque de 100 % applicable aux programmes éligibles ne dépassent pas 10 % des fonds propres des établissements. Conformément à la définition du CRR, cette exigence devrait être calculée comme suit: le dénominateur correspond aux fonds propres, c'est-à-dire la somme des fonds propres de catégorie 1 et des fonds propres de catégorie 2 de l'établissement; le numérateur correspond à toutes les expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs qui satisfont aux exigences de l'article 133, paragraphe 5, du CRR. Les établissements devraient être en mesure de démontrer qu'ils respectent cette exigence lorsqu'ils sollicitent une autorisation préalable et chaque fois que les autorités compétentes le demandent dans le cadre de l'exercice de leur mandat de surveillance.

24. Les expositions sur actions prises dans le cadre de programmes législatifs au-delà du seuil de 10 % des fonds propres devraient recevoir une pondération de risque normale.

25. Afin d'assurer la transparence pour les autorités compétentes et les acteurs du marché, la Commission tiendra un registre public des programmes législatifs. Cela s'entend sans préjudice de l'évaluation, par les autorités compétentes, des demandes individuelles de chaque établissement et de leur situation prudentielle. L'objectif du registre est également de permettre aux autorités compétentes de prendre des décisions dans un bref délai.

26. Les États membres (également au nom de leurs banques et institutions nationales de développement) devraient notifier à la Commission les programmes législatifs dont ils sollicitent l'inscription au registre susmentionné. La Commission fournira le modèle de notification, en gardant à l'esprit la nécessité d'un processus simple. La notification devrait contenir le titre du programme législatif, ses principales conditions et une explication des raisons pour lesquelles il satisfait aux exigences énoncées à l'article 133, paragraphe 5, telles que précisées dans la présente communication.

27. Dans un souci d'exhaustivité et de transparence, le registre susmentionné devrait également répertorier les programmes élaborés et soutenus par la BEI ou le FEI ou financés et/ou garantis par le budget de l'UE qui visent à encourager le financement par fonds propres.

28. La Commission réexaminera la présente communication dans un délai de quatre ans à compter de sa publication, notamment en tenant compte des retours d'information sur la surveillance fournis par les autorités compétentes.