COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.10.2021
COM(2021) 665 final

2021/0343 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des groupes d'établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et une méthode pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour 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

Le règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil[1] (ci-après le «règlement sur les exigences de fonds propres» ou «CRR») a établi, avec la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil[2] (ci-après la «directive sur les exigences de fonds propres» ou «CRD»), le cadre de réglementation prudentielle applicable aux établissements de crédit exerçant des activités dans l'Union. Largement fondés sur les normes internationales convenues avec les partenaires internationaux de l'UE, en particulier le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), le CRR et la CRD ont été adoptés à la suite de la crise financière de 2008 et 2009 dans le but d'accroître la résilience des établissements opérant dans le secteur financier de l'Union.

Le CRR a été ultérieurement modifié, afin de remédier à des faiblesses que présentait encore le cadre de réglementation et de mettre en œuvre certains éléments encore en suspens de la réforme des services financiers entreprise à l'échelle mondiale qui sont essentiels pour garantir la résilience des établissements. Une révision majeure a été menée au moyen du paquet de «mesures de réduction des risques», adopté par le Parlement européen et le Conseil le 20 mai 2019 et publié au Journal officiel le 7 juin 2019. Ce paquet consistait notamment en des modifications du cadre de l'Union régissant la résolution des défaillances bancaires, apportées par la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil[3] modifiant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil[4] (directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances, ou BRRD), par le règlement (UE) 2019/877 du Parlement européen et du Conseil[5] modifiant le règlement (UE) nº 806/2014 du Parlement européen et du Conseil[6] (règlement instituant le mécanisme de résolution unique, ou règlement MRU), et par le règlement (UE) 2019/876 du Parlement et du

---

1 Règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

2 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).

3 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).

4 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) nº 1093/2010 et (UE) nº 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

5 Règlement (UE) nº 2019/877 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) nº 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).

6 Règlement (UE) nº 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) nº 1093/2010 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1).

Conseil[7] modifiant le CRR. Cette réforme a mis en œuvre dans l'Union la norme internationale relative à la capacité totale d'absorption des pertes (ci-après la «TLAC») applicable aux établissements d'importance systémique mondiale (EISm), adoptée par le Conseil de stabilité financière (CSF) en novembre 2015[8], et a renforcé l'application de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (ci-après la «MREL») à tous les établissements établis dans l'Union.

La norme TLAC impose aux EISm de détenir un montant suffisant d'engagements (utilisables pour un renflouement interne) présentant une très grande capacité d'absorption des pertes afin de garantir un processus rapide et sans heurts d'absorption des pertes et de recapitalisation en cas de résolution. La mise en œuvre de la norme TLAC dans le droit de l'Union, qui a pris la forme de modifications du CRR, a tenu compte de l'exigence minimale existante de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) spécifique à chaque établissement, prévue par la directive BRRD[9]. En outre, ces deux ensembles de règles sont étroitement liés, notamment par des références croisées faites au CRR dans la BRRD et le règlement MRU. Par exemple, pour calculer et exprimer la MREL, la BRRD et le règlement MRU s'appuient généralement sur la mesure de l'exposition totale et sur le montant total d'exposition au risque calculés conformément au CRR. Par conséquent, les deux exigences devraient être comprises comme des éléments complémentaires au sein du même cadre[10]. Ce cadre révisé devrait mieux garantir que l'absorption des pertes et la recapitalisation des établissements s'effectuent par des moyens privés lorsque ces derniers rencontrent des difficultés financières conduisant à leur placement en procédure de résolution. La TLAC et la MREL sont donc essentielles pour gérer efficacement les crises bancaires et réduire leurs répercussions sur la stabilité financière et les finances publiques. La TLAC et les règles révisées relatives à la MREL sont entrées en application dans l'Union respectivement le 27 juin 2019 et le 28 décembre 2020.

Conformément aux normes internationales, le droit de l'Union reconnaît aussi bien la stratégie de résolution à point d'entrée unique que celle à points d'entrée multiples[11]. Selon la stratégie de résolution à point d'entrée unique, une seule entité du groupe, en règle générale, l'entreprise mère, fait l'objet d'une procédure de résolution (l'«entité de résolution»), tandis que les autres entités du groupe, en général des filiales opérationnelles, ne font pas l'objet de mesures de résolution. Au lieu de cela, les pertes de ces filiales sont remontées vers l'entité de résolution, et des capitaux sont transférés à ces filiales. Les filiales peuvent ainsi poursuivre

---

7 Règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) nº 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) nº 648/2012 (JO L 150 du 7.6.2019, p. 1).

8 Conseil de stabilité financière, *«Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks (G-SIBs) in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term sheet»* (Principes relatifs à la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des banques d'importance systémique mondiale en résolution, tableau des modalités d'application de la TLAC), 9 novembre 2015.

9 Plus précisément, le CRR a prévu une nouvelle exigence de fonds propres et d'engagements éligibles pour les établissements identifiés comme EISm, tandis que des modifications ciblées de la BRRD et du règlement MRU ont introduit pour ces EISm une exigence supplémentaire calculée au cas par cas pour chaque établissement, de même qu'une exigence calculée au cas par cas pour les établissements qui ne sont pas des EISm.

10 Considérant 16 du règlement (UE) 2019/876, considérant 2 de la directive (UE) 2019/879 et considérant 2 du règlement (UE) 2019/877.

11 Considérant 4 de la directive (UE) 2019/879.

sans interruption leurs activités, même après avoir atteint le point de non-viabilité. Chaque entité de résolution et les filiales qui lui appartiennent et qui ne sont pas elles-mêmes des entités de résolution forment un «groupe de résolution». Selon la stratégie de résolution à points d'entrée multiples, plusieurs entités du groupe bancaire peuvent faire l'objet d'une procédure de résolution. Par conséquent, il peut y avoir plusieurs entités de résolution et donc plusieurs groupes de résolution au sein d'un groupe bancaire. Le principe sous-jacent de l'approche à points d'entrée multiples est de permettre de résoudre un groupe de résolution donné de manière réaliste et crédible sans compromettre la résolvabilité des autres entités de résolution et groupes de résolution au sein du même groupe bancaire consolidé.

Le cadre révisé de résolution des banques prévoit que la MREL applicable aux entités de résolution doit être fixée sur base consolidée au niveau du groupe de résolution («MREL externe»)[12]. En outre, ce cadre définit la manière dont la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation doit être répartie *au sein* des groupes de résolution («MREL interne»)[13].

Selon la BRRD, en règle générale, les instruments financiers éligibles aux fins de la MREL interne doivent être détenus par l'entité de résolution, c'est-à-dire généralement l'entreprise mère[14]. Cette règle vise à ce que la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation d'une filiale soit fournie par son entreprise mère, c'est-à-dire par l'entité de résolution. L'entreprise mère peut détenir les instruments éligibles aux fins de la MREL interne soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres entités du même groupe de résolution (voir l'illustration ci-dessous). Le fait que ces instruments puissent aussi être souscrits par l'entreprise mère de façon indirecte via des entités intermédiaires se justifie par la nécessité de faire en sorte que l'obligation de se conformer à la MREL interne ne modifie pas inutilement les canaux de financement existants des groupes bancaires dans les cas où le financement pour l'acquisition de ces instruments s'organise autour des chaînes de propriété et est distribué aux filiales dans l'ensemble du groupe via des entités intermédiaires et non directement par les entreprises mères ultimes (entités de résolution).

12 Article 45 *sexies* de la BRRD.

13 Article 45 *septies* de la BRRD. Cette exigence est dite «interne» car les instruments éligibles doivent généralement être financés en interne au sein du groupe bancaire, à savoir par l'entreprise mère ultime de la filiale.

14 L'article 45 *septies*, paragraphe 2, point a) i), de la BRRD permet également de considérer comme éligibles aux fins de la MREL interne les engagements émis en faveur d'un actionnaire existant ne faisant pas partie du même groupe de résolution et achetés par cet actionnaire, pour autant que l'exercice des pouvoirs de dépréciation ou de conversion conformément aux articles 59 à 62 de la BRRD n'affecte pas le contrôle de la filiale par l'entité de résolution. En outre, l'article 45 *septies*, paragraphe 2, point b) ii), de la BRRD permet également que les exigences de MREL interne soient remplies au moyen de *fonds propres* autres que des fonds propres de base de catégorie 1, émis en faveur d'entités ne faisant pas partie du même groupe de résolution et achetés par celles-ci, pour autant que l'exercice des pouvoirs de dépréciation ou de conversion conformément aux articles 59 à 62 de la BRRD n'affecte pas le contrôle de la filiale par l'entité de résolution.

