

## B. Exercice des mandats prudentiels de la Banque : focus sur certains aspects spécifiques en 2023

### 1. Inquiétudes au sein du secteur bancaire

#### 1.1 Rappel des faits

**Au cours du premier semestre de l'année, des turbulences ont secoué le secteur bancaire dans le monde entier.** Les conditions macroéconomiques (inflation élevée, forte hausse des taux d'intérêt et croissance économique plus limitée) ont fortement perturbé les marchés financiers et ont également pesé lourdement sur le secteur bancaire (voir Graphique 1.7 du chapitre 1 dans la partie « Développements économiques et financiers » de ce Rapport). Le relèvement des taux de la politique monétaire a créé des anticipations de hausse des taux d'intérêt sur l'épargne et les autres dépôts (cf. section B.4), a fait grimper les coûts de financement généraux des banques, et a parallèlement mis sous pression la valeur des portefeuilles d'obligations à revenu fixe et de titrisations. Le suivi de la qualité des portefeuilles de crédit des banques et la maîtrise de leurs risques de taux d'intérêt et de liquidité se sont hissés au rang de préoccupations majeures.

**C'est dans ce contexte que certains établissements de crédit régionaux de taille moyenne aux États-Unis (Silicon Valley Bank, Signature Bank, Silvergate Bank et First Republic Bank) ont perdu la confiance des déposants et des investisseurs au début de l'année 2023, ce qui a entraîné une fuite de dépôts brusque et à grande échelle (bank run).** Cette perte de confiance est à mettre en rapport avec le modèle d'entreprise concentré de ces banques (axé par exemple sur les prêts à l'industrie technologique ou sur des services

bancaires en matière de crypto-actifs) et leur base de dépôts concentrée (par exemple, une forte concentration de dépôts provenant d'entreprises de l'industrie technologique ou de clients fortunés). Par ailleurs, une part importante des dépôts de ces banques n'était pas assurée par le système américain de garantie des dépôts. La gestion inefficace des risques de taux d'intérêt et de liquidité par ces établissements, combinée à la hausse rapide des taux d'intérêt, a également contribué à leurs difficultés. La déréglementation sous la présidence de Trump et une supervision insuffisamment efficace ont également joué un rôle important. Cette confiance ébranlée, combinée aux inquiétudes quant à la stabilité de ces banques, a déclenché une réaction en chaîne, les déposants transférant leurs fonds vers des lieux plus sûrs, notamment des établissements de crédit de taille plus importantes et considérés comme offrant davantage de sécurité, et vers des fonds du marché monétaire, ce qui a exacerbé la situation. En mars et avril, le gouvernement américain a dès lors dû intervenir de manière décisive et prendre le contrôle de ces banques pour garantir la stabilité financière.

**La banque helvétique Credit Suisse a elle aussi perdu complètement la confiance des marchés financiers en mars 2023.** La banque a connu une succession de problèmes ces dernières années, notamment des manquements en matière de blanchiment de capitaux, une mauvaise gestion des risques, des restructurations et des dossiers difficiles, et elle s'est retrouvée déficitaire à plusieurs reprises. Ayant subi de nouvelles pertes, la banque avait annoncé au second semestre de 2022 une restructuration majeure s'accompagnant d'une augmentation de capital de 4 milliards de francs suisses destinée à absorber les

pertes qu'allait occasionner ce remaniement. Les turbulences sur les marchés financiers ont réduit à néant la confiance déjà ébranlée dans cette banque fragile, et les pouvoirs publics suisses ont dû intervenir pour assurer la stabilité financière. La banque a finalement été rachetée par UBS, autre banque de droit suisse, pour un prix d'achat peu élevé. Pour couvrir les pertes, l'autorité de contrôle suisse a amorti intégralement les titres *Additional Tier 1* ou AT1 qu'avait émis la banque. Les AT1 sont des titres de dette subordonnée pouvant être convertis en capital ou, à l'inverse, subir une décote complète en cas de crise. La banque centrale a fourni des liquidités d'urgence, et le gouvernement suisse a accordé d'importantes garanties financières à l'acquéreur. Les actionnaires de Credit Suisse ont reçu le prix d'achat de l'acquéreur UBS en échange de leurs actions, tandis que les détenteurs de titres AT1 en ont été pour leurs frais. Ces derniers ont intenté une action en justice qui a provoqué des turbulences sur le marché secondaire des titres AT1.

**Dans les jours et les semaines qui ont suivi cette intervention des autorités américaines et suisses, les marchés financiers ont fait montre d'une grande nervosité, et le monde de la finance s'est sérieusement préoccupé d'éventuelles vulnérabilités similaires dans le secteur bancaire mondial.** Les modèles d'entreprise reposant sur une base de dépôts concentrée ou un pourcentage élevé de dépôts non assurés en sont venus à être considérés comme plus vulnérables. Les spécialistes se sont également inquiétés de la taille et de la composition des réserves de liquidités. L'adéquation et la nature de ces coussins jouent un rôle crucial dans la capacité d'une banque à honorer ses engagements à court terme. Les pertes latentes sur obligations dans les portefeuilles de placement des banques, en particulier dans les portefeuilles *Held-to-Maturity*, dont les pertes ne figurent pas au compte de résultat, ont aussi été passées au peigne fin. Et enfin, l'attention s'est portée également sur la gestion du risque de taux d'intérêt par les banques. Les établissements de crédit présentant des lacunes en matière de gestion du risque de taux d'intérêt peuvent s'avérer mal équipées pour s'adapter à un environnement de taux d'intérêt fluctuant, susceptible de mettre à rude épreuve leur rentabilité, la stabilité de leurs sources de financement et, plus globalement, leur santé financière.

