

COM(2023) 229 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 13 juin 2023

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 13 juin 2023

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de directive du Parlement et du Conseil modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles

E 17834



COMMISSION
EUROPÉENNE

Strasbourg, le 18.4.2023
COM(2023) 229 final

2023/0113 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne
certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Les modifications qu'il est ici proposé d'apporter à la directive 2014/59/UE¹ (la directive relative au redressement et à la résolution des banques, ou BRRD) et au règlement (UE) n° 806/2014² (le règlement sur le mécanisme de résolution unique, ou règlement MRU) font partie du paquet législatif relatif au cadre de gestion des crises et d'assurance des dépôts (CDMI), qui prévoit également d'autres modifications de ces actes ainsi que de la directive 2014/49/UE³ (la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts, ou DGSD).

Si le cadre de gestion des crises de l'UE est bien établi, de récents épisodes de défaillance bancaire ont montré qu'il était nécessaire de l'améliorer. La réforme du cadre CMDI, qui part des objectifs de la gestion des crises, vise à garantir une approche plus cohérente de la résolution, afin que toute banque en crise puisse sortir du marché d'une manière ordonnée qui préserve la stabilité financière, l'argent des contribuables et la confiance des déposants. En particulier, il convient de renforcer le cadre existant pour la résolution de certaines petites et moyennes banques, au niveau à la fois de sa conception, de sa mise en œuvre et, surtout, des incitations à l'appliquer, de telle sorte qu'il puisse être appliqué de manière plus crédible à ces banques.

Au lendemain de la crise financière mondiale et de la crise des dettes souveraines, l'UE a pris des mesures décisives, conformément aux appels internationaux à la réforme, afin de créer un secteur financier plus sûr pour son marché unique. Les autorités ont notamment été dotées des instruments et pouvoirs nécessaires pour gérer la défaillance de toute banque d'une manière ordonnée qui préserve la stabilité financière et les finances publiques et qui protège les déposants.

C'est en grande partie sur la base de normes internationales convenues avec ses partenaires internationaux que l'UE a réformé son cadre. Celui-ci se compose de quatre grands actes législatifs adoptés en 2013 et 2014 (et des législations nationales qui vont de pair): un règlement et une directive concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et la surveillance de ces derniers [le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)⁴ et la directive sur les exigences de fonds propres (CRD)⁵], la BRRD et le règlement MRU.

¹ 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).

² Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1).

³ Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.6.2014, p. 149).

⁴ 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)

Le paquet bancaire de 2019 a révisé ce cadre législatif conformément aux engagements pris par l'UE dans les enceintes internationales⁶ d'adopter de nouvelles mesures en vue d'achever l'union bancaire, et notamment des mesures crédibles de réduction des risques afin d'atténuer les menaces pesant sur la stabilité financière. Cette révision a principalement concerné: i) la mise en œuvre dans l'UE de la norme internationale relative à la capacité totale d'absorption des pertes (ci-après la «norme TLAC»)⁷ publiée par le Conseil de stabilité financière le 9 novembre 2015 pour les banques d'importance systémique mondiale, appelés «établissements d'importance systémique mondiale» dans la législation de l'UE; et ii) la modification de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) prévue par la BRRD et le règlement MRU.

L'objectif de ces réformes était de garantir que l'absorption des pertes et la recapitalisation des banques devenues financièrement non viables et soumises en conséquence à une procédure de résolution soient financées par des moyens privés. La révision a également clarifié les modalités d'application de la MREL au niveau des filiales faisant partie d'un groupe bancaire, en introduisant la notion de «MREL interne» selon le concept similaire contenu dans la norme TLAC. Les exigences introduites visent à garantir l'existence, entre entités d'un groupe, d'arrangements internes permettant de transférer des pertes d'entités du groupe à l'entité de résolution, généralement l'entreprise mère, sans soumettre ces entités du groupe à une procédure de résolution officielle qui serait susceptible de perturber le marché. Pour mettre en œuvre ce mécanisme, les entités du groupe sont tenues, sur décision de l'autorité de résolution, d'émettre des engagements éligibles qui doivent être souscrits, directement ou indirectement, par l'entité de résolution.

Le cadre de l'UE relatif à la MREL a de nouveau été modifié par le règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil⁸, qui a établi des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour satisfaire à la MREL interne. Sur la base d'une évaluation technique réalisée par l'ABE en vertu du mandat que lui confiait l'article 45 septies, paragraphe 6, de la BRRD, ce règlement a instauré un mécanisme de déduction des instruments éligibles aux fins de la MREL interne souscrits indirectement par des entités intermédiaires dans une chaîne de propriété (c'est-à-dire les entités situées entre la filiale ultime et l'entité de résolution) afin de garantir l'effectivité des transferts internes de pertes conformément au cadre régissant la MREL. Dans ce mécanisme, dit «approche de la déduction fondée sur la totalité des instruments détenus», les entités intermédiaires sont tenues de déduire de leur propre capacité de MREL interne les instruments éligibles aux fins de la MREL interne qu'elles détiennent et qui ont été émis par d'autres entités faisant partie du même groupe de résolution. Le texte précise également que les entités intermédiaires qui satisfont à la MREL interne sur une base consolidée sont exemptées de l'obligation de déduire

⁵ 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).

⁶ Conseil de stabilité financière (version mise à jour en 2014), [Key Attributes of effective resolution schemes for financial institutions](#).

⁷ Conseil de stabilité financière (2015), [Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks \(G-SIBs\) in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity \(TLAC\) Term sheet](#).

⁸ Règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (JO L 275 du 25.10.2022, p. 1).

les instruments qu'elles détiennent qui ont été émis par des entités incluses dans le périmètre de consolidation. Cette approche a été préférée à une approche de la déduction fondée sur une exigence, dans laquelle le montant des déductions exigées des entités intermédiaires serait limité par un plafond correspondant au niveau de la MREL interne de l'entité émettrice appartenant au même groupe de résolution.

Le règlement (UE) 2022/2036 chargeait également la Commission d'examiner l'incidence, sur les différents types de structures de groupe bancaire, de la mise en œuvre du mécanisme de déduction des instruments éligibles aux fins de la MREL interne souscrits indirectement, afin d'évaluer les éventuelles conséquences indésirables de ce nouveau mécanisme de déduction et d'assurer un traitement proportionné et l'égalité des conditions de concurrence, en particulier en ce qui concerne les chaînes de propriété qui comprennent une société opérationnelle entre une société mère holding et ses filiales (les «structures holdco» par opposition aux «structures opco», dans lesquelles l'entité mère n'est pas une société holding). La Commission était invitée à évaluer: i) la possibilité d'admettre que des entités se conforment à la MREL interne sur une base consolidée dans un plus grand nombre de situations; ii) le traitement des entités dont le plan de résolution prévoit qu'elles doivent être liquidées selon une procédure normale d'insolvabilité (ci-après les «entités vouées à la liquidation»); et iii) l'opportunité de limiter les déductions à un montant équivalent à la MREL interne de l'entité émettrice.

Sur la base d'une analyse du mécanisme de déduction instauré par le règlement et d'une analyse d'impact quantitative fondée sur les données communiquées par le Conseil de résolution unique (CRU), la Commission a conclu qu'il était nécessaire et approprié d'apporter des modifications ciblées à la BRRD et au règlement MRU en ce qui concerne le champ d'application des exigences de MREL interne et le traitement des entités vouées à la liquidation.

Les modifications proposées, en améliorant le fonctionnement et la proportionnalité du mécanisme de déduction, accroîtront la résolvabilité des banques et garantiront que ce mécanisme ne fausse pas la concurrence entre les différentes structures de groupe bancaire.

Étant donné que les dispositions concernées sont déjà en vigueur et deviendront applicables dans l'UE le 1^{er} janvier 2024, il convient de leur apporter sans tarder les modifications proposées. Une adoption rapide est d'autant plus nécessaire que les groupes bancaires ont besoin de clarté sur le mécanisme de déduction, pour décider de la meilleure manière de prépositionner leur capacité de MREL interne au regard du délai général de conformité à la MREL, également fixé au 1^{er} janvier 2024.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Fondée sur le mandat donné à la Commission d'évaluer le fonctionnement du mécanisme de déduction prévu par le règlement (UE) 2022/2036, la présente proposition prévoit de modifier la législation existante afin de rendre ce mécanisme pleinement conforme aux dispositions en vigueur dans le domaine de la gestion des crises bancaires.

La révision ciblée du règlement MRU vise à améliorer le fonctionnement et la proportionnalité du mécanisme de déduction et à garantir qu'il ne fausse pas la concurrence entre les différentes structures de groupe bancaire.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente proposition s'appuie sur les réformes qui ont été mises en œuvre à la suite de la crise financière et qui ont conduit à la création de l'union bancaire et du corpus réglementaire unique pour toutes les banques de l'UE.

La directive proposée contribuera à renforcer la législation financière adoptée par l'UE au cours des dix dernières années pour accroître la résilience de son secteur financier et garantir une gestion ordonnée des défaillances bancaires. Sa finalité est de rendre le système bancaire plus solide et, en définitive, de promouvoir le financement durable de l'activité économique dans l'UE. Elle est pleinement conforme aux objectifs fondamentaux de l'UE consistant à promouvoir la stabilité financière, à réduire le recours à l'argent des contribuables pour la résolution des défaillances bancaires et à préserver la confiance des déposants. Ces objectifs favorisent un niveau élevé de compétitivité et de protection des consommateurs.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La présente proposition est fondée sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, c'est-à-dire la même base juridique que les actes législatifs qu'elle prévoit de modifier.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

L'objectif de la présente proposition est de modifier et de compléter des actes législatifs de l'UE déjà en vigueur (la BRRD et le règlement MRU) et il peut dès lors être mieux réalisé au niveau de l'UE que par différentes initiatives nationales. La marge dont disposent les États membres pour adopter des mesures nationales est limitée, puisque la BRRD et le règlement MRU réglementent déjà les questions concernées, et que des modifications décidées au niveau national entreraient en conflit avec le droit de l'Union actuellement en vigueur.

Les modifications proposées sont conformes au mandat donné à la Commission par le règlement (UE) 2022/2036, la chargeant de réexaminer l'application du cadre. Elles devraient en outre favoriser une application uniforme des exigences prudentielles, une convergence des pratiques des autorités de résolution et des conditions de concurrence égales dans tout le marché unique des services bancaires. Ces objectifs ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les seuls États membres. Si l'UE devait cesser de réglementer ces questions, le marché intérieur des services bancaires se retrouverait soumis à des réglementations différentes, ce qui conduirait à sa fragmentation et détricoterait le corpus réglementaire unique récemment mis en place dans ce secteur.

• Proportionnalité

Pour atteindre l'objectif consistant à améliorer les règles existantes de l'UE de manière à garantir la résolvabilité des groupes bancaires et à remédier aux problèmes d'inégalité des conditions de concurrence, une action de l'UE est nécessaire. Les modifications proposées se limitent à certaines dispositions du cadre prudentiel de l'UE applicable aux établissements. Sont exclusivement ciblées des mesures visant à garantir, au moment de la résolution, le transfert sans encombre de pertes et de capitaux au sein des groupes de résolution, au moyen de règles appropriées concernant les instruments éligibles aux fins de la MREL interne dans des cas complexes tels que les chaînes de souscription indirecte. De plus, elles se bornent à remédier aux problèmes qui ne peuvent être réglés dans les limites de la marge discrétionnaire qu'offrent les règles actuelles.