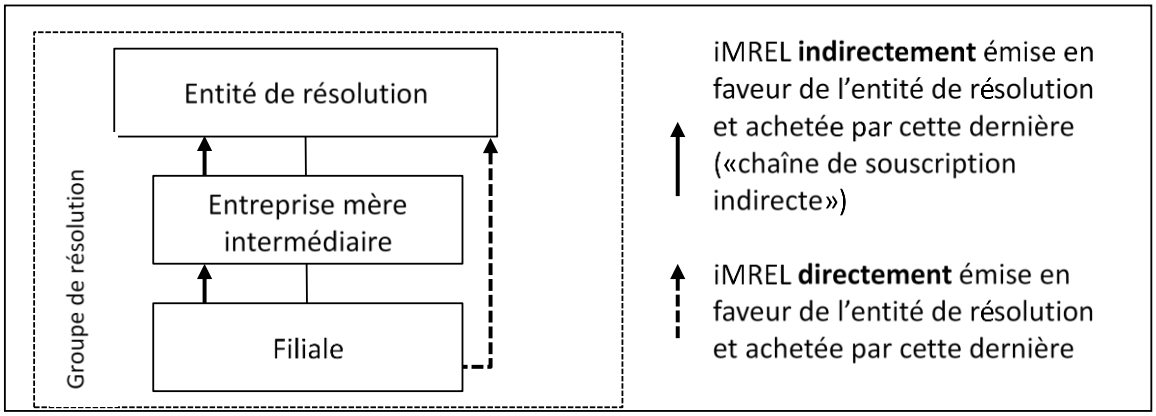


Illustration: souscription d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne (directement ou indirectement)

Afin de concrétiser l'approche de la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne au sein des groupes de résolution, également appelée approche *«daisy chain»*, et de faire en sorte qu'elle soit saine du point de vue prudentiel, les colégislateurs ont mandaté l'Autorité bancaire européenne (ABE) pour l'élaboration de projets de normes techniques de réglementation et chargé la Commission d'adopter, sur cette base, un acte délégué précisant la méthodologie applicable à la souscription indirecte d'instruments éligibles[15]. Conformément au mandat prévu dans la BRRD, il convient que cette méthodologie:

- permette un transfert approprié des pertes des filiales à leur entreprise mère ultime (entité de résolution) et un transfert approprié de capitaux de cette entreprise mère vers les filiales;
- garantisse que la capacité d'absorption des pertes de la filiale ne soit pas comptabilisée également aux fins du respect par l'entreprise mère intermédiaire de sa MREL interne; et
- produise un résultat équivalent à celui d'une souscription directe par l'entreprise mère ultime (entité de résolution) d'instruments éligibles émis par les filiales.

Depuis le début de l'année 2020, l'ABE travaille à ces projets de normes techniques de réglementation sur la base d'un régime de déduction, conformément au mandat défini dans la BRRD et aux recommandations formulées dans les normes internationales pertinentes[16]. Le régime de déduction mis au point par l'ABE prévoit que les instruments éligibles aux fins de la MREL interne émis par des filiales en faveur de l'entité de résolution via une entreprise mère intermédiaire soient entièrement déduits du montant de la propre capacité de MREL interne de cette entreprise mère intermédiaire. Cette approche de déduction a été considérée

15 Article 45 *septies*, paragraphe 6, de la BRRD.

16 Conseil de stabilité financière, *Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs ('Internal TLAC')* [Principes directeurs relatifs à la capacité totale d'absorption des pertes interne des banques d'importance systémique mondiale («TLAC interne»)], 6 juillet 2017. Ce régime prévoit que les instruments éligibles aux fins de la MREL interne émis par une filiale et souscrits par une entreprise mère intermédiaire soient entièrement déduits des instruments éligibles émis par cette dernière pour se conformer à sa propre MREL interne.

comme la plus conforme aux conditions énoncées dans le mandat de la BRRD et comme la plus propice à la mise en œuvre du cadre relatif à la MREL interne[17].

La méthodologie élaborée par l'ABE a fait l'objet d'une consultation publique[18]. Les avis exprimés lors de cette consultation étaient globalement favorables aux projets de normes techniques de réglementation, mais plusieurs incohérences entre les exigences découlant du mandat prévu par la BRRD et les règles prudentielles existantes fixées par le CRR ont été signalées. Par conséquent, dans une lettre datée du 25 janvier 2021 adressée à la Commission européenne[19], l'ABE a souligné que les interactions entre la BRRD et le CRR empêchaient l'application du traitement prudentiel nécessaire à l'exécution du mandat tel qu'initialement prévu. Plus précisément, l'ABE a noté que le CRR ne permettait pas la déduction des instruments éligibles aux fins de la MREL interne ni, par conséquent, l'application d'une pondération de risque appropriée de zéro pour cent dans tous les cas relevant du mandat confié par la BRRD. Des problèmes similaires ont été constatés en ce qui concerne l'exigence de ratio de levier prévue par le CRR. Selon l'ABE, non seulement cette situation entraînerait une incohérence entre le cadre prudentiel et le cadre de résolution, mais elle irait à l'encontre de l'exigence, attachée au mandat de la BRRD, de produire un résultat équivalent à celui d'une souscription directe. Il a été conclu que les exigences de la BRRD ne pouvaient pas être remplies sans l'ajout de dispositions supplémentaires que les normes techniques de réglementation n'étaient pas à même d'apporter et qu'il convenait plutôt de préciser en s'appuyant sur le texte de niveau 1.

Outre la nécessité de rendre opérationnelle la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne, d'autres problèmes concernant la résolution ont été constatés depuis que le cadre TLAC/MREL révisé est entré en application en 2019[20]. Ces problèmes concernent principalement le traitement réglementaire des groupes EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples, notamment lorsque ces groupes possèdent des filiales dans des pays tiers. Par exemple, le CRR ne précise actuellement pas si les différents ajustements de la TLAC[21] pour les EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples couvrent également les filiales d'un EISm situées dans un pays tiers. En outre, la formule[22] de calcul de l'excédent de TLAC/MREL d'une filiale dans le cadre du régime général de déduction applicable aux EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples repose uniquement sur l'exigence de TLAC/MREL *fondée sur le risque* de la filiale, et on a omis de prendre en compte la TLAC/MREL *non fondée sur le risque*. Parmi les autres problèmes figurent certaines contradictions au sein du texte de niveau 1, notamment en ce qui

---

17 Dans ses travaux, l'ABE a également envisagé d'autres approches, mais les a écartées parce qu'elles étaient incompatibles avec les dispositions de la BRRD relatives à la MREL interne, ou manquaient de prudence ou de simplicité.

18 EBA/CP/2020/18, 22 juillet 2020, consultable à l'adresse suivante: https://www.eba.europa.eu/calendar/eba-consults-technical-standards-indirect-subscription-mrel-instruments-within-groups

19 EBA-2020-D-3378, 25 janvier 2021, consultable à l'adresse suivante: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/About%20Us/Missions%20and%20tasks/Correspondence%20with%20EU%20institutions/2021/962427/2021%2001%2025%20Letter%20to%20J%20Berrigan%20re%20Art%2045f%286%29%20BRRD%20%28daisy%20chains%29.pdf

20 Les chapitres 5.2 à 5.5 de l'exposé des motifs contiennent des explications détaillées sur ces questions spécifiques.

21 Article 12 *bis* et article 72 *sexies*, paragraphe 4, du CRR.

22 Article 72 *sexies*, paragraphe 4, du CRR.

concerne l'interaction entre les dispositions du CRR et celles de la BRRD[23], qui sont pertinentes pour remédier aux éventuelles incohérences entre les exigences applicables selon la stratégie de résolution à point d'entrée unique et celles applicables selon stratégie de résolution à points d'entrée multiples. Enfin, certains problèmes ont été constatés en ce qui concerne les critères[24] que doivent respecter les instruments pour être éligibles aux fins du respect de l'exigence de TLAC interne, problèmes qui pourraient avoir une incidence sur la résolution de la défaillance de filiales dans l'Union d'EISm de pays tiers.