**La crise de confiance ne s'est toutefois pas propagée aux autres pays européens ou au secteur bancaire belge.** Les banques belges et, par

extension, le secteur bancaire de la zone euro, ont bien résisté aux turbulences des marchés financiers et aux événements survenus dans les secteurs bancaires américain et suisse. L'exposition directe et indirecte du secteur aux établissements américains et suisses concernés était négligeable. Les banques belges présentent un profil financier plus robuste, caractérisé par une base de dépôts importante mais nettement plus diversifiée. Quelque 60 % de ces dépôts sont assurés par le système belge de garantie des dépôts, ce qui offre un niveau de protection significatif favorisant la stabilité de cette source de financement. En outre, les banques belges conservent d'importants coussins de capitaux, dont les titres de type AT1 sont largement absents, et ils disposent de solides réserves de liquidité, constituées en grande partie par des réserves auprès de la banque centrale, ce qui garantit que dans une situation problématique, les banques n'ont, dans un premier temps, pas besoin de se réapprovisionner en capital externe pour faire face à leurs engagements à court terme. En résumé, le secteur bancaire belge présente un profil financier plus équilibré, reposant sur une base de dépôts bien diversifiée, une proportion importante de dépôts garantis, des pratiques efficaces en matière de gestion des risques, et des niveaux de capital et de liquidité confortables.

## 1.2 Incidence sur le contrôle et la réglementation

**La situation des banques européennes et belges diffère donc à bien des égards de celle de banques telles que Silicon Valley Bank ou Credit Suisse.** Et le cadre de contrôle diffère également, notamment de celui appliqué aux États-Unis aux banques de taille moyenne, qui n'étaient pas soumises aux normes de Bâle pour le contrôle bancaire en vigueur au niveau mondial et applicables à toutes les banques européennes. Néanmoins, dans le sillage de ces turbulences, l'introspection est de mise également pour les banques et les autorités de contrôle et de réglementation européennes, en particulier pour ce qui concerne la réglementation en vigueur, l'efficacité du contrôle bancaire exercé et le cadre de résolution des banques en situation problématique.

**La crise a mis en évidence la nécessité de persévérer dans le maintien d'un cadre réglementaire et prudentiel solide et crédible pour le secteur bancaire.** Un tel cadre contribue à renforcer la stabilité du système bancaire et la confiance des opérateurs financiers, des investisseurs et des déposants

dans le secteur. L'adoption des derniers éléments des normes de Bâle III réformées et renforcées au lendemain de la crise financière de 2008 dans la réglementation bancaire européenne, qui a pris la forme d'un « paquet bancaire » européen, est donc plus que bienvenue à cet égard<sup>1</sup>. Il est en revanche regrettable que les législateurs européens aient à nouveau inséré une série de dérogations significatives par rapport aux normes de Bâle et aient prévu de longues périodes de transition. Cela est d'autant plus dommage que l'UE constitue déjà la seule juridiction du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (*Basel Committee on Banking Supervision, BCBS*) dont la réglementation s'écarte significativement des normes mondiales de Bâle relatives aux fonds propres. Ces dérogations diluent les règles applicables aux banques européennes.

**Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire se penchera également sur l'incidence de la crise et sur l'adéquation des normes internationales en vigueur.** Le Comité a publié un rapport<sup>2</sup> et une analyse des événements, comportant des réflexions sur leur incidence sur le contrôle et la réglementation. Ces réflexions portent notamment sur la réglementation en matière de liquidité dans le contexte de la volatilité accrue de certaines sources de financement et des dépôts à l'ère numérique, et en particulier sur l'absence de dispositions quant à la concentration des dépôts. L'approche de la gestion du risque de taux d'intérêt par les banques, qui disposent actuellement d'une large marge de manœuvre sur le terrain réglementaire, fait également l'objet d'un examen minutieux. Les autorités de contrôle bancaire doivent continuer à veiller à ce que le cadre réglementaire et de contrôle existant demeure solide et armé contre les risques potentiels et futurs.

**Dans ce contexte difficile, le SSM a revu ses priorités.** Les analyses post-mortem effectuées par les autorités de contrôle américaines sur les problèmes de certaines banques des États-Unis mettent notamment en évidence une gestion des risques lacunaire et une gouvernance déficiente dans la gestion des établissements de crédit concernés, ainsi que l'inefficacité du contrôle et de la réglementation applicables à ces établissements. En tant qu'autorité de contrôle

des plus grandes banques européennes, le SSM a tenu compte de ces conclusions dans la détermination de son approche et de ses politiques. L'incidence potentielle, sur les banques européennes, de la normalisation de la politique monétaire, principalement en matière de risque de liquidité et de taux d'intérêt, constituait déjà une priorité des autorités de supervision prudentielles, principalement la BCE, celle-ci ayant notamment réalisé un examen des plans de financement des banques dans le cadre du remboursement progressif des opérations de refinancement à long terme. Au vu des problèmes encourus par certaines banques américaines, faisant suite notamment à la hausse rapide des taux d'intérêt, les autorités de supervision européennes, dont la BCE et la Banque, ont intensifié leur suivi de la sensibilité des banques à la hausse des taux sur le plan tant des revenus que de la liquidité. Une attention particulière a été accordée à l'importance des moins-values latentes sur les portefeuilles de titres comptabilisés au coût amorti des banques européennes et à leur capacité à les supporter<sup>3</sup>. L'adéquation de la gestion du risque de taux, des plans de financement et des mesures potentielles d'urgence des banques en matière de liquidité resteront une priorité prudentielle à court terme.