• Choix de l'instrument

Les mesures proposées seraient mises en œuvre au moyen d'une directive modifiant la BRRD et le règlement MRU. Elles développent ou, renvoient à, des dispositions déjà en vigueur de ces instruments concernant la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements et entités.

La présentation d'une proposition prévoyant spécifiquement d'apporter des modifications ciblées au cadre de la MREL est justifiée par l'urgence de disposer de règles harmonisées au niveau de l'UE avant la date d'application du traitement spécifique prévu par le CRR pour la souscription indirecte de ressources éligibles aux fins de la MREL interne, fixée au 1^{er} janvier 2024.

Compte tenu du nombre limité de modifications proposées, et afin de garantir la cohérence des discussions dans le cadre du processus de codécision ainsi que l'alignement complet des modifications apportées en définitive à la BRRD et au règlement MRU, les modifications qu'il est proposé d'apporter aux deux actes sont incluses dans une seule proposition.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante

Par la présente initiative, la Commission exécute le mandat que lui confie le règlement (UE) 2022/2036 de réexaminer et d'évaluer le fonctionnement d'un mécanisme de déduction et d'adopter, s'il y a lieu, une proposition législative visant à remédier à toute lacune constatée⁹.

Ce réexamen s'est fondé sur une analyse incluant une analyse d'impact quantitative centrée sur l'égalité des conditions de concurrence entre les différents types de structures de groupe bancaire. Il a évalué les effets des règles actuelles et analysé les modifications possibles concernant: i) la possibilité de permettre à des entités qui ne sont pas elles-mêmes des entités de résolution de se conformer à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles sur une base consolidée; ii) le traitement, conformément aux règles régissant l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, des entités dont le plan de résolution prévoit qu'elles doivent être mises en liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité; et iii) l'opportunité de limiter le montant des déductions requises en vertu des règles existantes.

• Consultation des parties intéressées

Les services de la Commission ont consulté les États membres sur les résultats de l'analyse, l'analyse d'impact quantitative du mécanisme de déduction et les modifications proposées, par l'intermédiaire du groupe d'experts de la Commission sur la banque, les paiements et l'assurance.

Les résultats de ces consultations ont nourri l'élaboration de la présente proposition. Ils ont clairement démontré la nécessité d'actualiser et de compléter les règles actuelles, afin de réaliser au mieux les objectifs du cadre tout en garantissant la proportionnalité ainsi que l'égalité des conditions de concurrence.

• Obtention et utilisation d'expertise

La Commission a bénéficié du soutien du CRU, qui a lui communiqué des données recueillies sur une base ad hoc, directement auprès de groupes bancaires soumis aux règles actuelles, dans le cadre d'un exercice à participation volontaire. Ces données ont été partagées avec la Commission sur une base agrégée et anonymisée. L'échantillon était constitué de dix entités intermédiaires (situées dans six États membres) soumises au mécanisme de déduction prévu par les règles en vigueur et réparties uniformément entre entités faisant partie d'une structure

⁹ Le présent chapitre de l'exposé des motifs satisfait à l'obligation faite à la Commission de rendre compte au Conseil et au Parlement européen des résultats du réexamen effectué conformément à la clause de réexamen introduite à l'article 129 de la BRRD par le règlement (UE) 2022/2036.

holdco et entités faisant partie d'une structure opco, et l'analyse s'est appuyée, dans la plupart des cas, sur des données à la date du 31 décembre 2021.

État membre	Nombre d'entités intermédiaires faisant partie d'une structure holdco	Nombre d'entités intermédiaires faisant partie d'une structure opco
Autriche		1
Belgique	1	1
Croatie	1	
France		3
Irlande	2	
Pays-Bas	1	
Total	5	5

Source: services de la Commission, sur la base de données au 31 décembre 2021 fournies par le CRU.

Ces données quantitatives ont été utilisées pour évaluer le fonctionnement du mécanisme de déduction en vertu des règles existantes, identifier les éventuelles lacunes et les éventuels problèmes d'inégalité des conditions de concurrence liés à sa mise en œuvre, et tester les modifications possibles pour y remédier.

• Analyse d'impact

La proposition a fait l'objet d'une analyse, y compris une analyse d'impact quantitative, qui a tenu compte à la fois des retours reçus des parties prenantes et de la nécessité de prendre en considération les divers éléments précisés dans le mandat donné à la Commission par le règlement (UE) 2022/2036.

Évaluation du mécanisme de déduction pour la MREL interne

La Commission a examiné si l'actuel mécanisme de déduction créait d'éventuels problèmes d'inégalité des conditions de concurrence entre les différentes structures de groupe bancaire.

Selon son analyse, les expositions des entités intermédiaires qui seraient déduites dans l'approche de la déduction fondée sur la totalité des instruments détenus représenteraient, au total, 24,1 % du montant total d'exposition au risque (TREA) et 4,3 % de la mesure de l'exposition totale (TEM) de ces entités. Toutefois, les entités intermédiaires qui font partie d'une structure holdco tendent à être globalement plus impactées que les entités intermédiaires faisant partie d'une structure opco: les déductions représenteraient jusqu'à 28,1 % du TREA et jusqu'à 5 % de la TEM dans le cas des premières, contre 14,3 % et 2,7 %, respectivement, dans le cas des secondes. Ces différences peuvent s'expliquer par les montants plus élevés d'expositions intragroupe au niveau des entités intermédiaires dans les structures holdco, se traduisant par des montants relatifs de déductions également plus élevés (tableau 1). Les valeurs moyennes au niveau des banques le confirment aussi: si les déductions représentent en moyenne 12,3 % du TREA de toutes les entités intermédiaires selon l'approche basée sur la totalité des instruments détenus, elles atteignent 14,7 % du TREA pour les entités intermédiaires faisant partie d'une structure holdco, contre 7,5 % pour les entités intermédiaires faisant partie d'une structure opco (tableau 2).

Toutefois, cette différence structurelle ne se reflète pas au niveau de la solvabilité des entités intermédiaires, puisqu'aussi bien celles qui font partie d'une structure holdco que celles qui font partie d'une structure opco sont confrontées, après application d'un mécanisme de déduction, à une forte diminution de leur excédent par rapport à la MREL. En particulier, lorsqu'on leur applique l'approche de la déduction fondée sur la totalité des instruments détenus, une entité intermédiaire faisant partie d'une structure holdco présente un déficit

équivalent à 2,6 % de son TREA par rapport à sa MREL et à son exigence globale de coussin de fonds propres, et quatre autres conservent un excédent moyen par rapport à la MREL équivalent à 5,2 % de leur TREA, alors que toutes affichaient un excédent (équivalent à 6,4 % de leur TREA en moyenne) avant application des déductions. Dans le cas des entités intermédiaires faisant partie d'une structure opco, l'excédent moyen par rapport à la MREL et à l'exigence globale de coussin de fonds propres passe de 5,3 % à 1,7 % du TREA, tandis que deux entités qui étaient déjà en déficit avant application des déductions voient leur déficit moyen passer de 2,4 % à 6,1 % du TREA (tableau 3).

Le choix de la méthode de déduction (entre approche fondée sur la totalité des instruments détenus et approche fondée sur une exigence) modifie l'ampleur de l'incidence constatée, mais pas le montant relativement élevé des déductions pour les deux types de structures.

Toutefois, l'effet sera différent pour les entités intermédiaires faisant partie d'une structure holdco, puisque tout déficit affecte directement la capacité de MREL de l'entité de résolution mère (du fait d'émissions subordonnées supplémentaires sur le marché). De fait, les structures holdco ne peuvent financer ces déficits que par l'émission de titres de créance structurellement subordonnés, parce qu'elles ne disposent généralement pas d'autres sources de financement. Cette caractéristique spécifique est renforcée par le fait que la banque opérationnelle située en dessous de la holding centralise généralement les expositions sur le reste du groupe. Au contraire, dans les structures opco, l'entité de résolution peut réaffecter d'autres sources de financement pour financer la MREL interne de ses entités intermédiaires.

Dans ce contexte, la Commission a considéré que les entités intermédiaires faisant partie d'une structure holdco pouvaient être affectées dans une mesure différente d'autres structures, en raison de la proportion des expositions intragroupe (qui peut varier d'une banque à l'autre) et des conséquences d'un déficit au niveau de l'entité intermédiaire. Cette observation pouvait justifier la recherche de moyens de rendre le cadre actuel plus proportionné.

Trois options possibles ont été évaluées.

i) *Permettre aux entités intermédiaires de se conformer à la MREL sur une base consolidée*

Les règles actuelles n'imposent pas à une entité intermédiaire qui respecte déjà la MREL interne sur une base consolidée de déduire les instruments qu'elle détient qui ont été émis par des entités incluses dans le périmètre de consolidation. Cela se justifie par le fait qu'avec la consolidation, le niveau de l'exigence est relevé afin de tenir compte des expositions (extérieures au sous-groupe) de toutes les entités entrant dans le périmètre de consolidation. Les entités intermédiaires sont ainsi tenues de détenir une capacité de MREL interne suffisante pour garantir que leurs pertes, ainsi que les pertes des entités consolidées, peuvent être effectivement transférées à l'entité de résolution située en amont.

La BRRD ne prévoit que deux cas spécifiques dans lesquels une entité qui n'est pas une entité de résolution peut satisfaire à la MREL interne sur une base consolidée: lorsqu'une dérogation à la MREL interne est applicable (article 45 septies, paragraphe 4) et pour les entreprises mères dans l'Union de groupes de pays tiers (article 45 septies, paragraphe 1, deuxième alinéa).

Toutefois, une exigence consolidée pourrait permettre de tenir compte des spécificités de certaines structures bancaires, par exemple lorsqu'une entité intermédiaire centralise naturellement les expositions intragroupe et, dans le cas des structures holdco, assure le transfert des ressources de MREL interne prépositionnées par l'entité de résolution. La fixation d'une MREL interne sur une base individuelle pour certaines entités intermédiaires, comme celles qui font partie d'une structure holdco, ou de certaines structures opco dans

lesquelles les exigences prudentielles sont déterminées sur une base consolidée, pourrait créer artificiellement des écarts entre les exigences respectivement applicables à l'entité de résolution et à l'entité intermédiaire, cette dernière étant soumise à des déductions. Dans ce contexte, la fixation d'une MREL interne sur base consolidée au niveau de l'entité intermédiaire supprimerait l'obligation, pour cette dernière, de déduire les expositions liées aux entités faisant partie de son sous-groupe, car la consolidation aurait un effet similaire à celui des déductions.

Selon les données analysées, la consolidation augmente sensiblement les montants d'exposition des entités intermédiaires sur la base desquels la MREL interne est calculée (+ 23 % pour le TREA et + 52 % pour la TEM au total, tableau 1).

