Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/2595

19.12.2025

ORIENTATION (UE) 2025/2595 DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 10 décembre 2025

relative à l'approche prudentielle des autorités compétentes nationales pour la couverture des expositions non performantes détenues par les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle *(BCE/2025/40)*

LE CONSEIL DES GOUVERNEURS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) nº 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 ([1]), et notamment son article 6, paragraphe 1, et paragraphe 5, points a) et c),

considérant ce qui suit:

(1) La Banque centrale européenne (BCE) est chargée de veiller au fonctionnement efficace et cohérent du mécanisme de surveillance unique (MSU). Elle surveille le fonctionnement du système et assure l'application cohérente de normes élevées de surveillance prudentielle et la cohérence des résultats de la surveillance prudentielle dans l'ensemble des États membres participants. La BCE peut communiquer aux autorités compétentes nationales (ACN) des orientations précisant les modalités selon lesquelles ces ACN doivent accomplir les missions de surveillance prudentielle et adopter des décisions en matière de surveillance prudentielle.

(2) La BCE assure l'application cohérente des exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit au sein des États membres participants, conformément au règlement (UE) nº 1024/2013 et au règlement (UE) nº 468/2014 de la Banque centrale européenne (BCE/2014/17) ([2]).

(3) Si les ACN sont chargées au premier chef de l'examen des dispositifs, processus, mécanismes et stratégies mis en œuvre par les établissements de crédit classés comme moins importants pour assurer une gestion et couverture saines de leurs risques, y compris leurs politiques de provisionnement et le traitement des actifs sur le plan des exigences de fonds propres, la BCE, dans son rôle de surveillance au sein du MSU, devrait promouvoir l'application cohérente de normes élevées de surveillance prudentielle dans le cadre de tels examens. Dans ce contexte, l'application cohérente de normes élevées de surveillance prudentielle au contrôle prudentiel de la gestion et de la couverture des expositions non performantes (ENP) pour les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle dans l'ensemble du MSU contribue à la réalisation des objectifs plus larges consistant à garantir: a) qu'une approche de surveillance prudentielle cohérente et efficace est mise en œuvre à l'égard de tous les établissements de crédit des États membres participants; b) que le corpus réglementaire unique relatif aux services financiers s'applique de la même manière à tous les établissements de crédit des États membres participants; et c) que tous les établissements de crédit font l'objet d'une surveillance prudentielle d'une qualité optimale.

(4) Garantir une gestion et une couverture adéquates des ENP est une priorité importante au sein du MSU depuis sa création. La BCE a suivi une approche prudentielle en matière d'ENP fondée sur le cadre élaboré par le législateur de l'Union et en tenant compte des orientations interprétatives adoptées par l'Autorité bancaire européenne. Dans le cadre de cette approche prudentielle, la BCE a communiqué des attentes prudentielles relatives à la couverture des ENP détenues par les entités importantes soumises à la surveillance prudentielle. Ces attentes concernent les ENP lorsque l'exposition est née avant le 26 avril 2019 et qui ne sont donc pas soumises à l'exigence de déduction au titre du règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil ([3]). Pour les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle, la couverture de telles ENP n'a jusqu'à présent pas fait l'objet de pratiques de surveillance prudentielle uniformes dans l'ensemble du MSU. La couverture des ENP a été soumise aux approches définies par les ACN pour leurs activités prudentielles respectives.

([1]) JO L 287 du 29.10.2013, p. 63, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1024/oj.

([2]) Règlement (UE) nº 468/2014 de la Banque centrale européenne du 16 avril 2014 établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le «règlement-cadre MSU») (BCE/2014/17) (JO L 141 du 14.5.2014, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/468/oj).

([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 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/oj).

(5) Comme le montre l'expérience acquise par la BCE dans le cadre de l'approche prudentielle suivie à l'égard des entités importantes soumises à la surveillance prudentielle, une couverture suffisante et en temps utile des ENP favorise une gestion proactive de ces expositions, la réduction de leurs encours, ainsi que des niveaux de provisionnement proportionnés aux risques liés à leur ancienneté et à l'évolution des montants recouvrables.

(6) Par conséquent, l'approche prudentielle des ACN en matière de couverture des ENP détenues par les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle devrait inclure l'examen des politiques de provisionnement et du traitement des actifs sur le plan des exigences de fonds propres desdites entités.