**Les défaillances bancaires du premier semestre 2023 aux États-Unis et en Suisse ont constitué le premier véritable test à grande échelle du cadre international de résolution établi à la suite de la crise financière de 2008.** Des enseignements pertinents non seulement pour le fonctionnement du cadre réglementaire de résolution européen mais aussi pour la pratique des autorités de résolution ont pu être tirés des mesures prises par les autorités américaines et suisses.

**Il semble important d'approfondir la capacité des autorités de résolution à faire face à la défaillance de banques d'importance systémique.** Les mesures prises par les autorités suisses ont rappelé que, face à la défaillance d'un groupe de taille importante, le cadre de résolution devait offrir suffisamment d'alternatives pour résoudre des chocs et des situations de natures différentes. Dans la mesure où un renflouement interne peut s'avérer complexe à mettre en œuvre et que le cadre prévoit la possibilité d'utiliser cet instrument en combinaison avec un autre, il semble important de continuer à identifier et

1 Le paquet bancaire européen comprend des modifications de la législation bancaire européenne visant à mettre en œuvre les derniers éléments des normes de Bâle III applicables à l'échelle mondiale, tout en clarifiant certaines compétences des autorités de contrôle bancaire et certaines obligations des banques.

2 BCBS, [Report on the 2023 banking turmoil](#) (5 octobre 2023).

3 BCE, « Unrealised losses in banks bond portfolios measured at amortised cost », 28 juillet 2023.

opérationnaliser une série de stratégies de résolution alternatives afin d'offrir une plus grande optionalité en cas de crise.

**Il est également important que l'action des autorités de résolution demeure suffisamment prévisible.** Dans ce contexte, la BCE, le Conseil de résolution unique (*Single Resolution Board*, SRB) et l'Autorité bancaire européenne (*European Banking Authority*, EBA) ont, peu de temps après les mesures suisses, réaffirmé à travers un communiqué conjoint la séquence qui prévaudrait en cas de renflouement interne au sein de l'union bancaire contribuant en cela à renforcer la compréhension (par les banques, les autorités et les marchés) de la manière dont l'instrument de renflouement interne serait utilisé. Enfin, les cas de crise du premier semestre de 2023 rappellent combien des retraits de liquidités soudains peuvent très rapidement fragiliser un établissement de crédit. La vitesse à laquelle les déposants de Silicon Valley Bank ont retiré leurs avoirs est inégalée. Ceci rappelle la nécessité d'apporter une réponse décisive, dans le cadre de l'union bancaire européenne, à la question de la provision de liquidité en cas de résolution, qui reste à ce jour insuffisamment traitée.

**Compte tenu des défis structurels auxquels est confronté le secteur bancaire et qui ne faiblissent pas, il est impératif de réfléchir à un cadre réglementaire, de résolution et de contrôle approprié, en collaboration avec les banques concernées, les autorités de contrôle et de réglementation, et la communauté financière au sens large, afin de continuer à renforcer la confiance dans le secteur et, le cas échéant, de contenir l'impact des chocs.**

## 2. Adaptations récentes de la politique macroprudentielle en Belgique

**La Banque est l'autorité macroprudentielle en Belgique.** En vertu de ce mandat, la Banque suit attentivement les évolutions du secteur financier et s'attelle en particulier à la détection de risques qui peuvent mettre en danger la stabilité financière. Elle peut, lorsque cela s'avère nécessaire, prendre des mesures visant à assurer la stabilité du secteur financier. Ces mesures peuvent être de différentes natures. Il peut par exemple s'agir d'exigences de fonds propres supplémentaires appliquées en vertu de l'évolution du

cycle financier, de certaines expositions spécifiques du secteur financier ou du caractère systémique de certains établissements. Ce type de mesure a principalement pour objectif d'augmenter la résilience du secteur financier. Il peut également s'agir de mesures visant à encadrer la politique de crédit des établissements financiers, ces mesures ayant principalement pour objectif d'éviter le développement de nouveaux risques. Les décisions macroprudentielles les plus récentes prises par la Banque sont brièvement présentées ci-dessous. Le Rapport macroprudentiel publié annuellement par la Banque présente le cadre macroprudentiel plus en détail.

**Au cours des dernières années, les décisions de politique macroprudentielle ont été prises dans un environnement incertain, caractérisé par une succession de crises, de nature et d'origine différentes.** Les dernières décisions, prises dans le contexte d'un resserrement de la politique monétaire ayant notamment engendré un retournement des cycles financier et immobilier, ont visé à augmenter la résilience du secteur financier belge et à encourager le maintien de politiques d'octroi de crédits saines tout en veillant à ne pas freiner de manière indue le dynamisme du cycle de crédit.

### 2.1 Marché immobilier résidentiel

**La Banque continue de suivre de près les risques liés au marché immobilier.** Dans le cadre de son mandat macroprudentiel, la Banque suit attentivement, depuis de très nombreuses années, les évolutions sur le marché de l'immobilier résidentiel en Belgique. Sur la base de ce suivi et de ses analyses, elle a également pris différentes mesures.