Des modifications ciblées de certains aspects spécifiques du CRR liés à la résolution sont nécessaires pour résoudre les problèmes susmentionnés. En particulier, le traitement réglementaire des groupes EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples, notamment lorsque ces groupes possèdent des filiales dans des pays tiers, doit être mieux aligné sur le traitement décrit dans la norme TLAC. Cela permettrait de faire en sorte qu'en cas de résolution, chaque entité de résolution et groupe de résolution appartenant à ces EISm puisse poursuivre ses fonctions critiques sans risque de contagion. Les modifications proposées ne modifieraient pas l'architecture globale du cadre, mais garantiraient la bonne application de la TLAC et de la MREL.

Premièrement, il est nécessaire d'intégrer directement dans le CRR un traitement prudentiel spécifique concernant la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne (approche «daisy chain»). Les modifications qu'il est proposé d'apporter au CRR permettraient de remédier aux incohérences entre ce dernier et la BRRD, que l'ABE a exposées dans sa lettre du 25 janvier 2021 à la Commission européenne. Plus précisément, le régime de déduction, mis au point par l'ABE dans le contexte de l'élaboration des projets de normes techniques de réglementation au titre de la BRRD, serait intégré directement dans le CRR. Cela garantirait le bon fonctionnement de la souscription indirecte de MREL interne au sein des groupes de résolution présentant plusieurs strates de détention capitalistique, conformément à l'accord politique auquel les négociations relatives à la directive (UE) 2019/879 ont abouti. En outre, ces révisions permettraient de faire en sorte que le traitement des détentions d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne, que ce soit conformément au cadre régissant la résolution ou conformément au cadre prudentiel, reste aligné, ce qui permettrait de rendre opérationnelle la méthode de déduction élaborée par l'ABE tout en évitant de complexifier inutilement le traitement de ces expositions.

Deuxièmement, il convient de clarifier les dispositions du CRR relatives à la comparaison entre la somme des exigences effectives de TLAC de tous les groupes de résolution au sein d'un groupe EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples, d'une part, et l'exigence de TLAC de ce groupe EISm résultant de l'application théorique d'une stratégie à point d'entrée unique, d'autre part[25]. Les modifications proposées sont nécessaires pour préciser dans quelle mesure les autorités de résolution peuvent remédier aux éventuelles incohérences entre les exigences selon la stratégie à points d'entrée multiples et celles selon la stratégie à point d'entrée unique. Dans cette optique, le traitement prévu par le CRR serait aligné sur celui prévu par la BRRD[26] et la norme TLAC[27].

---

23 Article 12 *bis* et article 92 *bis*, paragraphe 3, du CRR et article 45 *nonies*, paragraphe 2, de la BRRD.

24 Article 72 *ter*, paragraphe 2, du CRR.

25 Article 12 *bis* et article 92 *bis*, paragraphe 3, du CRR.

26 Article 45 *quinquies*, paragraphe 4, et article 45 *nonies*, paragraphe 2, de la BRRD.

27 La section 3 du tableau des modalités d'application de la TLAC prévoit que, lorsque l'exigence qui résulterait de l'application théorique d'une stratégie à point d'entrée unique est inférieure à la somme

Troisièmement, il est nécessaire de modifier la formule de calcul de l'excédent de TLAC/MREL d'une filiale dans le contexte du régime général de déduction applicable aux EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples[28], afin qu'elle tienne compte de toutes les exigences de TLAC/MREL de la filiale, celles fondées sur le risque comme celles non fondées sur le risque, conformément à la norme TLAC. Cela permettrait d'éviter que l'excédent de TLAC/MREL d'une filiale donnée soit surestimé.

Quatrièmement, certaines dispositions du CRR applicables aux EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples devraient être clarifiées afin que les filiales établies en dehors de l'Union puissent être prises en considération. Cela permettrait d'aligner le CRR sur le principe correspondant de la norme TLAC convenu au niveau international, qui s'applique aux filiales établies dans toutes les juridictions du CSF.

Cinquièmement, certaines clarifications ciblées dans le contexte de l'exigence de fonds propres et d'engagements éligibles applicable aux établissements qui sont des filiales importantes d'EISm non UE («TLAC interne») sont nécessaires afin de garantir que les titres de créance émis par ces établissements puissent remplir tous les critères d'éligibilité applicables aux instruments d'engagements éligibles. La raison d'être de cette modification est que les critères d'éligibilité applicables aux instruments d'engagements éligibles reposent actuellement sur l'hypothèse que ces instruments sont émis par une entité de résolution, et non par des filiales soumises à une exigence de TLAC interne. Pour remédier à cette lacune, il serait précisé que les conditions d'éligibilité applicables pour les entités de résolution s'appliquent également, mutatis mutandis, pour les entités autres que des entités de résolution. Cela permettrait ainsi à ces établissements de satisfaire à leur exigence de TLAC interne entre autres au moyen d'engagements éligibles, conformément à l'intention initiale des colégislateurs[29].

Ces propositions de modification du CRR peuvent jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de la résolvabilité d'un établissement. Les dispositions correspondantes étant déjà applicables dans l'Union, il convient que les modifications proposées soient effectuées rapidement. Une adoption accélérée est d'autant plus nécessaire que les groupes bancaires ont besoin de clarté concernant le mécanisme de la chaîne de souscription indirecte («daisy chain») pour pouvoir décider de la meilleure manière d'organiser leur capacité de MREL interne en vue de la date butoir générale pour la mise en conformité avec la MREL, fixée au 1er janvier 2024, et des objectifs intermédiaires contraignants à atteindre au plus tard le 1er janvier 2022[30].

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

La présente proposition apporte des modifications à la législation existante. Ces modifications sont pleinement cohérentes avec les dispositions existantes dans le domaine des exigences prudentielles et de résolution applicables aux établissements. Le cadre de résolution de l'Union vise à garantir que l'absorption des pertes et la recapitalisation des banques

---

des exigences effectives obtenue par l'application d'une stratégie à points d'entrée multiples, les autorités compétentes peuvent convenir d'un ajustement pour réduire au minimum ou éliminer cette différence (c'est-à-dire en réduisant les exigences selon l'approche à points d'entrée multiples). En outre, les modifications précisent que la somme des exigences effectives selon la stratégie à points d'entrée multiples ne doit jamais être inférieure à l'exigence résultant de l'application théorique d'une stratégie à point d'entrée unique.

28 Article 72 *sexies*, paragraphe 4, du CRR.

29 Article 92 *ter*, paragraphe 2, du CRR.

30 Article 45 *quaterdecies*, paragraphe 1, de la BRRD.

s'effectuent par des moyens privés lorsque la situation financière de ces dernières se détériore et conduit à leur placement en procédure de résolution. En facilitant la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne au sein des groupes de résolution, en alignant davantage sur la norme TLAC le traitement réglementaire des groupes bancaires ayant une stratégie de résolution à points d'entrées multiples, et en précisant davantage certains des critères d'éligibilité pour le respect de l'exigence de TLAC interne, la proposition améliorera l'application des règles existantes de l'Union en matière de résolvabilité des groupes bancaires. Ce résultat concorde avec les objectifs généraux du cadre de résolution bancaire de l'Union, à savoir préserver la stabilité financière et réduire la mise à contribution des contribuables lors de la résolution de défaillances bancaires, et il contribuera à leur réalisation.

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

Le règlement proposé est indispensable à la bonne application de la révision plus large de la législation financière de l'Union proposée en 2016 et adoptée en 2019 (train de mesures sur la réduction des risques), qui vise à réduire les risques dans le secteur financier tout en promouvant un financement durable de l'activité économique. La proposition est donc pleinement conforme aux objectifs fondamentaux de l'UE consistant à promouvoir la stabilité financière, à réduire la mise à contribution des contribuables lors de la résolution de défaillances bancaires et à contribuer à un financement durable de l'économie.