(7) Une telle approche prudentielle pour la couverture des ENP est considérée comme un outil efficace pour atténuer deux risques principaux. Le premier est la persistance d'encours importants d'ENP très anciennes [également désignées «ENP anciennes (*legacy*)»] et dont la couverture des provisions est limitée, qui constituent des sources durables d'éventuelles pertes supplémentaires et restreignent la capacité des banques à accorder de nouveaux prêts. Le second concerne d'éventuelles incohérences dans le traitement prudentiel des ENP qui sont soumises à l'exigence de déduction au titre du règlement (UE) n° 575/2013 et de celles qui ne le sont pas, lorsque ces incohérences ne sont pas justifiées par des circonstances particulières.

(8) Ces deux risques principaux sont significatifs. Les ratios agrégés d'ENP, tant pour les entités importantes que pour les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle, ont généralement affiché une tendance baissière durable depuis la création du MSU. Cette tendance était plus prononcée pour les entités importantes soumises à la surveillance prudentielle et a cessé en 2024. Eu égard à la possibilité d'une résurgence des ratios d'ENP, il est considéré que, compte tenu du niveau global satisfaisant des fonds propres et du délai suffisant dont ont récemment bénéficié les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle pour progresser de leur propre initiative dans la réduction et la couverture des ENP anciennes (*legacy*), une approche prudentielle harmonisée des ACN en matière de couverture des ENP détenues par les établissements moins importants est proportionnée à l'objectif de surveillance prudentielle visant à remédier aux deux risques principaux liés à ces ENP, afin de renforcer la résilience des entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle face à une éventuelle évolution défavorable de l'environnement macroéconomique et à la détérioration de la qualité du crédit qui en découle.

(9) Afin d'évaluer la couverture, par les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle, des ENP relevant du champ d'application de la présente orientation, il est nécessaire que les ACN obtiennent des données détaillées sur la couverture de ces expositions. De telles données ne figurent actuellement pas dans les informations que les établissements sont tenus de déclarer en vertu du règlement d'exécution (UE) 2021/451 de la Commission ([4]); les ACN devraient donc exiger des entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle qu'elles les déclarent pour chaque date de référence pertinente,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE ORIENTATION:

Article premier

Objet et champ d'application

La présente orientation précise l'approche prudentielle que les ACN utilisent pour examiner les politiques de provisionnement et le traitement des actifs sur le plan des exigences de fonds propres des entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle établies dans le même État membre que l'ACN concernée.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente orientation, les définitions figurant à l'article 4 du règlement (UE) n° 575/2013, à l'article 2 du règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil ([5]), à l'article 2 du règlement (UE) n° 1024/2013 et à l'article 2 du règlement (UE) n° 468/2014 (BCE/2014/17) s'appliquent. En outre, on entend par:

1) «date de référence de déclaration»: le 31 décembre d'une année civile donnée;

([4]) Règlement d'exécution (UE) 2021/451 de la Commission du 17 décembre 2020 définissant des normes techniques d'exécution pour l'application du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'information prudentielle à fournir par les établissements, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 680/2014 (JO L 97 du 19.3.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2021/451/oj).

([5]) Règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 648/2012 (JO L 347 du 28.12.2017, p. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2402/oj).

2) «exposition non performante relevant du champ d'application de la présente orientation»: une exposition qui remplit les conditions de dérogation à l'article 36, paragraphe 1, point m), du règlement (UE) nº 575/2013 prévues à l'article 469 *bis* dudit règlement;

3) «garantie technique»: en ce qui concerne une exposition, une garantie qui assure la capacité du débiteur à respecter les obligations non économiques contractuelles, telles que la fourniture de biens ou l'exécution de travaux à l'égard d'un tiers, et qui ne revêt pas le caractère de susbtitut de crédit.

Article 3

Établissements concernés

1. Les ACN appliquent l'approche prudentielle définie dans la présente orientation à l'égard de toutes les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle au niveau de consolidation le plus élevé au sein des États membres participants.