**La Banque maintient ses attentes prudentielles concernant les nouveaux crédits hypothécaires mais a accueilli favorablement la récente augmentation modérée de la durée des nouveaux prêts.** Au début de 2020, la Banque a instauré des attentes prudentielles pour les établissements accordant des crédits hypothécaires. Ces recommandations visent notamment à améliorer la qualité de crédit moyenne des nouveaux prêts hypothécaires, en particulier en réduisant la part des crédits présentant une quotité (*ratio loan-to-value*) élevée, et à faire ainsi en sorte que les risques observés dans le stock de crédits restent sous contrôle. Ce premier objectif a été rencontré, le secteur financier ayant suivi les recommandations de la Banque. Les attentes de la

Banque se veulent également flexibles et n'entendent pas constituer un frein à l'accès au marché hypothécaire pour les emprunteurs solvables, en particulier les jeunes. Ce second objectif a également été rencontré, la part des jeunes dans la production récente de crédits hypothécaires n'ayant pas diminué. Ceci reflète tout d'abord la marge de manœuvre suffisante laissée par ces recommandations aux prêteurs, notamment en ce qui concerne l'octroi de crédits avec une quotité (*loan-to-value*) élevée aux primo-acquéreurs. Dans un environnement de hausse des taux, tel qu'observé depuis la mi-2022, l'on s'attend toutefois à ce que cela soit principalement les taux d'intérêt hypothécaires qui limitent – à charge de dette mensuelle et maturité constantes – la capacité d'emprunt des candidats acquéreurs, plus que les limites sur la quotité. C'est dans ce contexte – et partant de l'hypothèse que le budget mensuel à consacrer au remboursement d'un crédit hypothécaire représente dans la plupart des cas une contrainte forte – que la Banque a accueilli favorablement l'allongement modéré des maturités des nouveaux prêts hypothécaires observé depuis 2022 – pour grande partie pour des jeunes emprunteurs –, puisqu'il contribue à préserver la capacité d'emprunt des ménages lorsque les taux hypothécaires augmentent et permet ainsi d'éviter un ralentissement excessif de l'octroi de crédits hypothécaires et du dynamisme

du marché. Par le passé, lorsque les taux hypothécaires étaient bas, la Banque avait encouragé les prêteurs à ne pas augmenter ces maturités et à ne le faire que lorsque les taux d'intérêt remonteraient, ce qui est observé depuis la mi-2022. Le chapitre 7 de la partie « Développements économiques et financiers » de ce Rapport fournit de plus amples détails sur les évolutions observées récemment au sein des portefeuilles de crédits hypothécaires belges.

**La Banque a recalibré à la baisse le coussin de fonds propres pour les risques sur le marché immobilier résidentiel.** Depuis 2013, la Banque demande au secteur bancaire belge de détenir un coussin de fonds propres macroprudentiel spécifique pour les risques sur le marché immobilier résidentiel, en raison de sa forte exposition à ce marché sous la forme de crédits hypothécaires. Cette mesure a été prolongée et adaptée à diverses reprises. À la fin du mois d'août 2023, la Banque a annoncé qu'au vu notamment du succès des attentes prudentielles concernant les nouveaux prêts hypothécaires belges (voir ci-dessus), elle était d'avis que le taux du coussin sectoriel pour le risque systémique relatif aux portefeuilles de prêts hypothécaires belges pouvait être porté à un niveau moins élevé. L'amélioration de la qualité des nouveaux crédits octroyés depuis 2020 a



été telle qu'elle a graduellement mené à une réduction du risque dans les portefeuilles de crédits. Le taux du coussin sectoriel pour le risque systémique relatif aux prêts hypothécaires belges passera donc, le 1<sup>er</sup> avril 2024, de 9 % des actifs pondérés par les risques visés à 6 %. Concrètement, le montant total de ce coussin passera alors d'environ 2 milliards d'euros à environ 1,3 milliard d'euros. Comme elle l'avait déjà signalé par le passé, la Banque se tient prête à libérer ce coussin de fonds propres macroprudentiel, au cas, par exemple, où l'on observerait une aggravation substantielle des difficultés de paiement pour les emprunteurs hypothécaires.

**La Banque accorde une grande attention à l'efficacité énergétique des expositions immobilières du secteur financier belge.** La Banque a publié, à la fin de 2020, se basant sur des considérations de stabilité financière, une circulaire macroprudentielle détaillant ses attentes et ses demandes de données en ce qui concerne la prise en compte de l'efficacité énergétique des expositions immobilières dans la gestion des risques liés au changement climatique par le secteur financier. Dans le cadre du suivi de ces attentes, la Banque a pu constater que le secteur financier avait enregistré d'importants progrès en la matière, par exemple en ce qui concerne la qualité des informations collectées et l'étendue de la couverture des données (voir section B.6.1).

## 2.2 Coussin de fonds propres contracyclique

**En 2022 et au premier semestre de 2023, dans un contexte d'incertitude élevée, la Banque avait décidé de ne pas réactiver le coussin de fonds propres contracyclique.** Ce coussin est imposé aux banques afin qu'une fois celui-ci libéré, elles disposent d'une marge de manœuvre suffisante lorsque les conditions économiques se détériorent et que des pertes de crédit viennent à se matérialiser. Ce coussin avait été activé en 2019 par la Banque, au vu du développement dynamique du crédit observé à l'époque, mais avait été libéré dès le début de la pandémie de COVID-19. Au cours de la période courant du début de 2022 jusqu'à la mi-2023, bien qu'elle ait initialement envisagé de réactiver cette exigence de fonds propres, la Banque avait décidé, au vu du haut degré d'incertitude résultant d'une potentielle crise énergétique, d'un retournement des cycles du crédit et de l'immobilier et de turbulences dans les secteurs bancaires américain et suisse, de maintenir le taux

du coussin de fonds propres contracyclique à 0 % pour garantir que les banques belges disposent d'une pleine flexibilité en vue d'utiliser leurs amples réserves de fonds propres pour augmenter les provisions de crédit de manière proactive et pour soutenir l'économie réelle. La Banque entendait ainsi ne pas opérer de manière procyclique, et ne pas amplifier des phénomènes de resserrement des conditions d'octroi de crédit qui auraient alors pu être à l'œuvre.