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 modifie.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Le règlement proposé visant à compléter et à modifier des actes législatifs existants de l'UE (le CRR et la BRRD), les objectifs qu'il poursuit peuvent être mieux atteints au niveau de l'UE que par diverses initiatives nationales. La marge dont disposent les États membres pour adopter des mesures nationales est limitée, puisque le CRR et la BRRD réglementent déjà ces questions, et des modifications décidées au niveau national entreraient en conflit avec le droit de l'Union actuellement en vigueur.

Les modifications proposées favoriseront en outre une application uniforme des exigences prudentielles, une convergence des pratiques de surveillance et des conditions de concurrence égales dans tout le marché unique des services bancaires. Ces objectifs ne peuvent être atteints de manière suffisante par les seuls États membres. Si l'Union devait cesser de réglementer ces questions, le marché intérieur des services bancaires se retrouverait soumis à des ensembles de règles différents, ce qui conduirait à sa fragmentation et détricoterait le corpus réglementaire unique récemment mis en place dans ce secteur.

- **Proportionnalité**

Cette action de l'Union est nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à améliorer l'application des règles existantes de l'Union visant à assurer la résolvabilité des groupes bancaires. Les modifications proposées ne vont pas au-delà du réexamen de certaines dispositions du cadre prudentiel de l'Union applicable aux établissements qui sont exclusivement axées sur des mesures visant à garantir la bonne application des exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles. En outre, elles se bornent à répondre aux

problèmes qui ne peuvent être réglés dans les limites de la marge d'appréciation qu'offrent les règles actuelles.

- **Choix de l'instrument**

Pour mettre en œuvre les mesures prévues, il est proposé de modifier le règlement CRR au moyen d'un règlement. Les mesures proposées modifient les règles existantes concernant l'application des exigences de fonds propres et d'engagements éligibles définies dans le CRR. Le règlement est donc l'instrument approprié pour cette 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**

Il n'a pas été réalisé d'analyse d'impact spécifique pour la présente proposition, car celle-ci ne modifie pas les aspects fondamentaux du CRR, mais vise principalement à clarifier la relation juridique entre deux instruments législatifs existants de l'UE, à savoir le CRR et la BRRD, en intégrant directement dans le CRR un traitement spécifique pour la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne. Grâce à ces clarifications, ces deux cadres étroitement liés resteraient pour l'essentiel alignés, ce qui permettrait aux établissements de continuer de ne calculer, déclarer et publier qu'un seul montant total d'exposition au risque et une seule mesure d'exposition totale aux fins du CRR et de la BRRD et éviterait ainsi une complexification inutile.

En outre, l'incidence des mesures qui sont modifiées par la présente proposition a déjà été examinée dans les analyses d'impact consacrées au règlement (UE) 2019/876 et à la directive (UE) 2019/879. Selon ces analyses, le respect de la MREL interne, telle qu'introduite par les colégislateurs dans la BRRD révisée, pourrait notamment nécessiter l'émission d'autres instruments éligibles aux fins de la MREL. La proposition repose en grande partie sur les travaux préparatoires effectués par l'ABE, notamment dans le cadre de l'élaboration de normes techniques de réglementation sur la souscription indirecte d'instruments internes éligibles aux fins de la MREL au sein des groupes de résolution. Elle vise principalement à prévenir les effets non désirés que peut avoir l'application du cadre TLAC/MREL existant selon les dispositions actuelles du CRR.

Les modifications proposées auraient une incidence limitée sur la charge administrative pesant sur les établissements et sur les coûts nécessaires pour adapter leur fonctionnement interne, puisque ces coûts seraient en grande partie compensés par le fait que ces modifications permettraient le bon fonctionnement de l'approche de la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne au sein des groupes de résolution et, pour les établissements concernés, par les avantages d'une meilleure prise en compte des filiales implantées dans des pays tiers et par une définition plus précise des critères d'éligibilité des instruments émis dans le cadre de l'exigence de TLAC interne.

- **Droits fondamentaux**

L'Union 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 n'est pas susceptible d'avoir une incidence directe sur ces droits, tels qu'ils sont inscrits dans les principales conventions des Nations unies relatives aux droits de l'homme, dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui fait partie intégrante des traités de l'UE, et dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

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

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

(1) Traitement spécifique pour la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne

Afin de mettre en œuvre l'accord politique issu des négociations de la directive (UE) 2019/879, il est proposé d'introduire directement dans le CRR le régime de déduction défini par l'ABE dans le cadre de l'élaboration des normes techniques de réglementation prévues par la directive BRRD. Le règlement proposé introduit donc, à l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, du CRR, l'obligation, pour les entreprises mères intermédiaires de la chaîne de propriété, de déduire de leur propre capacité de MREL interne le montant qu'elles détiennent d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne, fonds propres compris, émis par leurs filiales incluses dans le même groupe de résolution.

L'introduction de ce régime de déduction est une nécessité. Du point de vue de la résolution, le régime prévu garantit la remontée des pertes vers les entités de résolution et la recapitalisation de leurs filiales ultimes, il évite la double comptabilisation de la capacité d'absorption des pertes d'une filiale aux fins du respect de la MREL interne par l'entreprise mère intermédiaire, et il donne un résultat équivalent à celui d'une souscription directe intégrale, par l'entité de résolution, des instruments émis par leurs filiales ultimes. En outre, ce régime de déduction est nécessaire d'un point de vue prudentiel: en son absence, les ratios de solvabilité individuels des entreprises mères intermédiaires ne donneraient pas une représentation correcte et prudente de leur capacité réelle d'absorption des pertes, puisqu'ils incluraient la capacité d'absorption des pertes de leurs filiales. Cela pourrait compromettre le bon fonctionnement de la stratégie de résolution choisie, car l'entreprise mère intermédiaire pourrait épuiser non seulement sa propre capacité d'absorption des pertes, mais aussi celle de sa filiale, avant qu'elle-même ou sa filiale ne soit plus viable. L'approche par déduction garantirait que les fonds propres disponibles déclarés par les entreprises mères intermédiaires correspondent strictement aux risques liés à leur propre bilan. En outre, elle favoriserait l'application en temps utile des restrictions applicables aux distributions prévues aux articles 141 et 141 *ter* de la CRD, à l'article 16 *bis* de la directive BRRD, et des dispositions visant à constater que l'entreprise mère intermédiaire n'est plus viable.

Le régime de la déduction devrait s'appliquer à toutes les entreprises mères intermédiaires qui sont des établissements ou des entités visées à l'article 1er, paragraphe 1, points b) à d), de la directive BRRD et qui sont tenus de respecter la MREL interne déterminée par l'autorité de résolution, qu'ils fassent partie ou non de groupes EISm. Par conséquent, les références aux éléments d'engagements éligibles devraient aussi s'entendre comme incluant les engagements éligibles pour se conformer à la MREL interne conformément à l'article 45 *septies*, paragraphe 2, point a), de la BRRD.

Le régime de la déduction est strictement limité aux entreprises mères intermédiaires dans le cadre de souscriptions indirectes d'instruments de MREL interne. Par conséquent, l'article 49, paragraphe 2, du CRR ne doit être modifié qu'en ce qui concerne les expositions soumises au nouveau traitement prévu à l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, du CRR. En outre, pour que ce nouveau régime de la déduction reste proportionné, il sera permis aux établissements de choisir la combinaison d'instruments (fonds propres ou engagements éligibles) utilisée par l'entreprise mère intermédiaire pour financer l'acquisition d'instruments de MREL interne de

ses filiales. Pour cela, les déductions seront d'abord appliquées au stock d'engagements éligibles de l'entreprise mère intermédiaire. Ce n'est que si le montant à déduire dépasse ce stock d'engagements éligibles de l'entreprise mère intermédiaire que les déductions restantes seront appliquées au stock de fonds propres qu'elle détient à des fins prudentielles, en commençant par les éléments de fonds propres de catégorie 2 (article 66, point e), du CRR)[31]. Concrètement, cela signifie que l'entreprise mère intermédiaire pourra éviter toute déduction sur ses fonds propres à condition d'avoir émis en faveur de l'entité de résolution suffisamment d'engagements éligibles pour la MREL.