2. Par dérogation au paragraphe 1, une ACN peut décider de ne pas appliquer l'approche prudentielle définie dans la présente orientation à une entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle pour une date de référence de déclaration donnée si cette entité remplit au moins l'une des conditions suivantes au niveau de consolidation le plus élevé:

a) la valeur comptable brute totale des prêts et avances non performants de l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle représente moins de 5 % de la valeur comptable brute totale des prêts et avances de ladite entité. Aux fins du calcul du ratio unique devant être évalué par rapport au seuil de 5 %, les prêts et avances classés comme détenus en vue de la vente, comptes à vue auprès de banques centrales et autres dépôts à vue sont exclus à la fois du dénominateur et du numérateur;

b) le montant total des expositions non performantes de l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle relevant du champ d'application de la présente orientation, telles que définies à l'article 2, point 2), représente une part négligeable du montant total des expositions non performantes de ladite entité;

c) l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle fait l'objet d'un processus de liquidation ordonnée en cours;

d) l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle fait l'objet d'une fusion avec une autre entité soumise à la surveillance prudentielle ou est en cours d'acquisition par une autre entité soumise à la surveillance prudentielle;

e) l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle est un «organisme spécialisé en restructuration de dette», tel que défini à l'article 36, paragraphe 5, du règlement (UE) nº 575/2013;

f) l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle est soumise à des circonstances particulières et factuelles qui, du point de vue de l'ACN concernée, rendent l'application de la présente orientation inappropriée, compte tenu des objectifs et des principes du règlement (UE) nº 1024/2013 et, en particulier, de la nécessité d'assurer l'application cohérente de normes élevées de surveillance prudentielle.

3. À la suite de leur évaluation au titre du paragraphe 2, points a) à f), les ACN informent les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle établies dans leur État membre respectif que le cadre défini dans la présente orientation, ainsi que les exigences de déclaration y afférentes définies à l'article 7, s'appliquent pour une date de référence de déclaration donnée.

4. Les ACN informent régulièrement la BCE de l'application des exemptions au titre du paragraphe 2, y compris les évaluations sous-jacentes des ACN concernées.

Article 4

Expositions concernées

1. Les ACN appliquent l'approche prudentielle définie dans la présente orientation à l'égard des expositions non performantes relevant du champ d'application de la présente orientation.

2. Les expositions sous-jacentes de titrisations classiques ou synthétiques restent en dehors du champ d'application de la présente orientation si l'une des conditions suivantes est remplie en ce qui concerne ces expositions:

a) l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle a réalisé un transfert de risque significatif conformément à l'article 244, paragraphe 1, point a), ou à l'article 245, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) nº 575/2013;

b) l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle suit l'approche de déduction intégrale conformément à l'article 244, paragraphe 1, point b), ou à l'article 245, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) nº 575/2013.

3. À la demande d'une entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle, les ACN peuvent décider de ne pas appliquer l'article 5 à des expositions ou portefeuilles d'expositions individuels sur la base de circonstances particulières établies par des preuves détaillées et solides présentées par ladite entité. Sur la base de ces preuves, les ACN évaluent et se prononcent sur la demande de l'entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle.

4. Aux fins du paragraphe 3, les circonstances particulières désignent l'une des situations suivantes:

a) des paiements réguliers en cours du principal et des intérêts, sur la base des flux de trésorerie du débiteur officiel, donneront lieu à un remboursement intégral;

b) la couverture des ENP, combinée aux exigences de fonds propres au titre du premier pilier applicables au risque de crédit, engendrerait une couverture supérieure à 100 % de l'exposition;

c) l'exposition concerne des garanties techniques.

Article 5

Évaluation de la couverture des ENP

1. Les ACN évaluent la couverture, par les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle, des expositions non performantes relevant du champ d'application de la présente orientation sur la base du montant déterminé conformément à l'article 47 *quater*, paragraphe 1, point a), lu conjointement avec l'article 47 *quater*, paragraphes 2, 3 et 4, du règlement (UE) n° 575/2013.

2. Aux fins de déterminer les montants de couverture des entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle qui doivent être évalués par rapport au montant précisé au paragraphe 1, les ACN tiennent compte des éléments énumérés à l'article 47 *quater*, paragraphe 1, points b), i) à vi), du règlement (UE) n° 575/2013.