### **La Banque a annoncé la réactivation du coussin de fonds propres contracyclique à la fin du mois d'août 2023 afin d'augmenter la résilience du secteur financier.**

Au vu du repli de l'incertitude concernant l'incidence à court terme de la hausse des taux d'intérêt sur l'économie, et du ralentissement ordonné des cycles du crédit et de l'immobilier, la Banque a annoncé le 31 août 2023 la réactivation du coussin de fonds propres contracyclique. Elle a notamment estimé qu'en prenant cette décision, le risque d'œuvrer de manière procyclique avait sensiblement diminué et pesait à présent moins que les avantages liés à une augmentation de la résilience du secteur bancaire. En effet, le fait qu'une grande partie de l'incertitude à court terme ait été réduite ne signifie pas que les pertes de crédit ne pourront augmenter à l'avenir. La transmission d'un durcissement des conditions financières à l'économie réelle est un processus graduel, qui est toujours en cours. Par conséquent, les banques pourraient être exposées à des pertes plus élevées qu'attendu, notamment dans les portefeuilles de crédits aux entreprises, non couverts par le coussin de fonds propres existant dédié aux portefeuilles de crédits hypothécaires (voir ci-dessus). Ces pertes pourraient survenir en cas de matérialisation de risques qui étaient restés latents lorsque les taux d'intérêt étaient bas, les conditions de crédit et de liquidité favorables et les prix des actifs élevés. Les provisions pour pertes de crédit des banques étant retombées à des niveaux comparables à ceux d'avant la pandémie, la réactivation du coussin contracyclique accroîtra leur résilience à des pertes potentiellement plus élevées que prévu. Concrètement, la décision de la Banque mènera à la constitution effective d'un coussin supplémentaire d'environ 1,1 milliard d'euros le 1<sup>er</sup> avril 2024, correspondant à un taux de coussin contracyclique de 0,5 % (applicable aux actifs pondérés par les risques visés), et d'un coussin d'environ 2,3 milliards d'euros le 1<sup>er</sup> octobre 2024, correspondant à un taux de 1 %. Comme c'est le cas pour le coussin dédié aux risques sur le marché immobilier résidentiel, la Banque peut, si elle le juge nécessaire, libérer le coussin contracyclique

afin d'apporter au secteur financier une marge de manœuvre additionnelle pour soutenir l'économie belge.

### 2.3 Établissements d'importance systémique

La surcharge de fonds propres appliquée aux banques d'importance systémique nationale a été maintenue et, dans un cas, augmentée. En tant qu'autorité macroprudentielle, la Banque impose également des exigences de fonds propres spécifiques aux banques dites d'importance systémique nationale, afin d'accroître leur capacité de résistance, compte tenu des coûts économiques et sociaux élevés qu'entraînerait leur défaillance. La surcharge de fonds propres appliquée dépend de l'importance de la banque. Elle s'élève à 0,75 % des actifs pondérés pour trois d'entre elles et à 1,5 % pour cinq plus grands établissements. Ces coussins sont relativement importants : à la fin de 2022, ils représentaient au total plus de 5 milliards d'euros. Le caractère systémique d'Euroclear ayant augmenté de manière significative à la suite des sanctions contre la Russie, la Banque a accru la surcharge de fonds propres appliquée à cet établissement de 0,75 % des actifs pondérés à 1,5 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Les surcharges appliquées aux autres établissements sont demeurées inchangées.

### 2.4 Évolution globale de la politique macroprudentielle en Belgique

**Les décisions récentes de la Banque augmentent la résilience globale du secteur bancaire. Dans le même temps, les actions macroprudentielles soutiennent l'accès au crédit, notamment pour les jeunes emprunteurs.** Les dernières décisions de la Banque concernant, d'une part, le coussin sectoriel pour le risque relatif aux prêts hypothécaires belges et, d'autre part, le coussin contracyclique mèneront à une augmentation de la résilience globale du secteur bancaire belge afin de pouvoir faire face à des pertes plus élevées qu'attendu, la recalibration à la baisse du premier étant plus que compensée par l'activation du second. Considérés dans leur ensemble, ces deux coussins de fonds propres macroprudentiels passeront en effet de 2 milliards d'euros actuellement à 2,5 milliards d'euros le 1<sup>er</sup> avril 2024 et à 3,6 milliards le 1<sup>er</sup> octobre 2024. En parallèle, si la Banque a maintenu inchangées ses attentes prudentielles relatives aux nouveaux crédits hypothécaires, elle a accueilli favorablement l'allongement modéré des maturités des nouveaux prêts hypothécaires. Cet allongement

a fait suite aux messages donnés par le passé, par la Banque, de n'envisager une telle augmentation des maturités que lorsque les taux d'intérêt remonteraient, ce qui est observé depuis la mi-2022.

## 3. FSAP: évaluation du secteur financier belge et recommandations du FMI

**Comme annoncé dans le Rapport annuel 2022, le FMI a réalisé en 2023 une analyse du secteur financier et de la réglementation financière belges.** Ce Programme d'évaluation du secteur financier (*Financial Sector Assessment Program*, FSAP) constitue un exercice quinquennal pour les pays présentant un secteur financier d'importance systémique, comme la Belgique. La dernière analyse consacrée à notre pays remontait à 2017.

**Une telle analyse s'inscrit dans la fonction de surveillance du FMI, tout comme ses missions au titre de l'article IV, au cours desquelles il procède à une vaste analyse de la politique socio-économique de l'État membre en question.** Un FSAP est une analyse, par le FMI, du secteur financier qui aborde trois thèmes principaux.