L'incidence sur la MREL et la solvabilité n'est pas systématiquement la même et semble être influencée par des considérations propres aux différentes banques, qui peuvent rendre la consolidation plus ou moins avantageuse du point de vue des chaînes de souscription indirecte. En fait, par rapport au statu quo (pas de déductions), les excédents par rapport à la MREL des entités intermédiaires faisant partie d'une structure holdco enregistrent une baisse allant de 25 % à 40 % avec la consolidation (passant de 9,4 % à 7,3 % du TREA), tandis que ceux des entités intermédiaires faisant partie d'une structure opco semblent diminuer beaucoup plus (passant de 7,5 % à 2,7 % du TREA).

Pour les structures holdco, l'application de la consolidation a, en moyenne, un impact moins important sur les excédents par rapport à la MREL que les déductions selon l'approche fondée sur la totalité des instruments détenus, mais reste plus pénalisante que les déductions selon l'approche fondée sur une exigence.

Les données montrent également, lorsqu'on examine la différence entre une approche de la déduction fondée sur la totalité des instruments détenus et la consolidation, qu'une entité intermédiaire faisant partie d'une structure holdco qui présente un déficit par rapport à sa MREL et à son exigence globale de coussin de fonds propres dans le premier cas n'accuse plus ce déficit avec la consolidation. Par ailleurs, pour les entités intermédiaires faisant partie d'une structure opco qui accusent déjà un déficit par rapport à la MREL, on constate soit une augmentation, soit une diminution de ce déficit selon le cas (tableau 3).

Dans l'ensemble, la consolidation pourrait présenter des avantages pour les entités intermédiaires faisant partie d'une structure holdco. L'absence d'effets clairs sur les structures opco, au-delà d'une réduction générale des excédents qui n'affecte pas de la même façon toutes les banques déjà en déficit, peut s'expliquer par l'organisation de ces groupes, où la consolidation au niveau d'une entité intermédiaire n'est pas nécessairement pertinente dans tous les cas. Appliquée indistinctement, la consolidation pourrait donc avoir, sur les structures opco, des effets plus négatifs que des déductions selon l'approche fondée sur la totalité des instruments détenus. Toutefois, elle pourrait représenter une solution pour les structures holdco et pour les structures opco dans lesquelles les exigences prudentielles sont déjà fixées sur une base consolidée au niveau de l'entité intermédiaire.

ii) */Retirer les entités vouées à la liquidation du champ d'application du mécanisme de déduction*

Dans le cadre actuel, les entités vouées à la liquidation sont soumises à une exigence de MREL interne et, en conséquence, entrent également dans le champ d'application du mécanisme de déduction lorsqu'elles font partie d'une chaîne de souscription indirecte. C'est peut-être excessivement prudent, puisqu'il n'y a pas lieu de s'attendre (pour autant que la stratégie soit judicieusement choisie) à une dépréciation ou une conversion des instruments de l'entité vouée à la liquidation, ni à un transfert des pertes en amont vers l'entité de résolution,

via l'entité intermédiaire, en cas de défaillance. En outre, l'inclusion des entités vouées à la liquidation dans le champ d'application des déductions applicables aux chaînes de souscription indirecte peut avoir un impact significatif sur les entités intermédiaires d'un groupe comptant de nombreuses filiales vouées à la liquidation, en particulier dans l'approche de la déduction fondée sur la totalité des instruments détenus, qui exige que l'intégralité des fonds propres et des engagements éligibles de la filiale ultime détenus par l'entité intermédiaire soit déduite.

Il serait plus proportionné de sortir les entités vouées à la liquidation du champ d'application des déductions applicables aux chaînes de souscription indirecte, puisqu'il n'est pas nécessaire de transférer de ressources en aval pour recapitaliser l'entité en cas de défaillance. Ainsi, les expositions des entités intermédiaires sur les entités vouées à la liquidation ne devraient pas être déduites, mais pondérées en fonction des risques selon les règles applicables, qui exigent des entités intermédiaires qu'elles détiennent des fonds propres et des engagements éligibles pour couvrir leurs pertes potentielles sur ces expositions, mais dans une moindre mesure qu'avec une déduction intégrale. Des expositions importantes sur les entités vouées à la liquidation pourraient certes affecter la capacité des entités intermédiaires à transférer toutes les pertes en amont vers l'entité de résolution. Les données disponibles montrent cependant que la proportion d'expositions sur des entités vouées à la liquidation est très faible, en particulier dans les structures opco¹⁰ (0,3 % du TREA sur une base agrégée, tableau 1, et 0,6 % du TREA en moyenne, tableau 2), et que les risques sont donc minimes.

Globalement, les chiffres indiquent que les expositions des entités intermédiaires sur des entités vouées à la liquidation représentent, sur une base agrégée, 2 % de leur TREA et 0,3 % de leur TEM. Toutefois, ces proportions diffèrent selon le type de structure de groupe: elles atteignent jusqu'à 2,6 % du TREA et 0,3 % de la TEM pour les structures holdco, contre 0,3 % du TREA et 0,1 % de la TEM pour les structures opco (tableau 1).

Le montant des expositions (TREA/TEM) dans une approche de la déduction fondée sur la totalité des instruments détenus sans prise en compte des entités vouées à la liquidation est naturellement plus élevé que dans la même approche avec déduction des expositions sur ces entités, mais reste inférieur aux niveaux atteints avec un plafonnement des déductions selon une approche fondée sur une exigence.

De fait, le fait de retirer les expositions sur les entités vouées à la liquidation du champ d'application des déductions a un effet positif sur le montant total des déductions à opérer par les entités intermédiaires, mais pas de même ampleur que l'effet obtenu par l'approche de la déduction fondée sur une exigence. Pour les structures holdco, les déductions dans le cadre d'une approche fondée sur la totalité des instruments détenus représenteraient 14,7 % du TREA; si l'on exclut les expositions sur les entités vouées à la liquidation, cette proportion tombe à 13,2 %, mais elle reste quand même supérieure aux 11,1 % de TREA obtenus en appliquant les déductions selon une approche fondée sur une exigence. Le classement et les proportions sont similaires pour les structures opco (respectivement 7,5 %, 6,9 % et 6 %). Globalement, on peut combler un peu moins de la moitié de l'écart entre les deux approches en excluant les expositions sur les entités vouées à la liquidation.

Toutefois, l'exclusion des expositions sur les entités vouées à la liquidation aurait différents effets sur les types d'instruments concernés par les déductions, ainsi que sur la MREL et la situation des fonds propres après déductions.

¹⁰ Les données montrent que la proportion est légèrement plus élevée pour les structures holdco, mais l'application de la consolidation annulerait la nécessité d'une déduction et rendrait inutile cet ajustement lié aux entités vouées à la liquidation.

Lorsqu'on exclut les expositions sur les entités vouées à la liquidation, le nombre d'entités intermédiaires faisant partie d'une structure holdco et soumises à une déduction affectant des éléments autres que des engagements éligibles (fonds propres de catégorie 2, fonds propres additionnels de catégorie 1, fonds propres de base de catégorie 1) diminue, tandis que les effets semblent moins importants dans le cas des structures opco, puisque toutes les entités intermédiaires opérant actuellement des déductions sur certaines catégories de fonds propres continueraient à déduire (des montants relativement similaires) des mêmes catégories. Cela s'explique également par la proportion limitée d'expositions sur des entités vouées à la liquidation détenue par ce dernier type d'entités intermédiaires (tableau 2).

Si l'on considère les effets sur la MREL et sur les ratios de fonds propres, l'exclusion des expositions sur les entités vouées à la liquidation du champ d'application des déductions améliore la situation pour un certain nombre d'entités intermédiaires qui étaient en déficit par rapport à diverses exigences dans le cadre l'approche fondée sur la totalité des instruments détenus; plus précisément, ces déficits sont alors réduits ou éliminés dans une structure holdco et dans deux structures opco¹¹. En outre, l'exclusion des expositions sur les entités vouées à liquidation aboutit parfois à un déficit moins important qu'avec l'approche de la déduction fondée sur une exigence¹². L'effet semble toutefois plus limité en ce qui concerne les excédents: ceux-ci sont supérieurs de 20 % à 25 % avec l'approche de la déduction fondée sur une exigence qu'avec l'approche fondée sur la totalité des instruments détenus (que celle-ci prenne ou non en compte les entités vouées à la liquidation), mais uniquement par rapport aux exigences de MREL totales, ce qui montre que l'approche de la déduction qui est choisie n'a pas réellement d'incidence sur les ratios de fonds propres globaux, de fonds propres de catégorie 1 ou de fonds propres de base de catégorie 1 (tableau 3).

Dans ce contexte, le fait de soustraire du mécanisme de déduction les expositions sur les entités vouées à la liquidation améliorerait la proportionnalité de l'exigence, en tenant mieux compte de l'impact des déductions sans pour autant amoindrir la solidité prudentielle de l'approche, ni modifier sensiblement l'équilibre obtenu grâce au règlement. Les effets ne semblent pas avantager ou désavantager une structure de groupe particulière, y compris lorsque l'on tient compte des différentes proportions que représentent respectivement ces expositions dans les structures holdco et dans les structures opco.

On pourrait donc appliquer cette modification à l'ensemble des groupes, en n'oubliant pas qu'elle deviendrait dénuée de pertinence dans le cas d'une entité intermédiaire satisfaisant à la MREL interne sur une base consolidée (du fait de l'absence de déductions en pareil cas).

iii) *Plafonner le niveau des déductions (approche de la déduction fondée sur une exigence)*

La MREL interne garantit que les pertes au niveau d'une filiale d'un groupe de résolution peuvent être adéquatement transférées en amont à l'entité de résolution, sans que cette filiale doive être soumise à une procédure de résolution. L'instauration d'un mécanisme de déduction vise à favoriser cette absorption interne des pertes en faisant en sorte qu'elles ne

¹¹ En particulier, deux entités intermédiaires présentaient, du fait des déductions, un déficit par rapport à leur MREL totale qui serait ramené de 3,8 % à 2,1 % du TREA (- 45 %); trois autres, un déficit par rapport à leur MREL totale et à leur exigence combinée de coussin de fonds propres qui serait ramené de 4,2 % à 3,2 % du TREA (- 24 %); et une dernière, un déficit par rapport à ses exigences de fonds propres de catégorie 1 et à ses exigences globales de fonds propres qui serait ramené à 0.

¹² Par exemple, alors que les instruments éligibles aux fins de la MREL interne détenus par les entités vouées à la liquidation seraient déduits dans l'approche fondée sur une exigence, ils ne le seraient pas dans ce scénario, ce qui se traduirait par un moindre déficit.

restent pas bloquées au niveau d'une entité intermédiaire, avec le risque de compromettre l'exécution de la stratégie du groupe.

Une approche fondée sur une exigence pourrait affaiblir la résolvabilité du groupe, parce qu'un plafonnement des déductions qui correspondrait à la MREL interne (plutôt qu'à la capacité d'y faire face) pourrait empêcher les entités intermédiaires de dûment transférer toutes les pertes à l'entité de résolution et créer ainsi des goulets d'étranglement à leur niveau, dès lors que le montant des fonds propres et des engagements éligibles que l'autorité de résolution déprécierait ou convertirait en cas de défaillance d'une filiale ne serait pas plafonné par le montant de la MREL interne correspondante. Cette approche aboutirait donc à un résultat moins rigoureux du point de vue prudentiel.