Dans certains cas exceptionnels, où la MREL interne et la TLAC interne ne sont pas appliquées sur une base individuelle, mais sur une base consolidée[32], un régime de déduction peut s'avérer excessif et se traduire, dans l'approche envisagée d'une déduction basée sur la totalité des instruments détenus, par une double pénalité. En effet, dans ces situations, l'entreprise mère intermédiaire devrait absorber les pertes de ses filiales et donc avoir une capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation suffisante pour couvrir non seulement ses propres besoins, mais aussi ceux des filiales entrant dans le périmètre de consolidation. C'est pourquoi le régime de la déduction ne s'applique pas dans ces cas de figure[33].

La souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne devrait garantir que, lorsqu'une filiale atteint le point de non-viabilité, ses pertes seront effectivement répercutées sur l'entité de résolution et qu'elle sera recapitalisée par cette entité. Ces pertes ne sont donc pas censées être absorbées par l'entreprise mère intermédiaire, qui devient un simple vecteur permettant de les répercuter sur l'entité de résolution. Par conséquent, et pour que le résultat de la souscription indirecte soit équivalent à celui d'une souscription directe intégrale, comme l'ont voulu les colégislateurs à l'article 45 *septies*, paragraphe 6, de la BRRD, le régime de déduction s'accompagne de l'application d'une pondération de risque de 0 % pour les expositions soumises à ce régime, et d'une exclusion correspondante de ces expositions lors du calcul de la mesure de l'exposition totale aux fins du ratio de levier. L'article 113, paragraphe 1, l'article 151, paragraphe 1 et l'article 429 *bis*, paragraphe 1, du CRR, sont modifiés en ce sens.

L'approche décrite ci-dessus permet de mettre en œuvre la souscription indirecte d'instruments de MREL interne suivant les conditions que les colégislateurs ont définies lors de la négociation de la directive (UE) 2019/879 et qui font partie du mandat confié à l'ABE. Elle a aussi le mérite d'être simple, surtout par rapport à un scénario dans lequel les déductions nécessaires ne seraient appliquées que dans le cadre régissant la résolution. Grâce à cette cohérence des traitements prévus dans les deux cadres étroitement liés que sont le CRR et la BRRD, les établissements pourront continuer de ne calculer, déclarer et publier qu'un

---

31 Si les déductions restantes dépassent aussi le stock d'éléments de fonds propres de catégorie 2 de l'entreprise mère intermédiaire, ce montant excédentaire devra être déduit des éléments de fonds propres additionnels de catégorie 1 (article 56, point e), du CRR). Si nécessaire, tout montant restant sera ensuite déduit des éléments de fonds propres de base de catégorie 1 de l'entreprise mère intermédiaire (article 36, paragraphe 1, point j), du CRR).

32 En ce qui concerne la MREL interne, cela peut être le cas pour certaines entreprises mères dans l'Union qui sont des filiales de groupes de pays tiers (article 45 *septies*, paragraphe 1, troisième alinéa, de la BRRD) et pour les entreprises mères intermédiaires qui sont soumises à un objectif de MREL interne consolidé parce que la filiale suivante de la chaîne bénéficie d'une exemption [article 45 *septies*, paragraphe 4, point b), de la BRRD]. En outre, la TLAC interne peut aussi être respectée sur base consolidée (article 11, paragraphe 3 *bis*, du CRR).

33 L'approche par déduction sur laquelle l'ABE a mené une consultation publique en 2020 n'envisageait pas d'exemption du régime de déduction lorsque la MREL interne et la TLAC interne sont appliquées non pas sur base individuelle, mais sur base consolidée, cette question n'ayant été soulevée que lors de la consultation publique.

seul montant total d'exposition au risque et une seule mesure d'exposition totale aux fins du CRR et de la BRRD, ce qui évitera des complications inutiles.

Étant donné que le traitement spécifique mis au point par l'ABE dans le cadre de l'élaboration des normes techniques de réglementation prévues par la BRRD sera directement intégré dans le CRR, ces normes techniques de réglementation ne sont plus nécessaires. L'article 45 *septies*, paragraphe 6, de la BRRD est donc supprimé.

(2) Comparaison entre l'exigence résultant de l'application théorique d'une résolution à point d'entrée unique et la somme des exigences effectives dans une résolution à points d'entrée multiples

L'article 12 *bis* du CRR impose aux groupes EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples de calculer leur exigence de TLAC, telle que définie à l'article 92 *bis*, paragraphe 1, point a), du CRR, en se fondant sur l'hypothèse théorique d'une résolution du groupe selon une stratégie de résolution à point d'entrée unique (exigence théorique avec point d'entrée unique). Les autorités de résolution doivent ensuite comparer cette exigence théorique à la somme des exigences effectives de TLAC de chaque entité de résolution du groupe dans le cadre d'une stratégie de résolution à points d'entrée multiples (exigences avec points d'entrée multiples). Toutefois, les dispositions du CRR relatives aux conséquences de cette comparaison manquent de cohérence.

En effet, lorsque l'exigence théorique avec point d'entrée unique est *inférieure* à la somme des exigences effectives avec points d'entrée multiples, l'article 92 *bis*, paragraphe 3, du CRR dispose actuellement que les autorités de résolution *peuvent* agir conformément à l'article 45 *quinquies*, paragraphe 4, et à l'article 45 *nonies*, paragraphe 2, de la BRRD. Par contre, l'article 12 *bis*, deuxième alinéa, du CRR, dispose que ces autorités *doivent* agir de la sorte dans ce cas. De même, lorsque l'exigence théorique en matière de SPE est *supérieure* à la somme des exigences MPE effectives, l'article 12 *bis*, dernier alinéa, du CRR dispose que les autorités de résolution *peuvent* agir, ce qui semble être en contradiction avec l'article 45 *nonies*, paragraphe 2, dernier alinéa, de la BRRD. Ce dernier alinéa dispose en effet que la somme des exigences effectives avec points d'entrée multiples[34] ne doit jamais être inférieure à l'exigence théorique avec point d'entrée unique[35] et confirme ainsi le caractère obligatoire, et non pas optionnel, de l'action des autorités de résolution dans ce cas de figure.

Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de modifier l'article 12 *bis* du CRR afin de préciser que, sur la base du calcul qu'il prévoit, les autorités de résolution devraient toujours agir conformément à l'article 45 *quinquies*, paragraphe 4, et à l'article 45 *nonies*, paragraphe 2, de la BRRD. L'article 92 *bis*, paragraphe 3, du CRR peut donc être supprimé. Cette modification lève les incohérences du CRR, aligne ses dispositions sur celles de la BRRD et sur la norme TLAC et garantit que toute exigence supplémentaire de MREL déterminée par l'autorité de résolution conformément à l'article 45 *quinquies*, paragraphe 1, point b), de la BRRD sera toujours prise en compte.

(3) Déductions appliquées aux éléments d'engagements éligibles: exigences de fonds propres et d'engagements éligibles non fondées sur les risques

---

34 C'est-à-dire l'exigence minimale de TLAC visée aux articles 92 *bis* et 494 du CRR et de toute exigence supplémentaire de MREL déterminée par l'autorité de résolution en vertu de l'article 45 *quinquies* de la BRRD.

35 C'est-à-dire l'exigence minimale de TLAC qui serait applicable à l'entreprise mère du groupe EISm et l'exigence supplémentaire théorique de MREL calculée par l'autorité de résolution conformément à l'article 45 *quinquies*, paragraphe 4, point b), de la BRRD.

L’article 72 *sexies* du CRR prévoit un régime de déduction directement applicable aux EISm qui ont une stratégie de résolution à points d’entrée multiples. Cela est conforme à la norme TLAC, qui vise à garantir, pour les groupes EISm comptant plus d’une entité de résolution, que la capacité d’absorption des pertes de chacune sera calculée en excluant toute exposition à d’autres entités de résolution du même groupe qui correspond à des instruments de TLAC. Le but de cette disposition est de réduire au minimum le risque de contagion au sein d’un groupe EISm et de faire en sorte que les entités de résolution disposent, en cas de défaillance, d’une capacité d’absorption des pertes suffisante, qui ne soit pas diminuée par des pertes liées à des détentions intragroupe d’instruments de TLAC. Sans ces déductions, la défaillance d’une entité de résolution du groupe EISm entraînerait des pertes dans d’autres entités de résolution du groupe et réduirait donc leur capacité d’absorption des pertes et de recapitalisation.