**Premièrement, le Fonds évalue la capacité de résistance du secteur financier, en tâchant d'identifier les risques systémiques et les sources éventuelles de contagion entre différents secteurs financiers.** Un outil essentiel permettant au FMI d'examiner la capacité de résistance du secteur financier est le test de résistance (*stress test*). À cet égard, le FMI évalue l'influence de chocs macro-économiques extrêmes sur la solvabilité et/ou la liquidité des banques, des entreprises d'assurance ou de réassurance et des fonds d'investissement, par exemple.

**Deuxièmement, le FMI vérifie également la qualité du cadre de contrôle.** D'une part, le FMI examine le cadre de contrôle microprudentiel, où les normes internationales en vigueur sont les principes de base pour une supervision bancaire efficace (*Core Principles for Effective Banking Supervision*) du Comité de Bâle et les principes de base de l'assurance (*Insurance Core Principles*) de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance. En ce qui concerne les banques, et compte tenu du contrôle des établissements de crédit importants (*significant*

*institutions, SI*) par le SSM, le FMI s'est toutefois limité au contrôle des établissements de crédit moins importants (*less significant institutions, LSI*). D'autre part, une partie importante de la mission du FMI a été consacrée au contrôle macroprudentiel. Pour la Banque, le FSAP a ainsi été l'occasion de disposer d'un examen externe du cadre institutionnel de la politique macroprudentielle et du cadre d'analyse des risques en Belgique. Le Fonds s'est également penché sur les instruments macroprudentiels, y compris le coussin de fonds propres contracyclique, lequel a récemment été réactivé. Au cours de sa mission, il a aussi analysé la mise en œuvre par la Banque du contrôle fondé sur les risques dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Enfin, le FMI a évalué le respect par Euroclear Bank<sup>1</sup> des principes CPMI<sup>2</sup>-IOSCO<sup>3</sup> pour les infrastructures de marchés financiers<sup>4</sup>, en ce compris une évaluation de ses autorités de surveillance, à savoir la Banque et l'Autorité des services et marchés financiers (*Financial Services and Markets Authority, FSMA*).

**Troisièmement, un FSAP se concentre également sur l'arsenal de gestion de crise, c'est-à-dire l'ensemble des outils dont dispose un État membre pour prévenir et combattre les crises financières.** À cette fin, le FMI s'entretient non seulement avec l'autorité de contrôle, mais également avec les autres acteurs de la gestion de crise, comme l'autorité de résolution (en Belgique, la Banque via le Collège de résolution établi en son sein) et le mécanisme de garantie des dépôts (en Belgique, le Fonds de garantie pour les services financiers).

**Le FSAP comprend généralement plusieurs missions.** Ainsi, la visite du FMI en Belgique se composait d'une courte mission préparatoire fin 2022 (à distance) et de deux missions de fond en 2023 (sur place, dans notre pays), ces dernières d'une durée d'environ trois semaines chacune. Au cours de ces missions, différents experts du FMI se sont entretenus avec la Banque, la FSMA, le Service public fédéral

Finances, le cabinet des Finances, les acteurs précités de la gestion de crise et toute une série d'opérateurs de marché et d'experts. Par ailleurs, le FMI a organisé des rencontres avec la BCE.

**Fin 2023, le Conseil d'administration du FMI a approuvé et publié le rapport de la mission relative au FSAP belge<sup>5</sup>, assorti de notes techniques qui mettent l'accent sur des sujets spécifiques.**

Ce rapport contient une série de recommandations, accompagnées d'un délai de mise en œuvre, et mentionne à quelles autorités elles sont destinées (en l'occurrence, pour la Belgique, la Banque, la FSMA ou les autorités fédérales). Bien que non contraignantes, les recommandations du FMI n'en ont pas moins un poids considérable. Ainsi, le FMI observe dans son analyse que la plupart des recommandations adressées à la Banque lors du FSAP de 2017 ont été mises en œuvre. Il s'agit notamment de l'intégration des tests de résistance des banques dans l'évaluation du risque systémique, du développement du cadre d'analyse de l'intermédiation financière non bancaire et de mesures visant à améliorer la qualité du capital des assureurs et à réduire leurs risques de liquidité. La boîte à outils de la politique macroprudentielle a en outre été renforcée par l'instauration d'attentes prudentielles concernant les nouveaux prêts hypothécaires. Le FMI expose par ailleurs les domaines dans lesquels la mise en œuvre des recommandations formulées en 2017 est encore perfectible, à savoir le renforcement des pouvoirs macroprudentiels de la Banque, l'accentuation des pouvoirs de réglementation et de supervision de la Banque sur Swift<sup>6</sup>, ainsi que certains aspects de la résolution bancaire et de la préparation de crise.

**Dans son rapport, le FMI souligne que le secteur financier belge s'est montré, ces dernières années, résilient à une série de chocs, tels la pandémie et l'invasion de l'Ukraine par la Russie, et reste bien capitalisé et rentable.** Les tests de résistance de solvabilité menés par le FMI en collaboration avec la Banque et la BCE indiquent que les établissements de crédit importants sont capables d'absorber la matérialisation des risques de crédit et de marché résultant d'un scénario de détérioration sévère de la situation macrofinancière. Selon le Fonds,

1 Euroclear Bank, implantée en Belgique, est une société internationale de dépôt et de règlement/livraison pour les obligations, actions et fonds d'investissement.

2 *Committee on Payments and Market Infrastructures*, Comité sur les paiements et les infrastructures de marché.

3 *International Organization of Securities Commissions*, Organisation internationale des commissions de valeurs.