Article 6

Utilisation dans le cadre du processus de surveillance prudentielle

1. Les ACN utilisent les résultats de leurs évaluations de la couverture, par les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle, des expositions non performantes relevant du champ d'application de la présente orientation dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels mentionné à l'article 97 de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil ([6]).

2. Si, après avoir dûment pris en considération les circonstances particulières présentées par une entité moins importante soumise à la surveillance prudentielle, une ACN constate que la couverture des expositions non performantes relevant du champ d'application de la présente orientation est insuffisante, elle envisage l'adoption d'une mesure de surveillance prudentielle sur la base de la législation nationale transposant l'article 104 de la directive 2013/36/UE ou des pouvoirs de surveillance prudentielle équivalents prévus par la législation nationale.

Article 7

Obligations de déclaration

1. Aux fins de procéder à l'évaluation décrite à l'article 5, les ACN exigent des entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle qu'elles déclarent des données détaillées sur la couverture de leurs expositions non performantes relevant du champ d'application de la présente orientation pour chaque date de référence de déclaration.

2. Les modèles à utiliser pour la déclaration mentionnée au paragraphe 1 sont élaborés par la BCE en coopération avec les ACN.

3. Les ACN communiquent à la BCE les informations mentionnées au paragraphe 1, et qui leur ont été transmises par des entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle, en vue de leur utilisation dans le cadre de son mandat de surveillance prudentielle.

([6]) 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, 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2013/36/oj).

Article 8

Dispositions transitoires

1. Les ACN évaluent la couverture des ENP conformément à l'article 5 de la présente orientation à compter de la date de référence de déclaration du 31 décembre 2028.

2. À titre dérogatoire, pour les trois premières dates de référence de déclaration suivant la notification de la présente orientation aux ACN, les dispositions suivantes s'appliquent:

a) aux fins de l'évaluation de la couverture des ENP mentionnée à l'article 5, paragraphe 1, pour la date de référence de déclaration du 31 décembre 2025

   i) le facteur précisé à l'article 47 *quater*, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) nº 575/2013 est remplacé par 0,60;

   ii) les facteurs précisés à l'article 47 *quater*, paragraphe 3, points d) à i), du règlement (UE) nº 575/2013 sont remplacés par 0,60;

   iii) le facteur de 1 précisé à l'article 47 *quater*, paragraphe 4, point b), du règlement (UE) nº 575/2013 est remplacé par 0,60;

b) aux fins de l'évaluation de la couverture des ENP mentionnée à l'article 5, paragraphe 1, pour la date de référence de déclaration du 31 décembre 2026

   i) le facteur précisé à l'article 47 *quater*, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) nº 575/2013 est remplacé par 0,70;

   ii) les facteurs précisés à l'article 47 *quater*, paragraphe 3, points e) à i), du règlement (UE) nº 575/2013 sont remplacés par 0,70;

   iii) le facteur de 1 précisé à l'article 47 *quater*, paragraphe 4, point b), du règlement (UE) nº 575/2013 est remplacé par 0,70;

c) aux fins de l'évaluation de la couverture des ENP mentionnée à l'article 5, paragraphe 1, pour la date de référence de déclaration du 31 décembre 2027

   i) le facteur précisé à l'article 47 *quater*, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) nº 575/2013 est remplacé par 0,80;

   ii) les facteur précisés à l'article 47 *quater*, paragraphe 3, points g) à i), du règlement (UE) nº 575/2013 sont remplacés par 0,80;

   iii) le facteur de 1 précisé à l'article 47 *quater*, paragraphe 4, point b), du règlement (UE) nº 575/2013 est remplacé par 0,80.

3. Par dérogation à l'article 6 de la présente orientation, pour la première date de référence de déclaration suivant la notification de la présente orientation aux ACN, une ACN peut décider de ne pas utiliser les résultats de l'évaluation de la couverture des expositions non performantes par les entités moins importantes soumises à la surveillance prudentielle dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels.

Article 9

Prise d'effet

La présente orientation prend effet le jour de sa notification aux ACN des États membres participants.

Article 10

Destinataires

Les ACN des États membres participants et la BCE sont destinataires de la présente orientation.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 10 décembre 2025.

Pour le conseil des gouverneurs de la BCE
La présidente de la BCE
Christine LAGARDE