Le CRR prévoit également, à l’article 72 *sexies,* paragraphe 4, une exception à ce régime général de déduction. Cette disposition précise que la déduction des éléments de fonds propres et d’engagements éligibles émis par une filiale et détenus par l'entreprise mère peut être réduite au niveau de la mère, si en contrepartie la filiale déduit le montant de cette réduction de sa capacité d’absorption des pertes et de recapitalisation.

L’une des conditions préalables pour pouvoir réduire la déduction au niveau de l'entreprise mère et déduire à la place le montant de cette réduction au niveau de la filiale est que la filiale en question présente un excédent par rapport à son exigence de fonds propres et d’engagements éligibles. Cette exigence est exprimée sous la forme d'un ratio fondé sur le risque et d'un ratio non fondé sur le risque conformément à l’article 92 *bis,* paragraphe 1, du CRR et à l’article 45, paragraphe 2, de la BRRD. Toutefois, la formule prévue par le CRR pour calculer l’excédent de la filiale ne repose que sur l’exigence fondée sur le risque, ce qui peut entraîner une surestimation de cet excédent, pour les filiales dont l’exigence de fonds propres et d’engagements éligibles non fondée sur le risque est supérieure à celle fondée sur le risque.

C’est pourquoi il est proposé de modifier la formule figurant à l’article 72 *sexies,* paragraphe 4, du CRR. Suivant en cela la norme TLAC, cette formule permettrait alors de tenir compte, pour les filiales concernées, à la fois des exigences de fonds propres et d’engagements éligibles fondées sur le risque et de celles qui ne sont pas fondées sur le risque.

(4) Prise en considération des filiales établies en dehors de l’Union

L’article 12 *bis* et l'article 72 *sexies,* paragraphe 4, du CRR ne s'appliquent pas explicitement aux filiales situées dans un pays tiers. De ce fait, les groupes bancaires de l’UE qui ont défini une stratégie globale de résolution à points d’entrée multiples risquent de ne pas pouvoir prendre en compte leurs filiales établies en dehors de l’Union. Ce peut être un problème lorsqu’il s’agit, par exemple, de comparer la somme des exigences effectives dans une résolution à points d’entrée multiples avec l’exigence théorique avec point d’entrée unique prévue par l’article 12 *bis* du CRR. On serait alors contraint de comparer une exigence théorique avec point d’entrée unique correspondant à l’ensemble du groupe et une somme d’exigences avec points d’entrée multiples qui ne seraient calculées que pour les entités de résolution de l’UE. De même, l’exception, prévue à l’article 72 *sexies,* paragraphe 4, du CRR, au régime de déduction général applicable aux EISm ayant une stratégie de résolution à points d’entrée multiples ne pourrait pas être appliquée si la filiale concernée se trouve dans un pays tiers.

Afin d’aligner le traitement prévu par le CRR pour les filiales d’établissements de pays tiers sur celui décrit dans la norme TLAC correspondante, qui s’applique aux entités établies dans toute juridiction du CSF, il est proposé de modifier l’article 12 *bis* et l’article 72 *sexies,*

paragraphe 4, du CRR afin de préciser que ces deux dispositions s'appliquent également aux filiales établies en dehors de l'Union.

L'application de l'article 72 *sexies*, paragraphe 4, du CRR doit être limitée aux cas dans lesquels un régime de résolution de pays tiers s'applique aux filiales concernées. En effet, en l'absence d'un régime local de résolution applicable et d'une autorité de résolution, ou d'une autorité exerçant des pouvoirs similaires, aucun moyen légal crédible ne permettrait de garantir que l'excédent de fonds propres, qui aurait été transféré à l'établissement mère dans l'Union via une réduction des déductions au niveau de l'entreprise mère, pourrait effectivement l'être si la filiale devenait insolvable. La raison en est que, sans régime local de résolution, les établissements défaillants seraient soumis à des procédures d'insolvabilité régies par la législation du pays tiers. Dès lors, l'entreprise mère se retrouverait, pendant la procédure d'insolvabilité de la filiale, en concurrence avec d'autres créanciers pour le recouvrement des créances impayées.

(5) Précisions sur l'éligibilité des titres de créance émis dans le cadre de l'exigence de TLAC interne

L'article 92 *ter* du CRR définit l'exigence de TLAC interne pour les filiales importantes d'EISm non UE qui ne sont pas des entités de résolution. Cette exigence peut être satisfaite au moyen de fonds propres et d'instruments d'engagements éligibles, ainsi que le prévoit l'article 92 *ter*, paragraphe 2. Les critères d'éligibilité applicables aux instruments d'engagements éligibles reposent sur l'hypothèse que ces instruments sont émis par une entité de résolution[36]; or, les entités soumises à une exigence de TLAC interne ne sont pas, par définition, des entités de résolution[37]. Les titres de créance émis par ces entités ne peuvent donc pas remplir tous les critères d'éligibilité applicables aux instruments d'engagements éligibles. Par conséquent, et contrairement à ce qui est prévu à l'article 92 *ter*, paragraphe 2, du CRR, ces établissements peuvent être obligés de satisfaire à leur exigence de TLAC interne uniquement au moyen de fonds propres.

Afin de combler ce vide juridique, un nouvel alinéa est ajouté après le troisième alinéa de l'article 72 *ter*, paragraphe 2, du CRR. Cet alinéa précise qu'aux fins de la TLAC interne, les références à l'entité de résolution doivent être lues comme des références à l'entité qui est soumise à l'exigence énoncée à l'article 92 *ter* du CRR. Les filiales importantes d'EISm non UE pourront ainsi émettre, et donc utiliser, des instruments d'engagements éligibles pour satisfaire à leur exigence de TLAC interne, conformément à l'intention des colégislateurs.

[36] Article 72 *ter*, paragraphe 2, points c), k), l) et m), du CRR.

[37] Article 92 *ter*, paragraphe 1, du CRR.

2021/0343 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des groupes d'établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et une méthode pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour 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 européenne[38],

vu l'avis du Comité économique et social européen[39],

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

(1) La directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil[40], le règlement (UE) 2019/877 du Parlement européen et du Conseil[41] et le règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil[42] ont modifié le cadre de l'Union en matière de résolution des défaillances bancaires, au moyen de modifications apportées à la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil[43], au règlement (UE)

38 JO C […] du […], p. […].

39 JO C […] du […], p. […].

40 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).

41 Règlement (UE) nº 2019/877 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) nº 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).

42 Règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) nº 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) nº 648/2012 (JO L 150 du 7.6.2019, p. 1).

43 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

nº 806/2014 du Parlement européen et du Conseil[44] et au règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil[45]. Ces modifications étaient nécessaires pour mettre en œuvre dans l'Union la norme internationale de capacité totale d'absorption des pertes (ci-après la «norme TLAC»)[46] applicable aux banques d'importance systémique mondiale et pour renforcer l'application de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) à toutes les banques. Le cadre révisé de l'Union en matière de résolution des défaillances bancaires devrait mieux garantir que l'absorption des pertes et la recapitalisation des banques s'effectuent par des moyens privés lorsque, n'étant plus viables financièrement, ces banques sont soumises à une procédure de résolution.

(2) L'article 12 *bis* du règlement (UE) nº 575/2013 prévoit que les groupes d'établissements d'importance systémique mondiale (EISm) qui appliquent une stratégie de résolution en vertu de laquelle plusieurs entités du groupe pourraient faire l'objet d'une résolution (stratégie de résolution à points d'entrée multiples) doivent calculer leur exigence de fonds propres et d'engagements éligibles fondée sur le risque en partant de l'hypothèse théorique qu'une seule entité du groupe ferait l'objet d'une résolution, les pertes et les besoins de recapitalisation de toute filiale du groupe étant transférés à l'entité de résolution (stratégie de résolution à point d'entrée unique). Conformément à la norme TLAC, ce calcul devrait tenir compte de toutes les entités de pays tiers appartenant à un EISm qui, si elles étaient établies dans l'Union, seraient des entités de résolution.