4 Publiés en 2012 par le Comité sur les paiements et infrastructures de marché (CPMI) et l'Organisation internationale des commissions de valeur (IOSCO), ces principes établissent des normes internationales pour les infrastructures de marché visant à favoriser la stabilité financière en réglementant les systèmes de paiement, de règlement et de compensation.

5 FMI, *Belgium: Financial Sector Assessment Program-Financial System Stability Assessment* ([imf.org](https://www.imf.org)), décembre 2023.

6 Etabli en Belgique, Swift est le principal système de messagerie mondial employé par les banques et les autres institutions financières.



cette résilience des banques est due à leur bonne position au départ du test ainsi qu'à leur marge d'intérêt soutenue par la forte augmentation du taux directeur dans le scénario envisagé. En outre, les tests de résistance montrent que le niveau de liquidité du système bancaire belge reste confortable en situation de crise, en raison de son accès à une ample base de dépôts, tandis que sa solvabilité n'est que modérément altérée par un choc l'amenant à liquider ses actifs détenus au coût amorti. Le FMI souligne toutefois que, tant dans ses tests de résistance de solvabilité que de liquidité, des différences existent entre les résultats individuels des établissements de crédit importants. Ceci amène le FMI à recommander que la Banque continue de développer des modèles avancés pour suivre les risques de crédit et ALM<sup>1</sup>, tout en veillant à leur intégration dans son cadre de politique macroprudentielle afin d'offrir une analyse d'incidence complète sur le niveau de rentabilité et de solvabilité des banques belges. Les résultats des différents tests de résistance bancaire menés par le FMI confirment en outre ceux des tests menés plus tôt en 2023 par l'EBA<sup>2</sup>, même si ces différents exercices ne sont pas nécessairement comparables du point de vue de leur scénario et de leur méthodologie.

**Selon le FMI, les intermédiaires financiers non bancaires sont eux aussi résilients à un choc défavorable.** Le test de résistance de solvabilité des entreprises d'assurance montre ainsi que le secteur est capable de résister à un choc sévère, bien qu'une marge pour améliorer la qualité de son capital existe et que des poches de risque soient présentes, notamment en ce qui concerne les expositions immobilières. Le FSAP a également analysé la capacité des entreprises d'assurance à faire face à des chocs de liquidité. Leur faible exposition aux produits dérivés les rend largement résilientes aux appels de marge à la suite de la hausse des taux d'intérêt. De même, le secteur de l'assurance dispose généralement des liquidités suffisantes pour faire face à des rachats importants, bien que les résultats soient dispersés. Le FMI recommande néanmoins que la Banque continue de mettre en œuvre des tests de résistance de liquidité et des analyses de scénario afin d'identifier les sources de vulnérabilité. Le test de résistance de liquidité du secteur des fonds d'investissement révèle lui aussi que celui-ci serait largement capable de faire face à des

chocs de rachat sévères mais plausibles. Enfin, une analyse d'interconnexion illustre que, si les liens interbancaires domestiques sont limités, les banques belges n'en sont pas moins exposées de manière substantielle aux secteurs non financiers étrangers.

### **Malgré l'évaluation favorable de la santé du secteur financier belge, le rapport du FMI mentionne également un certain nombre de défis.**

Le FMI relève tout d'abord des vulnérabilités conjoncturelles liées à l'environnement actuel d'inflation et au resserrement des conditions de crédit, qui ont ralenti l'activité économique. Comme lors du précédent FSAP, le FMI plaide ensuite pour un renforcement de la capacité de la Banque à mettre en œuvre des mesures macroprudentielles dans des délais acceptables. Le rapport du FSAP recommande à cet égard que les outils macroprudentiels inscrits dans la CRR<sup>3</sup>/CRD<sup>4</sup> ne soient plus formellement approuvés par le gouvernement, tout en maintenant cependant un rôle consultatif pour le ministre des Finances. Enfin, le FMI considère le modèle de supervision « *Twin Peaks* »<sup>5</sup> comme un succès mais voit des opportunités d'intensifier la collaboration entre la Banque et la FSMA, notamment sur le plan d'échanges de données et d'informations.

### **Comme en 2017, le FSAP de 2023 s'intéresse également au développement de l'union bancaire.**

Selon le Fonds, l'accent croissant mis sur des exigences de capital et de liquidité au niveau des groupes bancaires de la zone euro risque de s'accompagner d'une baisse des exigences au niveau des filiales d'importance systémique de ces groupes. Dans le cas de la Belgique, ce point est important car une série de filiales de groupes bancaires étrangers occupent une position importante dans le secteur financier. Le FMI réaffirme à cet effet que, pendant la période transitoire précédant l'achèvement de l'union bancaire, il est essentiel de maintenir des coussins suffisants de fonds propres et de liquidité au niveau de ces filiales.

### **Le Fonds relève le caractère effectif du contrôle du secteur financier belge et de la gestion de**

1 Gestion actifs-passifs (*Asset-liability management*).

2 EBA, [EBA publishes the results of its 2023 EU-wide stress test](https://www.eba.europa.eu/en/press/communications/122023) | European Banking Authority (europa.eu), juillet 2023.

3 Règlement sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation*, CRR).

4 Directive sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Directive*, CRD).

5 Etabli à la suite de la crise financière de 2007/08, le modèle « *Twin Peaks* » attribue à la Banque la responsabilité du maintien de la stabilité micro- et macro-économique du système financier et à la FSMA la mission de gardienne du bon fonctionnement, de la transparence et de l'intégrité des marchés financiers.