L'approche de la déduction fondée sur une exigence pourrait aussi affecter la comparabilité entre émissions directes et indirectes d'instruments par la filiale en faveur de l'entité de résolution, ce qui pourrait créer des problèmes d'inégalité des conditions de concurrence entre les banques en fonction de leur structure organisationnelle et irait à l'encontre de l'intention initiale des colégislateurs de ne pas privilégier une forme d'émission par rapport à une autre. Enfin, l'approche de la déduction fondée sur une exigence ne peut empêcher totalement la double comptabilisation de la capacité de MREL interne au niveau de l'entité intermédiaire.

Option privilégiée

Compte tenu des résultats produits par les différentes options envisagées, l'analyse conclut qu'il convient de maintenir l'approche de la déduction fondée sur la totalité des instruments détenus adoptée dans le règlement (UE) 2022/2036. Modifier cette approche en limitant le montant des déductions au montant de MREL interne des filiales émettrices affaiblirait le mécanisme de déduction d'un point de vue prudentiel en le rendant moins efficace et moins efficient, avec des risques de goulets d'étranglement au moment de faire remonter des pertes au sein d'un groupe. Une telle modification affaiblirait également la cohérence du cadre, en le faisant sensiblement dévier de l'accord politique conclu par les colégislateurs en 2019, tel qu'il a été traduit dans le mandat, confié à l'ABE par l'article 45 *septies*, paragraphe 6, de la BRRD, de veiller à ce que les souscriptions directes et indirectes aux fins de la MREL interne n'aboutissent pas à un résultat différent.

Toutefois, l'évaluation conclut aussi qu'il est approprié et nécessaire d'ajuster le mécanisme de déduction à la marge, afin de répondre, d'une manière qui en accroîtrait la proportionnalité et ne compromettrait pas les transferts de pertes et de fonds propres au sein d'un groupe de résolution, aux préoccupations exprimées en ce qui concerne l'incidence, sur certaines structures de groupe, d'une approche de la déduction fondée sur la totalité des instruments détenus. Il ressort de l'analyse d'impact des options envisagées que les modifications qui permettraient de réaliser au mieux ces objectifs et d'accroître la cohérence avec le cadre de résolution consisteraient: i) à permettre à certaines entités intermédiaires, à savoir les entités intermédiaires faisant partie d'une structure holdco ou d'une structure opco dans laquelle les exigences prudentielles sont déjà fixées sur une base consolidée, de satisfaire à la MREL interne sur une base consolidée, sous réserve d'une décision en ce sens de l'autorité de résolution; et ii) à exclure les émissions des entités vouées à la liquidation du champ d'application du mécanisme de déduction.

Tableau 1: Montants d'exposition

Métrique	Structure de groupe	Variation du montant d'exposition (p.r. au scénario de référence)			Expositions sur des entités vouées à la liquidation, en % (p.r. au scénario de référence)
		Déduction fondée sur la totalité des instruments détenus	Déduction fondée sur une exigence	Sous-consolidation	
TREA	Holdco	28,1%	24,7%	7,5%	2,6%
	Opco	14,3%	11,6%	62,9%	0,3%
	Total	24,1%	21,0%	23,4%	2,0%
TEM	Holdco	5,0%	4,1%	42,3%	0,3%
	Opco	2,7%	2,2%	74,0%	0,1%
	Total	4,3%	3,5%	52,1%	0,3%

Source: services de la Commission, sur la base de données au 31 décembre 2021 fournies par le CRU.

Tableau 2: Déductions

Déductions (% du TREA)		Déduction fondée sur la totalité des instruments détenus			Déduction fondée sur une exigence			Déduction fondée sur la totalité des instruments détenus, hors entités vouées à la liquidation		
Catégorie	Métrique	Holdco	Opco	Total	Holdco	Opco	Total	Holdco	Opco	Total
Total	Moyenne	14,7%	7,5%	12,3%	11,1%	6,0%	9,5%	13,2%	6,9%	11,2%
	# de banques	5	5	10	5	5	10	5	5	10
dont: déduction des fonds propres de catégorie 2	Moyenne	0,9%	1,7%	1,1%	1,2%	1,5%	1,4%	1,8%	1,7%	1,7%
	# de banques	2	4	6	1	4	5	1	4	5
dont: déduction des fonds propres additionnels de catégorie 1	Moyenne	2,4%	2,3%	2,3%		2,1%	2,1%		2,3%	2,3%
	# de banques	1	4	5		4	4		4	4
dont: déduction des fonds propres de base de catégorie 1	Moyenne	1,1%	5,2%	3,7%	0,3%	3,9%	3,7%	0,3%	5,2%	5,0%
	# de banques	2	4	6	1	4	5	1	3	4

Source: services de la Commission, sur la base de données au 31 décembre 2021 fournies par le CRU.

Tableau 3: Incidence sur la MREL et la solvabilité

Excédents/déficits (% du TREA)		Scénario de référence			Déduction fondée sur la totalité des instruments détenus			Déduction fondée sur une exigence			Déduction fondée sur la totalité des instruments détenus, hors entités vouées à la liquidation			Sous-consolidation		
Exigence	Métrique	Holdco	Opco	Total	Holdco	Opco	Total	Holdco	Opco	Total	Holdco	Opco	Total	Holdco	Opco	Total
MREL	Déficit moyen		-0,3%	-0,3%		-3,8%	-3,8%		-2,5%	-2,5%		-2,1%	-2,1%		-6,1%	-6,1%
	# de banques		1	1		2	2		2	2		2	2		1	1
	Excédent moyen	9,4%	7,5%	8,9%	6,8%	4,6%	6,3%	8,1%	4,9%	7,4%	6,7%	4,6%	6,2%	7,3%	2,7%	5,8%
	# de banques	5	4	9	5	3	8	5	3	8	5	3	8	5	3	8
MREL + exigence globale de coussin de fonds propres	Déficit moyen		-2,4%	-2,4%	-2,6%	-6,1%	-4,2%	-1,5%	-4,8%	-2,9%	-2,2%	-4,5%	-3,2%		-3,4%	-3,4%
	# de banques		2	2	1	2	3	1	2	3	1	2	3		2	2
	Excédent moyen	6,4%	5,3%	6,1%	5,2%	1,7%	4,2%	6,7%	1,9%	5,4%	5,2%	1,7%	4,2%	4,2%	0,8%	3,5%
	# de banques	5	3	8	4	3	7	4	3	7	4	3	7	5	2	7
Fonds propres de base de catégorie 1	Déficit moyen															
	# de banques															
	Excédent moyen	10,4%	13,2%	11,2%	15,4%	12,3%	14,4%	15,3%	12,7%	14,5%	14,9%	12,6%	14,2%	10,3%	8,5%	9,9%
	# de banques	5	5	10	5	5	10	5	5	10	5	5	10	5	2	7
Fonds propres de catégorie 1	Déficit moyen					-1,4%	-1,4%									
	# de banques					1	1									
	Excédent moyen	10,7%	12,9%	11,4%	15,9%	11,6%	14,5%	16,2%	11,1%	14,6%	15,8%	11,0%	14,3%	10,4%	7,7%	9,8%
	# de banques	5	5	10	5	4	9	5	5	10	5	5	10	5	2	7
Ratio de l'exigence de fonds propres globale	Déficit moyen					-3,2%	-3,2%		-0,7%	-0,7%						
	# de banques					1	1		1	1						
	Excédent moyen	8,2%	9,8%	8,7%	14,1%	7,3%	12,0%	14,3%	7,5%	12,2%	14,0%	6,9%	11,8%	8,4%	5,5%	7,8%
	# de banques	5	5	10	5	4	9	5	4	9	5	5	10	5	2	7

Source: services de la Commission, sur la base de données au 31 décembre 2021 fournies par le CRU.

Autres considérations relatives aux entités vouées à la liquidation

Afin de garantir la cohérence avec le reste du cadre, l'exclusion des entités vouées à la liquidation du champ d'application du mécanisme de déduction pour ce qui concerne les instruments souscrits indirectement aux fins de la MREL interne doit être envisagée dans le contexte plus large des dispositions pertinentes de la BRRD et du règlement MRU applicables à ces entités.

En vertu des règles existantes de la BRRD et du règlement MRU, les autorités de résolution sont tenues d'adopter des décisions MREL pour tous les établissements et entités relevant de ces actes, y compris les entités vouées à la liquidation. Le calibrage de l'exigence est proportionné de façon à tenir compte du fait que ces entités sont vouées à être liquidées dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité. Ainsi, dans la plupart des cas et sous réserve de la décision de l'autorité de résolution, l'exigence est limitée aux propres exigences de fonds propres de l'entité concernée (le montant d'absorption des pertes – article 45 *quater*, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la BRRD et article 12 *quinquies*, paragraphe 2, deuxième

alinéa, du règlement MRU). La seule exception possible concerne les cas dans lesquels l'autorité de résolution détermine que la MREL devrait excéder le montant d'absorption des pertes, notamment en raison de l'incidence éventuelle sur la stabilité financière et du risque de contagion au système financier (article 45 *quater*, paragraphe 2, troisième alinéa, de la BRRD et article 12 *quinquies*, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement MRU).

À l'heure actuelle, la détermination de la MREL pour les entités vouées à la liquidation fait peser une charge importante sur les autorités de résolution, qui doivent régulièrement émettre des décisions MREL en raison du lien avec la planification de la résolution, de même que sur les banques, qui doivent assurer le suivi et veiller au respect d'autres exigences connexes, telles que le régime d'autorisation préalable prévu à l'article 77, paragraphe 2, et à l'article 78 *bis* du CRR pour le remboursement ou le rachat d'engagements éligibles. Concrètement, ces décisions MREL ne changent toutefois que très peu la structure des engagements utilisés pour se conformer à la MREL, puisque les entités vouées à la liquidation doivent déjà se conformer à leurs exigences de fonds propres en utilisant des instruments de fonds propres (pour autant qu'elles soient soumises à des exigences prudentielles sur une base individuelle). Il apparaît que l'absence de valeur ajoutée de ces décisions MREL, lorsqu'elles reflètent les exigences de fonds propres existantes, appelle une modification de la législation pour supprimer, dans certaines circonstances spécifiques, l'obligation faite aux autorités de résolution de fixer une MREL pour les entités vouées à la liquidation.

Dans les cas où l'autorité de résolution juge qu'une entité faisant partie d'un groupe de résolution peut être considérée comme une entité vouée à la liquidation, l'effet d'une exclusion des entités vouées à la liquidation du champ d'application du mécanisme de déduction pour la MREL interne pourrait être indirectement atteint par la non-imposition d'une MREL au niveau de cette entité (puisque'elle ne pourrait pas faire partie d'un dispositif d'émission indirecte de ressources utilisé aux fins du respect d'une MREL interne), ce qui garantirait la cohérence entre les propositions.