(3) Conformément à l'article 45 *nonies*, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 2014/59/UE et à la norme TLAC, la somme des exigences effectives de fonds propres et d'engagements éligibles d'un groupe EISm appliquant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples ne doit pas être inférieure à l'exigence de ce groupe qui résulterait de l'application théorique d'une stratégie à point d'entrée unique. Le règlement (UE) nº 575/2013, plus précisément son article 12 *bis* et son article 92 *bis*, paragraphe 3, devrait être aligné sur les dispositions correspondantes de la directive 2014/59/UE et garantir que les autorités de résolution agissent toujours conformément à cette directive et tiennent compte à la fois des exigences de fonds propres et d'engagements éligibles prévues par le règlement (UE) nº 575/2013 et de toute exigence supplémentaire de fonds propres et d'engagements éligibles déterminée conformément à l'article 45 *quinquies* de la directive 2014/59/UE. Cela ne devrait pas empêcher les autorités de résolution de conclure que tout ajustement visant à réduire au minimum ou à éliminer la différence entre la somme des exigences effectives de fonds propres et d'engagements éligibles d'un groupe EISm appliquant une stratégie

---

2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) nº 1093/2010 et (UE) nº 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

44 Règlement (UE) nº 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) nº 1093/2010 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1).

45 Règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

46 Conseil de stabilité financière, «Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks (G-SIBs) in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term sheet» (Principes relatifs à la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des banques d'importance systémique mondiale en résolution, tableau des modalités d'application de la TLAC) 9.11.2015.

de résolution à points d'entrée multiples et la somme de ces exigences obtenue par l'application théorique d'une stratégie à point d'entrée unique, lorsque la première est supérieure à la seconde, serait inapproprié ou incompatible avec la stratégie de résolution de l'EISm.

(4) L'article 92 *ter* du règlement (UE) nº 575/2013 dispose que l'exigence de fonds propres et d'engagements éligibles des filiales importantes d'EISm non UE qui ne sont pas des entités de résolution peut, entre autres, être satisfaite au moyen d'instruments d'engagements éligibles. Toutefois, les critères d'éligibilité applicables aux instruments d'engagements éligibles énoncés à l'article 72 *ter*, paragraphe 2, points c), k), l) et m), du règlement (UE) nº 575/2013 présupposent que l'entité émettrice soit une entité de résolution. Il convient de veiller à ce que ces filiales importantes puissent émettre des titres de créance qui répondent à tous les critères d'éligibilité, comme initialement prévu.

(5) Conformément à l'article 72 *sexies*, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement (UE) nº 575/2013, l'autorité de résolution peut autoriser un EISm ayant une stratégie de résolution à points d'entrée multiples à déduire certaines détentions d'instruments de fonds propres et d'engagements éligibles de ses filiales qui n'appartiennent pas au même groupe de résolution en déduisant un montant ajusté plus faible, spécifié par l'autorité de résolution. L'article 72 *sexies*, paragraphe 4, deuxième alinéa, dudit règlement prévoit que, dans ce cas, la différence entre le montant ajusté et le montant initial est déduite de la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des filiales concernées. Conformément à la norme TLAC, cette approche devrait tenir compte des exigences de fonds propres et d'engagements éligibles, fondées sur le risque et non fondées sur le risque, des filiales concernées. En outre, cette approche devrait s'appliquer à toutes les filiales d'établissements de pays tiers appartenant à cet EISm, pour autant que ces filiales soient soumises à un régime local de résolution équivalent aux normes internationalement reconnues.

(6) Afin de concrétiser l'approche de la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne au sein des groupes de résolution et de faire en sorte qu'elle soit satisfaisante du point de vue prudentiel, l'Autorité bancaire européenne (ABE) a été chargée, en vertu de l'article 45 *septies*, paragraphe 6, de la directive 2014/59/UE, d'élaborer des projets de normes techniques de réglementation précisant la méthodologie applicable à la souscription indirecte d'instruments éligibles. Toutefois, ainsi que l'ABE l'a souligné dans sa lettre à la Commission datée du 25 janvier 2021, plusieurs incohérences entre les exigences découlant du mandat prévu par la directive 2014/59/UE et les règles prudentielles existantes fixées par le règlement (UE) nº 575/2013 empêchaient l'application du traitement prudentiel nécessaire à l'exécution du mandat tel qu'initialement prévu. Plus précisément, l'ABE a noté que le règlement (UE) nº 575/2013 ne permettait pas la déduction des instruments éligibles aux fins de la MREL interne ni, par conséquent, l'application d'une pondération de risque appropriée dans tous les cas relevant du mandat confié par la directive 2014/59/UE. Des problèmes similaires ont été constatés en ce qui concerne l'exigence de ratio de levier prévue par le règlement (UE) nº 575/2013. Compte tenu de ces contraintes juridiques, la méthodologie élaborée par l'ABE devrait être intégrée directement dans le règlement (UE) nº 575/2013. Il convient, par conséquent, de supprimer le mandat relatif à l'élaboration de projets de normes techniques de réglementation prévu à l'article 45 *septies*, paragraphe 6, de la directive 2014/59/UE.

(7) Dans le cadre de la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne par les entités de résolution, prévue par le cadre révisé de l'Union en matière

de résolution des défaillances bancaires, les entreprises mères intermédiaires devraient être tenues de déduire de leurs propres ressources éligibles aux fins de la MREL la totalité des fonds propres et des engagements éligibles qu'elles détiennent et qui sont émis par leurs filiales appartenant au même groupe de résolution. Cela garantirait le bon fonctionnement des mécanismes internes d'absorption des pertes et de recapitalisation au sein d'un groupe et éviterait la double comptabilisation, pour ce qui concerne le respect par l'entreprise intermédiaire de sa propre MREL interne, des ressources de la filiale éligibles aux fins de la MREL interne. En outre, sans ces déductions, les ratios de solvabilité individuels des entreprises mères intermédiaires ne donneraient pas une représentation correcte et prudente de leur capacité réelle d'absorption des pertes, puisqu'ils incluraient la capacité d'absorption des pertes de leurs filiales. Cela pourrait compromettre la bonne mise en œuvre de la stratégie de résolution choisie, car l'entreprise mère intermédiaire pourrait épuiser non seulement sa propre capacité d'absorption des pertes, mais aussi celle de sa filiale, avant qu'elle-même ou sa filiale ne soit plus viable. Ces déductions devraient d'abord être appliquées aux éléments d'engagements éligibles des entreprises mères intermédiaires. Dans le cas où le montant à déduire dépasserait le montant des éléments d'engagements éligibles des entreprises mères intermédiaires, le montant restant devrait être déduit de leurs éléments de fonds propres de catégorie 2. Afin que le régime de déduction reste proportionné, il ne devrait pas s'appliquer dans les cas exceptionnels où la MREL interne n'est appliquée que sur une base consolidée.

(8) La souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne devrait garantir que, lorsqu'une filiale atteint le point de non-viabilité, ses pertes seront effectivement répercutées sur l'entité de résolution et qu'elle sera recapitalisée par cette entité. Ces pertes ne devraient donc pas être absorbées par l'entreprise mère intermédiaire, laquelle devrait devenir un simple vecteur permettant de les répercuter sur l'entité de résolution. Par conséquent, et pour que le résultat de la souscription indirecte soit équivalent à celui d'une souscription directe intégrale, comme le prévoit le mandat défini à l'article 45 *septies*, paragraphe 6, de la directive 2014/59/UE, les expositions déduites devraient recevoir une pondération de risque de 0 % pour le calcul du montant total d'exposition au risque et être exclues du calcul de la mesure de l'exposition totale.

(9) Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir harmoniser pleinement le traitement prudentiel des ressources de filiales, éligibles aux fins de la MREL interne, détenues par des entreprises mères intermédiaires; et réviser de manière ciblée les exigences de fonds propres et d'engagements éligibles pour les EISm et les filiales importantes d'EISm non UE, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison des dimensions de l'action, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(10) Afin que les établissements disposent de suffisamment de temps pour mettre en œuvre le traitement spécifique de la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de la MREL interne, y compris le nouveau régime de déduction, les dispositions établissant ce traitement devraient commencer à s'appliquer six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement.

(11) Il convient, dès lors, de modifier le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2014/59/UE en conséquence,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier
Modifications du règlement (UE) nº 575/2013

Le règlement (UE) nº 575/2013 est modifié comme suit:

(1) À l'article 4, paragraphe 1, le point 130 *bis*) suivant est inséré:

«130 *bis*) "autorité du/d'un pays tiers concernée": une autorité d'un pays tiers au sens de l'article 2, paragraphe 1, point 90), de la directive 2014/59/UE;».

(2) L'article 12 *bis* est remplacé par le texte suivant:

«Article 12 bis
Calcul consolidé pour les EISm comprenant plusieurs entités de résolution

Lorsqu'au moins deux entités EISm appartenant au même EISm sont des entités de résolution ou des entités de pays tiers qui seraient des entités de résolution si elles étaient établies dans l'Union, l'établissement mère dans l'Union dudit EISm calcule le montant de fonds propres et d'engagements éligibles visé à l'article 92 *bis*, paragraphe 1, point a). Ce calcul est effectué sur la base de la situation consolidée de l'établissement mère dans l'Union comme si ce dernier était la seule entité de résolution de l'EISm.

Les autorités de résolution agissent conformément à l'article 45 *quinquies*, paragraphe 4, et à l'article 45 *nonies*, paragraphe 2, de la directive 2014/59/UE.».

(3) À l'article 49, paragraphe 2, l'alinéa suivant est ajouté:

«Le présent paragraphe ne s'applique pas aux déductions prévues à l'article 72 *sexies*, paragraphe 5.».

(4) À l'article 72 *ter*, paragraphe 2, l'alinéa suivant est ajouté:

«Aux fins de l'article 92 *ter*, les références faites à l'entité de résolution aux points c), k), l) et m) du présent paragraphe s'entendent également comme des références à l'établissement qui est une filiale importante de l'EISm non UE.».

(5) L'article 72 *sexies* est modifié comme suit:

(a) le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

«4. Lorsqu'un établissement mère dans l'Union ou un établissement mère dans un État membre qui est soumis à l'article 92 *bis* possède des détentions directes, indirectes ou synthétiques d'instruments de fonds propres ou d'instruments d'engagements éligibles d'une ou plusieurs filiales qui n'appartiennent pas au même groupe de résolution que cet établissement mère, l'autorité de résolution de cet établissement mère, après avoir dûment pris en considération l'avis des autorités de résolution ou des autorités du pays tiers concernées de toute filiale concernée, peut autoriser l'établissement mère à déduire ces détentions en déduisant un montant plus faible spécifié par l'autorité de résolution de cet établissement mère. Ce montant ajusté est au moins égal au montant (m) calculé comme suit:

$m_i = \max\{0; OP_i + LP_i - \max\{0; \beta \cdot [O_i + L_i - \max\{r_i \cdot aRWA_i; w_i \cdot aLRE_i\}]\}\}$

où:

i = l'indice désignant la filiale;

OP_i = le montant des instruments de fonds propres émis par la filiale i et détenus par l'établissement mère;

LP_i = le montant des instruments d'engagements éligibles émis par la filiale i et détenus par l'établissement mère;

β = le pourcentage d'instruments de fonds propres et d'éléments d'engagements éligibles émis par la filiale i et détenus par l'entreprise mère, calculé comme suit;

$$\beta = \frac{(OP_i + LP_i)}{\textit{le montant de tous les instruments de fonds propres et d'engagements éligibles émis par la filiale } i}$$

O_i = le montant de fonds propres de la filiale i, compte non tenu de la déduction calculée conformément au présent paragraphe;

L_i = le montant des engagements éligibles de la filiale i, compte non tenu de la déduction calculée conformément au présent paragraphe;

r_i = le ratio applicable à la filiale i au niveau de son groupe de résolution conformément à l'article 92 *bis*, paragraphe 1, point a), du présent règlement et à l'article 45 *quater*, paragraphe 3, premier alinéa, point a), de la directive 2014/59/UE ou, pour les filiales d'établissements de pays tiers, une exigence de résolution équivalente applicable à la filiale i dans le pays tiers où elle a son siège social, pour autant que cette exigence soit satisfaite au moyen d'instruments qui seraient considérés comme des fonds propres ou des engagements éligibles en vertu du présent règlement;

$aRWA_i$ = le montant total d'exposition au risque de l'entité EISm i, calculé conformément à l'article 92, paragraphe 3, en tenant compte des ajustements énoncés à l'article 12 *bis*;

w_i = le ratio applicable à la filiale i au niveau de son groupe de résolution conformément à l'article 92 *bis*, paragraphe 1, point b), du présent règlement et à l'article 45 *quater*, paragraphe 3, premier alinéa, point b), de la directive 2014/59/UE ou, pour les filiales d'établissements de pays tiers, une exigence de résolution équivalente applicable à la filiale i dans le pays tiers où elle a son siège social, pour autant que cette exigence soit satisfaite au moyen d'instruments qui seraient considérés comme des fonds propres ou des engagements éligibles en vertu du présent règlement;

$aLRE_i$ = la mesure de l'exposition totale de l'entité EISm i, calculée conformément à l'article 429, paragraphe 4.

Lorsque l'établissement mère est autorisé à déduire le montant ajusté, conformément au premier alinéa, la différence entre le montant des détentions d'instruments de fonds propres et d'instruments d'engagements éligibles visées au premier alinéa et ce montant ajusté est déduite par la filiale.»;

(b) le paragraphe 5 suivant est ajouté:

«5. Les établissements et entités tenus de se conformer à l'article 45 *quater* de la directive 2014/59/UE qui ne sont pas eux-mêmes des entités de résolution déduisent des éléments d'engagements éligibles leurs détentions de fonds propres et d'engagements éligibles de leurs filiales appartenant au même

groupe de résolution qui remplissent les conditions de l'article 45 *septies*, paragraphe 2, de ladite directive.

La déduction ne s'applique pas aux établissements et entités qui ne sont pas eux-mêmes des entités de résolution, s'ils sont tenus de se conformer à l'exigence visée aux articles 45 *quater* et 45 *quinquies* de la directive 2014/59/UE sur une base consolidée.

Aux fins du présent paragraphe, la référence aux éléments d'engagements éligibles s'entend également comme une référence aux engagements éligibles visés à l'article 45 *septies*, paragraphe 2, point a), de la directive 2014/59/UE.».

(6) À l'article 92 *bis*, le paragraphe 3 est supprimé.

(7) À l'article 113, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Aux fins du calcul des montants d'exposition pondérés, des pondérations de risque sont appliquées à toutes les expositions, à moins qu'elles ne soient déduites des fonds propres ou ne fassent l'objet du traitement prévu à l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, premier alinéa, conformément aux dispositions de la section 2. La pondération appliquée dépend de la catégorie dans laquelle chaque exposition est classée et, dans la mesure prévue à la section 2, de sa qualité de crédit. La qualité de crédit peut être déterminée par référence aux évaluations effectuées par les OEEC ou à celles réalisées par les organismes de crédit à l'exportation conformément à la section 3.».

(8) À l'article 151, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. À moins qu'ils ne soient déduits des fonds propres ou ne fassent l'objet du traitement prévu à l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, les montants d'exposition pondérés pour risque de crédit, pour les expositions relevant de l'une des catégories d'expositions visées à l'article 147, paragraphe 2, points a) à e) et g), sont calculés conformément à la sous-section 2.».

(9) À l'article 429 *bis*, paragraphe 1, le point q) suivant est ajouté:

«q) les montants qui font l'objet du traitement prévu à l'article 72 *sexies*, paragraphe 5, premier alinéa.».

Article 2
Modification de la directive 2014/59/UE

À l'article 45 *septies* de la directive 2014/59/UE, le paragraphe 6 est supprimé.

Article 3
Entrée en vigueur et application

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est applicable à partir du [OP: *veuillez insérer la date d'entrée en vigueur*].

Toutefois, l'article 1er, points 3), 5)b), 7), 8) et 9), et l'article 2 s'appliquent à compter du [OP: *veuillez insérer la date correspondant à 6 mois après la date d'entrée en vigueur*].

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen	*Par le Conseil*
Le président	*Le président*