Le même raisonnement vaut pour l'application du régime d'autorisation préalable pour le remboursement ou le rachat d'engagements éligibles: l'absence de MREL soustrait naturellement les entités vouées à la liquidation du champ d'application dudit régime d'autorisation préalable (puisque ces entités n'auraient pas d'engagements éligibles à leur bilan, quand bien même certains engagements rempliraient les conditions d'éligibilité).

Néanmoins, pour les entités vouées à la liquidation dont la MREL a été fixée à un niveau supérieur au montant d'absorption des pertes (c'est-à-dire à un niveau supérieur aux exigences de fonds propres), les règles existantes relatives à l'adoption de décisions MREL, à l'autorisation préalable de remboursement ou de rachat d'engagements éligibles et à l'inclusion dans la chaîne de souscription indirecte devraient continuer de s'appliquer.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Le réexamen cible des dispositions spécifiques liées à la mise en œuvre du cadre relatif à la MREL interne, en accordant une attention particulière aux questions d'égalité des conditions de concurrence entre les différentes structures de groupe bancaire et à la réduction de la charge administrative pour certaines entités dont les autorités de résolution jugent crédible qu'elles soient liquidées dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité en cas de défaillance.

La réforme proposée devrait apporter des avantages en termes d'efficacité du cadre, de clarté juridique et de plus grande proportionnalité des exigences.

La réforme est neutre sur le plan technologique et n'a pas d'incidence sur la préparation au numérique.

- **Droits fondamentaux**

L'UE a la volonté de respecter des normes élevées de protection des droits fondamentaux et est signataire d'un large ensemble de conventions sur les droits de l'homme. Dans ce contexte, la proposition respecte ces droits, énoncés dans les principales conventions des Nations unies relatives aux droits de l'homme, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui fait partie intégrante des traités de l'UE, et la convention européenne des droits de l'homme.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'UE.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La proposition prévoit d'imposer aux États membres de transposer les modifications apportées à la BRRD dans leur droit national dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la directive modificative. Les modifications apportées au règlement MRU devraient devenir applicables au même moment.

Les modifications apportées à l'article 45 *decies*, paragraphe 4, renforceront les obligations de déclaration aux autorités de résolution pour les entités vouées à la liquidation dont la MREL dépasse le montant nécessaire pour absorber les pertes, et qui continueront donc à faire l'objet d'une décision MREL, couvrant le montant et la composition de leur capacité MREL.

6. EXPLICATION DÉTAILLÉE DES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION

MREL pour les entités vouées à la liquidation

Une nouvelle définition est ajoutée, à l'article 2, paragraphe 1, point 83 *bis bis*), de la BRRD et à l'article 3, paragraphe 1, point 24 *bis bis*), du règlement MRU, selon laquelle les références aux «entités vouées à la liquidation» doivent s'entendre comme des références aux entités dont le plan de résolution prévoit la liquidation ordonnée, conformément au droit national applicable, en cas de défaillance.

Afin de réduire la charge réglementaire tout en préservant la possibilité pour les autorités de résolution d'imposer une MREL, dans certains cas exceptionnels, à des entités vouées à la liquidation, les deuxième et troisième alinéas de l'article 45 *quater*, paragraphe 2, de la BRRD sont remplacés par un nouveau paragraphe 2 *bis*, qui fixe la nouvelle règle générale selon laquelle les autorités de résolution ne fixent pas de MREL pour les entités vouées à la liquidation. Des modifications similaires sont introduites à l'article 12 *quinquies* du règlement MRU, dont le paragraphe 2, deuxième et troisième alinéas, est supprimé et remplacé par un nouveau paragraphe 2 *bis*.

L'autorité de résolution conserve la possibilité de fixer une MREL, c'est-à-dire une exigence supérieure au montant d'absorption des pertes, lorsque cela est nécessaire pour protéger la stabilité financière ou limiter la contagion potentielle au système financier, qui sont les critères de la législation actuellement en vigueur.

Lorsque l'autorité de résolution considère qu'une entité faisant partie d'un groupe de résolution peut être considérée comme une entité vouée à la liquidation, la consolidation effectuée aux fins de la MREL externe applicable à l'entité de résolution qui chapeaute ce

groupe de résolution doit inclure l'entité vouée à la liquidation, comme cela s'est pratiqué jusqu'à présent.

Application du régime des autorisations préalables aux entités vouées à la liquidation

Les entités vouées à la liquidation relèvent actuellement du régime d'autorisation préalable prévu à l'article 78 *bis* du CRR, en vertu des références croisées, dans les articles 45 *ter*, paragraphe 1, et 45 *septies*, paragraphe 2, de la BRRD et dans les articles 12 *quater*, paragraphe 1, et 12 *octies*, paragraphe 1, du règlement MRU, aux critères d'éligibilité communs définis aux articles 72 *bis* à 72 *quater* du CRR. Toutefois, les obligations procédurales créées par cette disposition sont disproportionnées pour la majorité des entités vouées à la liquidation, qui ne sont pas censées avoir une capacité d'absorption de pertes supérieure à leurs exigences de fonds propres. Dans un tel scénario, les règles d'autorisation préalable – qui visent à permettre aux autorités de résolution de suivre l'adoption de mesures entraînant une réduction de l'encours d'engagements éligibles – n'ont pas de raison d'être. En outre, il existe déjà un régime d'autorisation préalable distinct pour le remboursement anticipé d'instruments de fonds propres (article 78 du CRR), qui continuera de s'appliquer à tous les établissements.

Afin de réduire la charge réglementaire pesant sur les entités vouées à la liquidation qui doivent demander l'autorisation préalable de réduire leurs instruments d'engagements éligibles, et sur les autorités qui doivent évaluer ces demandes, l'article 45 *quater*, paragraphe 2 *bis*, de la BRRD et l'article 12 *quinquies*, paragraphe 2 *bis*, du règlement MRU prévoient explicitement que le régime d'autorisation préalable prévu à l'article 77, paragraphe 2, et à l'article 78 *bis* du CRR ne s'applique pas aux entités vouées à la liquidation pour lesquelles l'autorité de résolution n'a pas déterminé de MREL. Ce serait de toute façon la conséquence logique de la levée des décisions imposant une MREL à ces entités vouées à la liquidation, puisque n'étant plus soumises à une exigence de MREL, ces entités n'auraient plus d'engagements éligibles à leur bilan.

Pour les entités vouées à la liquidation pour lesquelles l'autorité de résolution a adopté une décision imposant une MREL supérieure au montant d'absorption des pertes, les articles 77, paragraphe 2, et 78 *bis* du CRR continueront de s'appliquer.

Entités vouées à la liquidation qui font partie d'une chaîne de souscription indirecte

L'analyse effectuée dans le cadre du mandat de réexamen introduit à l'article 129 de la BRRD a permis de conclure qu'il était opportun d'exclure les entités vouées à la liquidation du champ d'application des règles relatives aux chaînes de souscription indirecte, et plus précisément, de ne plus exiger que les instruments de fonds propres et autres engagements émis par des entités vouées à la liquidation en l'absence de décision MREL et détenus par une entité intermédiaire soient déduits par celle-ci. Cela s'appliquerait lorsque l'autorité de résolution a considéré, lors de la planification de la résolution, qu'une entité faisant partie d'un groupe de résolution peut être considérée comme une entité vouée à la liquidation.

Dans un tel scénario, l'entité vouée à la liquidation ne serait plus tenue de respecter la MREL et il n'y aurait donc pas de souscription indirecte, via la chaîne formée par l'entité de résolution, l'entité intermédiaire et l'entité vouée à la liquidation, de ressources éligibles aux fins de la MREL interne. En cas de défaillance, la stratégie de résolution ne prévoit pas que l'entité vouée à la liquidation soit soutenue par l'entité de résolution, et il n'y a donc pas lieu de s'attendre à ce que les pertes de l'entité vouée à la liquidation remontent jusqu'à l'entité de résolution par l'intermédiaire de l'entité intermédiaire, ni que des capitaux empruntent le même trajet en sens inverse.

C'est pourquoi le nouvel article 45 *quater*, paragraphe 2 *bis*, de la BRRD et le nouvel article 12 *quinquies*, paragraphe 2 *bis*, du règlement MRU prévoient explicitement que les instruments de fonds propres ou engagements détenus qui ont été émis par des entités vouées à la liquidation ne faisant plus l'objet d'une décision MREL ne soient pas déduits par l'entreprise mère intermédiaire conformément aux règles de déduction applicables aux chaînes de souscription indirecte. Une entité intermédiaire détentrice d'instruments de fonds propres et d'engagements émis par des entités vouées à la liquidation devra donc appliquer des pondérations de risque à ces expositions et les inclure dans la mesure de leur exposition totale. Puisque ces expositions à des entités vouées à la liquidation entreront dans le calcul du montant total d'exposition au risque et de la mesure de l'exposition totale de l'entité intermédiaire, celle-ci sera obligée de détenir un certain montant de MREL interne correspondant à ces expositions.

Toutefois, les entités vouées à la liquidation pour lesquelles les autorités de résolution exerceront le pouvoir discrétionnaire de fixer une MREL supérieure aux exigences de fonds propres continueraient de relever des règles de déduction applicables aux chaînes de souscription indirecte.

Obligations déclaratives des entités vouées à la liquidation

En vertu de l'actuel article 45 *decies*, paragraphe 4, les entités vouées à la liquidation ne sont pas tenues de déclarer leur MREL à l'autorité de résolution, ni de la publier, quel qu'en soit le calibre.

Cela pose un problème aux autorités de résolution lorsqu'elles doivent évaluer si un changement de stratégie serait opportun ou si le calibre de la MREL doit être porté à un niveau supérieur au montant d'absorption des pertes. Pour y remédier, elles demandent actuellement aux banques concernées de leur envoyer des déclarations simplifiées, moins complexes et moins détaillées que ne l'exige le règlement d'exécution (UE) 2021/763 de la Commission¹³ en vertu de l'article 45 *decies* de la BRRD.

L'article 45 *decies* est donc modifié afin d'inclure dans le dispositif un régime de déclaration obligatoire pour les entités vouées à la liquidation pour lesquelles une décision MREL a été adoptée (et dont la MREL dépasse le montant d'absorption des pertes).

Pour les entités vouées à la liquidation pour lesquelles aucune MREL n'a été déterminée, le statu quo est préservé et il n'est pas imposé d'obligation spécifique de déclaration ou de publication de la MREL. Dans la mesure où les obligations de déclaration aux fins de la planification des résolutions restent inchangées et resteront donc applicables à toutes les entités vouées à la liquidation, les autorités de résolution pourront toujours obtenir les informations nécessaires, par exemple, pour décider s'il y a lieu de modifier la stratégie prévue pour l'entité concernée ou le calibrage correspondant de la MREL.

MREL interne consolidée

L'analyse effectuée par la Commission conformément à la clause de réexamen introduite par le règlement (UE) 2022/2036 a conclu à l'opportunité d'autoriser certaines entités intermédiaires faisant partie de structures holdco ou opco à se conformer à une MREL interne sur base consolidée.

¹³ Règlement d'exécution (UE) 2021/763 de la Commission du 23 avril 2021 définissant des normes techniques d'exécution pour l'application du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la déclaration à des fins de surveillance et la publication de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (JO L 168 du 12.5.2021, p. 1).

Outre les avantages qu'il présenterait en termes de proportionnalité des règles de déduction pour les chaînes de souscription indirecte et de réduction des inégalités de traitement entre les différents types de groupes bancaires, cet élargissement de la possibilité de se conformer à la MREL interne sur une base consolidée est aussi jugé utile pour les raisons suivantes:

- Il faciliterait le calibrage de la MREL interne pour les filiales qui ne relèvent pas d'une entité de résolution et dont les exigences de fonds propres supplémentaires (article 104 *bis* de la CRD) et l'exigence globale de coussin de fonds propres (article 128, point 6), de la CRD) sont fixées uniquement sur base consolidée;
- Il clarifierait les conditions d'exercice du pouvoir d'interdire certaines distributions supérieures au montant maximal distribuable relatif à la MREL (le M-MMD visé à l'article 16 *bis* de la BRRD et à l'article 10 *bis* du règlement MRU) pour les filiales dont le coussin combiné a été fixé à un niveau consolidé;
- Il garantirait que ces filiales disposent d'une capacité interne prépositionnée suffisante pour pouvoir, en cas de défaillance, éponger ses propres pertes et respecter à nouveau ses exigences de fonds propres consolidés.

L'article 45 *septies*, paragraphe 1, de la BRRD et l'article 12 *octies*, paragraphe 1, du règlement MRU sont donc modifiés afin de conférer à l'autorité de résolution le pouvoir discrétionnaire d'assigner à des filiales d'entités de résolution une MREL interne sur base consolidée. Cette possibilité est disponible quel que soit le type de structure du groupe bancaire auquel appartient cette entité intermédiaire.

Cette possibilité comporte trois garde-fous importants. Premièrement, pour les structures holdco, l'entité intermédiaire devra être un établissement ou une entité relevant de la BRRD ou du règlement MRU, selon le cas, et devra être la seule filiale directe d'une entité de résolution qui est une compagnie financière holding mère dans l'Union ou une compagnie financière holding mixte mère dans l'Union. Cela limitera la possibilité en question aux structures holdco dont l'entité intermédiaire centralise les expositions intragroupe. Pour les autres types de structures de groupe bancaire, l'exigence de fonds propres supplémentaires et l'exigence globale de coussin de fonds propres applicables à la filiale qui n'est pas une entité de résolution devront avoir été fixées par l'autorité compétente sur la même base de consolidation. Deuxièmement, tant l'entité de résolution que l'entité intermédiaire devront être établies dans le même État membre et faire partie du même groupe de résolution; Troisièmement, l'autorité de résolution devra être arrivée à la conclusion que le respect de la MREL interne sur base consolidée n'aura pas d'incidence négative notable sur la résolvabilité du groupe de résolution auquel appartient la filiale, ni sur l'application, à cette filiale ou à d'autres entités de ce groupe, des pouvoirs de dépréciation et de conversion. Cette dernière condition permettrait par exemple à l'autorité de résolution de ne pas fixer de MREL interne sur base consolidée dans les cas où les exigences individuelles applicables à la filiale seraient plus élevées.

La fixation d'une MREL interne sur base consolidée supprime la possibilité pour une autorité de résolution de fixer une MREL interne sur base individuelle pour la même entité. Cela cadre avec les modifications apportées au cadre MREL par la BRRD II et le règlement MRU II, selon lesquelles la MREL d'une même entité ne peut plus être calculée sur plusieurs bases différentes. Il n'y a pas lieu d'y voir une exemption bénéficiant à l'entité concernée, qui sera toujours tenue de respecter une MREL, mais sur une base différente.

Il est important de noter que la possibilité désormais prévue à l'article 45 *septies*, paragraphe 1, de la BRRD et à l'article 12 *octies*, paragraphe 1, du règlement MRU n'implique pas que les filiales de l'entité concernée seront exemptées de MREL interne. Les

exemptions de MREL interne ne devraient être possibles que si les conditions actuellement prévues par l'article 45 *septies*, paragraphe 3 ou 4, de la BRRD et par l'article 12 *nonies* du règlement MRU sont remplies.

En ce qui concerne les instruments utilisables par la filiale qui n'est pas une entité de résolution pour se conformer à sa MREL interne sur base consolidée, les règles applicables seront les règles générales relatives au respect des exigences consolidées et des critères d'éligibilité visés à l'article 45 *septies* de la BRRD et à l'article 12 *octies* du règlement MRU. En outre, un nouveau paragraphe 2 *bis* est ajouté à l'article 45 *septies* de la BRRD et à l'article 12 *octies* du règlement MRU afin de préciser que, si les filiales incluses dans le périmètre de consolidation d'une entité soumise à une MREL interne consolidée ont émis des engagements éligibles en faveur d'autres entités faisant partie du même groupe de résolution, mais pas de ce périmètre de consolidation, ou en faveur d'un actionnaire existant n'appartenant pas au même groupe de résolution, ces engagements doivent être inclus dans le montant de fonds propres et d'engagements éligibles de l'entité intermédiaire, dans certaines limites. Les émissions directes, entre la filiale ultime et l'entité de résolution, de ressources éligibles pour une MREL interne pourront ainsi compter aux fins du respect de la MREL interne consolidée de l'entité intermédiaire. Cette nouvelle règle permet d'aligner ces calculs sur le calcul des fonds propres sur base consolidée et est similaire à la règle, figurant à l'article 45 *ter*, paragraphe 3, de la BRRD et à l'article 12 *quater*, paragraphe 3, du règlement MRU, qui s'applique à la MREL externe des entités de résolution. De même, les limitations prévues dans ces modifications empêchent que la capacité excédentaire des filiales de ces entités intermédiaires soit utilisée par celles-ci pour se conformer à leur MREL interne consolidée.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
 vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,
 vu la proposition de la Commission européenne,
 après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
 vu l'avis de la Banque centrale européenne¹⁴,
 vu l'avis du Comité économique et social européen¹⁵,
 statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
 considérant ce qui suit:

- (1) La directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil¹⁶ et le règlement (UE) 2019/877 du Parlement européen et du Conseil¹⁷ ont modifié l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL), définie dans la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil¹⁸ et dans le règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil¹⁹, qui s'applique aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (établissements) établis dans l'Union ainsi qu'à toute autre entité relevant de la directive 2014/59/UE ou du règlement (UE) n° 806/2014 (entités). Ces modifications disposaient que la MREL interne, c'est-à-dire

¹⁴ JO C , , p. .

¹⁵ JO C , , p. .

¹⁶ Directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE (JO L 150 du 7.6.2019, p. 296).

¹⁷ Règlement (UE) 2019/877 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (JO L 150 du 7.6.2019, p. 226).

¹⁸ 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).

¹⁹ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1).

la MREL applicable aux établissements et aux entités qui sont des filiales d'entités de résolution, mais ne sont pas elles-mêmes des entités de résolution, pouvait être respectée par ces entités au moyen d'instruments émis en faveur de l'entité de résolution, et achetés par celle-ci soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres entités du même groupe de résolution.

- (2) Le cadre de l'Union relatif à la MREL a de nouveau été modifié par le règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil²⁰, qui y a introduit des règles de déduction spécifiques pour les cas de souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins du respect de la MREL interne. Ce règlement a inscrit dans la directive 2014/59/UE l'obligation pour la Commission d'examiner l'incidence de la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL sur l'égalité des conditions de concurrence entre les différents types de structures de groupes bancaires, notamment pour les groupes bancaires où il existe une société opérationnelle entre la société holding considérée comme une entité de résolution et ses filiales. Il était demandé à la Commission d'évaluer s'il convenait de permettre à des entités qui ne sont pas elles-mêmes des entités de résolution de se conformer à la MREL sur une base consolidée. En outre, la Commission était invitée à évaluer le traitement, conformément aux règles régissant la MREL, des entités dont le plan de résolution prévoit qu'elles doivent être mises en liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité (ci-après les «entités vouées à la liquidation»). Enfin, elle était invitée à évaluer l'opportunité de limiter le montant des déductions requises en vertu de l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil²¹.
- (3) L'examen effectué par la Commission a montré qu'il serait opportun, et proportionné aux objectifs poursuivis par les règles régissant la MREL interne, de permettre aux autorités de résolution de fixer celle-ci sur une base consolidée pour un éventail d'entités plus large que celui résultant de l'application de la directive 2014/59/UE et du règlement (UE) n° 806/2014, c'est-à-dire pour un éventail incluant les établissements et entités qui ne sont pas des entités de résolution, mais qui sont des filiales d'entités de résolution et qui eux-mêmes contrôlent des filiales soumises à une MREL (ci-après les «entités intermédiaires»). Tel serait notamment le cas des groupes bancaires coiffés par une société holding. Naturellement, dans ce cas, les entités intermédiaires centralisent les expositions intragroupe et canalisent les ressources éligibles aux fins de la MREL interne prépositionnées par l'entité de résolution. En raison de cette structure, ces entités intermédiaires seraient affectées de manière disproportionnée par les règles de déduction. La Commission a également conclu que le cadre MREL serait plus proportionné si les émissions des entités vouées à la liquidation ne faisaient plus partie des expositions qu'une entité intermédiaire est tenue de déduire en vertu du mécanisme de déduction pour la souscription indirecte de ressources éligibles aux fins de la MREL interne. Une entité vouée à la liquidation ne devant pas être soutenue par l'entité de résolution en cas de défaillance, il ne serait

²⁰ Règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (JO L 275 du 25.10.2022, p. 1).

²¹ 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).

plus nécessaire de préserver d'éventuels mécanismes de transfert de pertes et de capitaux au sein des groupes de résolution, ce qui était l'objectif des règles de déduction introduites par le règlement (UE) 2022/2036. Les autres entités du groupe de résolution, en revanche, auraient besoin du soutien de l'entité de résolution en cas de difficulté ou de défaillance. Cela nécessiterait la présence, à tous les niveaux du groupe de résolution, de ressources éligibles aux fins de la MREL, dont il faudrait assurer, au travers du mécanisme de déduction, la disponibilité pour l'absorption des pertes et pour une recapitalisation. La Commission a donc conclu, à l'issue de son examen, que les entités intermédiaires devaient continuer à déduire le montant total des ressources éligibles aux fins de la MREL interne qu'elles détiennent et qui ont été émises par des entités du même groupe de résolution autres que les entités vouées à la liquidation.

- (4) Conformément à l'article 45 *septies* de la directive 2014/59/UE et à l'article 12 *octies* du règlement (UE) n° 806/2014, les établissements et les entités doivent se conformer à la MREL interne sur base individuelle. La conformité sur base consolidée n'est autorisée que dans deux cas précis: pour les entreprises mères dans l'Union qui ne sont pas des entités de résolution et qui sont des filiales d'entités de pays tiers, et pour les entreprises mères d'établissements ou d'entités exemptés de MREL interne. En vertu de l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 575/2013, une entité intermédiaire qui respecte une MREL sur base consolidée n'est pas tenue de déduire les ressources, éligibles aux fins de la MREL interne, d'autres entités appartenant au même groupe de résolution et incluses dans son périmètre de consolidation, puisque le respect d'une MREL interne sur base consolidée a un effet similaire. L'examen effectué par la Commission a montré que les entités intermédiaires des groupes bancaires dirigés par une société holding devaient elles aussi pouvoir se conformer à une MREL interne sur base consolidée. Il a même montré que pour une entité intermédiaire soumise à des exigences de fonds propres ou à une exigence globale de coussin de fonds propres sur base consolidée, le fait de respecter une MREL interne sur base individuelle pouvait créer un risque que les ressources éligibles aux fins de la MREL interne prépositionnées au niveau de cette entité ne suffisent pas pour qu'elle respecte à nouveau l'exigence de fonds propres consolidés qui lui serait applicable après la dépréciation et la conversion de ces ressources. En outre, si l'exigence de fonds propres supplémentaires ou l'exigence globale de coussin de fonds propres étaient fixées à un niveau de consolidation différent, il manquerait une donnée essentielle pour calculer la MREL de l'établissement ou de l'entité en question, ce qui rendrait ce calcul très difficile. De même, il devient difficile pour les autorités de résolution d'exercer leur pouvoir d'interdire, en vertu de l'article 16 *bis* de la directive 2014/59/UE et à l'article 10 *bis* du règlement (UE) n° 806/2014, certaines distributions supérieures au montant distribuable maximal lié à la MREL pour chaque filiale, si l'indicateur clé, à savoir l'exigence globale de coussin de fonds propres, n'est pas fixé sur la même base que la MREL interne. Pour ces raisons, d'autres types de structures de groupe bancaire devraient aussi avoir la possibilité de se conformer à la MREL interne sur une base consolidée, dès lors que l'entité intermédiaire est soumise à des exigences de fonds propres ou à une exigence globale de coussin de fonds propres sur base consolidée.
- (5) Pour que la possibilité de se conformer à la MREL sur une base consolidée ne soit accessible que dans les cas spécifiquement recensés lors du réexamen effectué par la Commission, et n'entraîne pas de pénurie des ressources éligibles aux fins de la MREL interne dans l'ensemble du groupe de résolution, le pouvoir de fixer la MREL interne sur une base consolidée pour les entités intermédiaires devrait être un pouvoir

discrétionnaire de l'autorité de résolution, et être soumis à certaines conditions. L'entité intermédiaire (établissement ou entité) devrait être la seule filiale directe d'une entité de résolution qui est une compagnie financière holding mère dans l'Union ou une compagnie financière holding mixte mère dans l'Union, qui est établie dans le même État membre et qui fait partie du même groupe de résolution. À défaut, elle devrait respecter l'exigence de fonds propres supplémentaires ou l'exigence globale de coussin de fonds propres sur la base de sa situation consolidée. Dans les deux cas, toutefois, le respect de la MREL interne sur base consolidée ne devrait pas, aux yeux de l'autorité de résolution, compromettre significativement la résolvabilité du groupe de résolution, ni l'application du pouvoir de cette autorité de déprécier ou convertir des instruments de fonds propres ou des engagements éligibles de cette entité intermédiaire ou d'autres entités du groupe de résolution.

- (6) Conformément à l'article 45 *septies*, paragraphe 2, de la directive 2014/59/UE et à l'article 12 *octies*, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 806/2014, les entités intermédiaires peuvent se conformer à la MREL interne consolidée au moyen de fonds propres et d'engagements éligibles. Pour que la possibilité de se conformer à la MREL sur base consolidée soit pleinement accessible, il convient de faire en sorte que le calcul des engagements éligibles des entités intermédiaires soit effectué d'une manière similaire au calcul des fonds propres. Les critères d'éligibilité applicables aux engagements éligibles qui pourraient être utilisés pour se conformer à une MREL interne sur base consolidée devraient donc être alignés sur les règles de calcul des fonds propres consolidés définies dans le règlement (UE) n° 575/2013. Dans un but de cohérence avec les règles existantes sur la MREL externe, cet alignement devrait aussi tenir compte des règles actuellement définies à l'article 45 *ter*, paragraphe 3, de la directive 2014/59/UE et à l'article 12 *quinqüies*, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 806/2014 pour le calcul des engagements éligibles que les entités de résolution peuvent utiliser pour respecter leur MREL consolidée. Il est nécessaire en particulier de veiller à ce que les engagements éligibles émis par les filiales de l'entité soumise à une MREL interne consolidée et détenus par d'autres entités appartenant au même groupe de résolution mais pas au périmètre de consolidation, y compris l'entité de résolution, ou par des actionnaires existants n'appartenant pas au même groupe de résolution, puissent être comptabilisés dans les fonds propres et les engagements éligibles de l'entité soumise à la MREL interne consolidée.
- (7) Pour les entités vouées à la liquidation, la MREL est normalement limitée au montant nécessaire pour absorber les pertes, qui correspond aux exigences de fonds propres. Dans ce cas, la MREL n'impose pas à ces entités d'exigence supplémentaire directement liée au cadre de résolution. Cela signifie qu'une entité vouée à la liquidation peut pleinement respecter sa MREL en se conformant à ses exigences de fonds propres, et qu'une décision spécifique de l'autorité de résolution déterminant cette MREL ne contribue pas significativement à sa résolvabilité. De telles décisions imposent de nombreuses obligations procédurales aux autorités de résolution et aux entités vouées à la liquidation, sans avantage correspondant en termes d'amélioration de la résolvabilité. C'est pourquoi les autorités de résolution ne devraient pas fixer de MREL aux entités vouées à la liquidation.
- (8) Si l'autorité de résolution considère qu'une entité faisant partie d'un groupe de résolution peut être considérée comme une entité vouée à la liquidation, les entités intermédiaires ne devraient pas être tenues de déduire de leur capacité de MREL interne les fonds propres ou autres engagements qu'elles détiennent, qui sont émis par des entités vouées à la liquidation et qui rempliraient les conditions pour être utilisés

aux fins la MREL interne. Dans ce cas, l'entité vouée à la liquidation n'est plus tenue de respecter la MREL et il n'y a donc pas de souscription indirecte, via la chaîne formée par l'entité de résolution, l'entité intermédiaire et l'entité vouée à la liquidation, de ressources éligibles aux fins de la MREL interne. En cas de défaillance, la stratégie de résolution ne prévoit pas que l'entité vouée à la liquidation soit soutenue par l'entité de résolution. Cela signifie qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que les pertes de l'entité vouée à la liquidation remontent jusqu'à l'entité de résolution par l'intermédiaire de l'entité intermédiaire, ni que des capitaux empruntent le même trajet en sens inverse. Cet ajustement de l'éventail des instruments détenus qui sont à déduire dans le cadre de la souscription indirecte de ressources éligibles aux fins de la MREL interne n'affecterait donc pas la solidité prudentielle du cadre.

- (9) Le principal objectif du régime d'autorisation pour la réduction d'instruments d'engagements éligibles prévu aux articles 77, paragraphe 2, et 78 *bis* du règlement (UE) n° 575/2013, régime qui s'applique aussi aux établissements et entités soumis à la MREL et aux engagements émis pour se conformer à la MREL, est de permettre aux autorités de résolution de rester au fait des mesures qui entraînent une réduction de l'encours d'engagements éligibles et d'interdire toute mesure qui reviendrait à les réduire au-delà d'un niveau qu'elles jugent adéquat. Dans les cas où l'autorité de résolution n'a pas adopté de décision déterminant la MREL d'un établissement ou d'une entité, cet objectif n'est pas pertinent. En outre, les établissements ou entités qui ne font pas l'objet d'une décision déterminant la MREL n'ont pas d'engagements éligibles dans leur bilan. Les établissements ou entités pour lesquels il n'a pas été adopté de décision déterminant la MREL ne devraient donc pas être tenus d'obtenir l'autorisation préalable de l'autorité de résolution pour procéder à l'achat, au remboursement ou au rachat d'engagements qui satisferaient aux exigences d'éligibilité à la MREL.
- (10) Il existe effectivement des entités vouées à la liquidation dont la MREL dépasse le montant des exigences de fonds propres, auquel cas les autorités de résolution devraient pouvoir fixer la MREL. Cette MREL devrait être fixée à un montant supérieur au montant requis pour absorber les pertes, si les autorités de résolution estiment qu'un tel montant est nécessaire pour préserver la stabilité financière ou prévenir le risque de transmission au système financier. Dans ces situations, l'entité vouée à la liquidation devrait respecter la MREL et ne devrait pas être exemptée du régime d'autorisation préalable prévu aux articles 77, paragraphe 2, et 78 *bis* du règlement (UE) n° 575/2013. Toute entité intermédiaire appartenant au même groupe de résolution que l'entité vouée à la liquidation devrait rester tenue de déduire de sa capacité de MREL interne les ressources éligibles aux fins de la MREL interne qu'elle détient et qui ont été émises par cette entité vouée à la liquidation. De plus, puisque les procédures de liquidation se déroulent au niveau de l'entité juridique, les entités vouées à la liquidation qui restent soumises à la MREL ne devraient s'y conformer que sur une base individuelle. Enfin, certaines exigences d'éligibilité liées à la propriété de l'engagement concerné ne sont pas pertinentes, puisqu'il n'est pas nécessaire d'assurer le transfert à une entité de résolution de pertes et de capitaux de l'entité vouée à la liquidation, et ne devraient donc pas s'appliquer.
- (11) Conformément à l'article 45 *decies* de la directive 2014/59/UE, les établissements et les entités doivent, à intervalles réguliers, déclarer à leurs autorités compétentes et à leurs autorités de résolution le niveau et la composition des engagements éligibles et des engagements utilisables pour un renflouement interne, et publier ces informations, ainsi que le niveau de leur MREL. Les entités vouées à la liquidation ne sont pas

tenues d'effectuer ces déclarations ou publications. Toutefois, afin de garantir l'application transparente de la MREL, ces obligations de déclaration et de publication devraient aussi s'appliquer aux entités vouées à la liquidation dont l'autorité de résolution détermine que la MREL doit être supérieure au montant suffisant pour absorber les pertes. Conformément au principe de proportionnalité, l'autorité de résolution devrait veiller à ce que ces obligations n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour s'assurer du respect de la MREL.

- (12) La directive 2014/59/CE et le règlement (CE) n° 806/2014 devraient donc être modifiés en conséquence.
- (13) Par souci de cohérence, il convient que les mesures nationales transposant les modifications de la directive 2014/59/UE et les modifications du règlement (UE) n° 806/2014 s'appliquent à partir de la même date.
- (14) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir adapter le traitement des entités vouées à la liquidation prévu par le cadre MREL et les possibilités de respecter la MREL interne sur une base consolidée, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent être mieux réalisés au niveau de l'Union, grâce à une modification de règles qu'elle s'est déjà fixées, celle-ci peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité inscrit à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Modifications de la directive 2014/59/UE

La directive 2014/59/UE est modifiée comme suit:

- (1) À l'article 2, paragraphe 1, le point 83 *bis bis* suivant est inséré:

«83 *bis bis*. “entité vouée à la liquidation”, une personne morale établie dans l'Union dont le plan de résolution de groupe ou, pour les entités ne faisant pas partie d'un groupe, le plan de résolution, prévoit la liquidation ordonnée conformément au droit national applicable;».
- (2) L'article 45 *quater* est modifié comme suit:
 - (a) au paragraphe 2, les deuxième et troisième alinéas sont supprimés;
 - (b) le paragraphe 2 *bis* suivant est inséré:

«2 *bis*. Les autorités de résolution ne déterminent pas l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, pour les entités vouées à la liquidation.

Par dérogation au premier alinéa, et lorsque cela est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la stabilité financière ou de limitation d'une éventuelle propagation au système financier, les autorités de résolution peuvent exceptionnellement, pour des entités vouées à la liquidation, déterminer sur une base individuelle l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, en partant du montant suffisant pour absorber les pertes conformément au paragraphe 2, point a), du présent article et en le portant au montant nécessaire à la réalisation de ces objectifs. Dans ce cas, les entités vouées à la liquidation utilisent un ou

plusieurs des éléments suivants pour se conformer à l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1:

- (a) fonds propres;
- (b) engagements remplissant les critères d'éligibilité visés à l'article 72 *bis* du règlement (UE) n° 575/2013, à l'exception de l'article 72 *ter*, paragraphe 2, points b) et d), dudit règlement;
- (c) engagements visés à l'article 45 *ter*, paragraphe 2.

Les articles 77, paragraphe 2, et 78 *bis* du règlement (UE) n° 575/2013 ne s'appliquent pas aux entités vouées à la liquidation pour lesquelles l'autorité de résolution n'a pas déterminé l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, de la présente directive.

Les instruments de fonds propres ou engagements émis par des filiales qui sont des entités vouées à la liquidation pour lesquelles l'autorité de résolution n'a pas déterminé l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, ne sont pas déduits conformément à l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 575/2013.».

(3) L'article 45 *septies* est modifié comme suit:

(a) au paragraphe 1, le quatrième alinéa suivant est ajouté:

«Par dérogation aux premier et deuxième alinéas, les autorités de résolution peuvent décider de déterminer l'exigence prévue à l'article 45 *quater* sur base consolidée pour une filiale visée au présent paragraphe, si toutes les conditions suivantes sont remplies:

(a) la filiale remplit l'une des conditions suivantes:

i) elle est détenue directement par l'entité de résolution et:

- l'entité de résolution est une compagnie financière holding mère dans l'Union ou une compagnie financière holding mixte mère dans l'Union;
- tant la filiale que l'entité de résolution sont établies dans le même État membre et font partie du même groupe de résolution;
- hormis la filiale concernée, l'entité de résolution ne détient pas directement d'autre filiale qui soit un établissement ou une entité visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, points b), c) ou d),;

ii) la filiale est soumise à l'exigence prévue à l'article 104 *bis* de la directive 2013/36/UE ou à l'exigence globale de coussin de fonds propres sur base consolidée;

(b) le respect de l'exigence prévue à l'article 45 *quater* sur base consolidée n'a pas d'incidence négative significative sur la résolvabilité du groupe de résolution, ni sur la dépréciation ou la conversion, conformément à l'article 59, des instruments de fonds propres pertinents et des engagements éligibles de la filiale concernée ou d'autres entités du groupe de résolution.»;

(b) le paragraphe 2 *bis* suivant est inséré:

«2 *bis*. Lorsqu'une entité visée au paragraphe 1 satisfait à l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, sur base consolidée, le montant de ses fonds propres et de ses engagements éligibles inclut les engagements suivants, émis conformément au paragraphe 2, point a), du présent article, par une filiale établie dans l'Union et incluse dans le périmètre de consolidation de cette entité:

- (a) les engagements émis en faveur de l'entité de résolution et achetés par celle-ci, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres entités du même groupe de résolution qui ne sont pas incluses dans le périmètre de consolidation de l'entité satisfaisant à l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, sur base consolidée;
- (b) les engagements émis en faveur d'un actionnaire existant qui ne fait pas partie du même groupe de résolution.

Les engagements visés au premier alinéa, points a) et b), ne dépassent pas le montant obtenu en soustrayant du montant de l'exigence, prévue à l'article 45, paragraphe 1, qui est applicable à la filiale incluse dans le périmètre de consolidation la somme de tous les éléments suivants:

- (a) les engagements émis en faveur de l'entité satisfaisant à l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, sur base consolidée et achetés par celle-ci, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres entités du même groupe de résolution incluses dans le périmètre de consolidation de cette entité;
- (b) le montant des fonds propres émis conformément au paragraphe 2, point b), du présent article.».

- (4) À l'article 45 *decies*, le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

«4. Les paragraphes 1 et 3 ne s'appliquent pas aux entités vouées à la liquidation, à moins que l'autorité de résolution n'ait déterminé l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, pour une telle entité, conformément à l'article 45 *quater*, paragraphe 2 *bis*, deuxième alinéa. Dans ce cas, l'autorité de résolution détermine pour cette entité le contenu et la fréquence des obligations de déclaration et de publication prévues aux paragraphes 5 et 6 du présent article. L'autorité de résolution communique ces obligations de déclaration et de publication à l'entité vouée à la liquidation. Ces obligations de déclaration et de publication n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour pouvoir s'assurer du respect de l'exigence déterminée conformément à l'article 45 *quater*, paragraphe 2 *bis*, deuxième alinéa.».

Article 2

Modifications du règlement (UE) n° 806/2014

Le règlement (UE) n° 806/2014 est modifié comme suit:

- (5) À l'article 3, paragraphe 1, le point 24 *bis bis* suivant est inséré:

«24 *bis bis*. "entité vouée à la liquidation", une personne morale établie dans un État membre participant et dont le plan de résolution de groupe ou, pour les entités ne faisant pas partie d'un groupe, le plan de résolution, prévoit la liquidation ordonnée conformément au droit national applicable;».

(6) L'article 12 *quinquies* est modifié comme suit:

(a) au paragraphe 2, les deuxième et troisième alinéas sont supprimés;

(b) le paragraphe 2 *bis* suivant est inséré:

«2 *bis*. Le Conseil de résolution unique ne détermine pas l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, pour les entités vouées à la liquidation.

Par dérogation au premier alinéa, et lorsque cela est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la stabilité financière ou de limitation d'une éventuelle propagation au système financier, le Conseil de résolution unique peut exceptionnellement, pour des entités vouées à la liquidation, déterminer sur une base individuelle l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1, en partant du montant suffisant pour absorber les pertes conformément au paragraphe 2, point a), du présent article et en le portant au montant nécessaire à la réalisation de ces objectifs. Dans ce cas, les entités vouées à la liquidation utilisent un ou plusieurs des éléments suivants pour se conformer à l'exigence prévue à l'article 45, paragraphe 1:

(a) fonds propres;

(b) engagements remplissant les critères d'éligibilité visés à l'article 72 *bis* du règlement (UE) n° 575/2013, à l'exception de l'article 72 *ter*, paragraphe 2, points b) et d), dudit règlement;

(c) engagements visés à l'article 12 *quater*, paragraphe 2.

Les articles 77, paragraphe 2, et 78 *bis* du règlement (UE) n° 575/2013 ne s'appliquent pas aux entités vouées à la liquidation pour lesquelles l'autorité de résolution n'a pas déterminé l'exigence prévue à l'article 12 *bis*, paragraphe 1, du présent règlement.

Les instruments de fonds propres ou engagements émis par des filiales qui sont des entités vouées à la liquidation pour lesquelles l'autorité de résolution n'a pas déterminé l'exigence prévue à l'article 12 *bis*, paragraphe 1, ne sont pas déduits conformément à l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 575/2013.».

(7) L'article 12 *octies* est modifié comme suit:

(a) au paragraphe 1, le quatrième alinéa suivant est ajouté:

«Par dérogation aux premier et deuxième alinéas, le Conseil de résolution unique peut décider de déterminer l'exigence prévue à l'article 45 *quater* sur base consolidée pour une filiale visée au présent paragraphe, si toutes les conditions suivantes sont remplies:

(a) la filiale remplit l'une des conditions suivantes:

i) elle est détenue directement par l'entité de résolution et:

- l'entité de résolution est une compagnie financière holding mère dans l'Union ou une compagnie financière holding mixte mère dans l'Union;
- tant la filiale que l'entité de résolution sont établies dans le même État membre participant et font partie du même groupe de résolution;

- hormis la filiale concernée, l'entité de résolution ne détient pas directement d'autre filiale visée à l'article 2;
- ii) la filiale est soumise à l'exigence prévue à l'article 104 *bis* de la directive 2013/36/UE ou à l'exigence globale de coussin de fonds propres sur base consolidée;
- (b) le respect de l'exigence prévue à l'article 12 *quater* sur base consolidée n'a pas d'incidence négative significative sur la résolubilité du groupe de résolution, ni sur la dépréciation ou la conversion, conformément à l'article 21, des instruments de fonds propres pertinents et des engagements éligibles de l'établissement ou de la filiale concernés ou d'autres entités du groupe de résolution.»;
- (b) le paragraphe 2 *bis* suivant est inséré:
 «2 *bis*. Lorsqu'une entité visée au paragraphe 1 satisfait à l'exigence prévue à l'article 12 *bis*, paragraphe 1, sur base consolidée, le montant de ses fonds propres et de ses engagements éligibles inclut les engagements suivants, émis conformément au paragraphe 2, point a), du présent article, par une filiale établie dans l'Union et incluse dans le périmètre de consolidation de cette entité:
 - (a) les engagements émis en faveur de l'entité de résolution et achetés par celle-ci, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres entités du même groupe de résolution qui ne sont pas incluses dans le périmètre de consolidation de l'entité satisfaisant à l'exigence prévue à l'article 12 *bis*, paragraphe 1, sur base consolidée;
 - (b) les engagements émis en faveur d'un actionnaire existant qui ne fait pas partie du même groupe de résolution.

Les engagements visés au premier alinéa, points a) et b), ne dépassent pas le montant obtenu en soustrayant du montant de l'exigence, prévue à l'article 45, paragraphe 1, qui est applicable à la filiale incluse dans le périmètre de consolidation la somme de tous les éléments suivants:

- (a) les engagements émis en faveur de l'entité satisfaisant à l'exigence prévue à l'article 12 *bis*, paragraphe 1, sur base consolidée, et achetés par celle-ci, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres entités du même groupe de résolution incluses dans le périmètre de consolidation de cette entité;
- (b) le montant des fonds propres émis conformément au paragraphe 2, point b), du présent article.».

Article 3

Transposition

Les États membres adoptent et publient les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 1^{er} au plus tard le ... [OP: prière d'insérer la date correspondant à six mois après la d'entrée en vigueur de la présente directive modificative]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Les États membres appliquent ces dispositions à partir du [OP: prière d'insérer la date correspondant à un jour après la date limite de transposition de la présente directive modificative].

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par l'article 1^{er}.

Article 4

Entrée en vigueur et application

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

L'article 2 s'applique à partir du ... [OP: veuillez insérer la date correspondant à un jour après la date de transposition de la présente directive modificative].

L'article 2 est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Article 5

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Strasbourg, le

Par le Parlement européen
La présidente

Par le Conseil
Le président