**crise financière en Belgique par les autorités concernées, mais encourage de nouvelles mesures en la matière.** Il suggère notamment de poursuivre les efforts pour renforcer les règles de gouvernance des établissements soumis au contrôle de la Banque, en particulier le rôle de supervision des administrateurs non exécutifs et plus particulièrement des administrateurs indépendants. En ce qui concerne plus spécifiquement les établissements de crédit moins importants, il recommande de développer une approche plus systématique concernant le suivi de leur objectif de capital interne et d'intégrer des informations relatives à la conduite des banques et à la protection des consommateurs dans le SREP<sup>1</sup>.

**En ce qui concerne la stratégie de la gestion de crise et du filet de sécurité financier, le FMI reconnaît que les autorités compétentes ont réalisé des progrès significatifs depuis le dernier exercice FSAP, en particulier en ce qui concerne la préparation des plans de résolution et le renforcement de la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities* – MREL).** Selon le FMI, les cas récents d'interventions dans des banques en difficulté démontrent la nécessité de maintenir une flexibilité suffisante pour résoudre les problèmes, notamment parce que des établissements qui ne sont pas identifiés a priori comme étant d'importance systémique peuvent tout de même avoir une incidence sur la stabilité du système financier national s'ils font défaut dans des circonstances spécifiques. En outre, il ressort des cas récents qu'il est essentiel que les établissements disposent de liquidités suffisantes avant et pendant la résolution. À cet égard, le FMI recommande de se concentrer sur l'opérationnalisation des plans de résolution et sur la mise au point des outils de résolution qui ne font pas partie de la stratégie de résolution privilégiée, et de renforcer le cadre de soutien à la liquidité d'urgence. Le Fonds souligne par ailleurs l'importance de la coordination et de la coopération internes et externes sur les stratégies de la gestion de crise et du filet de sécurité financier. Enfin, le FMI formule une série de recommandations relatives au système de garantie des dépôts, telles que

<sup>1</sup> Le SREP (« *Supervisory Review and Evaluation Process* ») est un processus global mené sur une base annuelle, dont l'objectif premier est de veiller non seulement à ce que les banques disposent de niveaux adéquats de fonds propres et de liquidité, mais aussi à ce qu'elles soient dotées de mécanismes de gouvernance, de stratégies et de processus internes adaptés pour permettre la gestion et la couverture adéquates de leurs risques.

l'élaboration d'une politique d'investissement alignée sur les meilleures pratiques internationales.

**De l'avis du FMI, le cadre de réglementation et de contrôle actuel du secteur belge de l'assurance est bien développé.** Des modifications dans la réglementation sont toutefois en préparation, telles que la révision de la directive Solvabilité II, l'introduction de la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance (*Insurance Recovery and Resolution Directive*, IRRD) et la mise en œuvre du règlement sur la résilience opérationnelle numérique (*Digital Operational Resilience Act*, DORA). Le FMI souligne que la Banque doit évaluer l'incidence de ces changements à venir sur le cadre de réglementation et de contrôle belge applicable aux entreprises d'assurance et de réassurance, en particulier quant aux effectifs et aux compétences nécessaires pour l'efficacité du contrôle. Les modifications du cadre réglementaire européen auront elles aussi une incidence sur le secteur de l'assurance lui-même, déjà confronté à un environnement macroéconomique difficile caractérisé par des marchés financiers volatils, des taux d'intérêt en hausse et des niveaux d'inflation élevés et persistants. En outre, le secteur de l'assurance est exposé à de nouveaux risques émergents, notamment les risques climatiques, les risques liés au développement durable et les risques associés aux cyber-attaques. La Banque doit veiller à ce que le secteur de l'assurance se prépare de manière appropriée à cet environnement difficile et changeant.

**Le FMI note un certain nombre de changements dans les portefeuilles d'investissement des assureurs qui sont également liés à l'évolution de l'environnement macroéconomique.** Ainsi, l'exposition à l'immobilier et aux prêts hypothécaires a légèrement augmenté au cours de ces dernières années. L'augmentation des investissements dans ce type d'actifs constitue un point d'attention du contrôle prudentiel, et ce tant pour le secteur bancaire que pour celui de l'assurance. Le FMI recommande dès lors à la Banque de continuer à être attentive à ces catégories d'actifs et de publier des lignes directrices pour favoriser la cohérence de l'évaluation des prêts hypothécaires entre assureurs.

**Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), le Fonds a salué les progrès substantiels réalisés par la Banque dans l'extension**

**de son contrôle fondé sur les risques.** Dans ses recommandations, le FMI invite la Banque à allouer des ressources supplémentaires au contrôle du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, à accorder une attention accrue au financement du terrorisme, à renforcer la mise en œuvre du cadre de sanctions et, enfin, à poursuivre le contrôle renforcé du secteur des établissements de paiement.

**Enfin, le Fonds conclut qu’Euroclear Bank, qui joue un rôle essentiel dans la fourniture de services aux marchés financiers, dispose d’une base juridique solide et est soumise à une supervision efficace de la part de la Banque et de la FSMA.** Les recommandations portent ici principalement sur le renforcement du cadre de gestion des risques informatiques, compte tenu des risques de cybersécurité en constante évolution, et l’amélioration des tests de mise en œuvre de procédures qui visent d’une part la continuité des activités en cas de crise et d’autre part la résolution d’un participant défaillant.

**De plus amples détails sur l’analyse et les différentes recommandations figurent dans le rapport du FSAP et dans les annexes techniques publiées simultanément par le FMI.** Ces recommandations auront une incidence sur le programme des autorités concernées, et plus spécifiquement de la Banque, au cours des années à venir.

## 4. Taux d’intérêt sur les comptes d’épargne et l’assurance-vie

En tant qu’autorité en charge du maintien de la stabilité du secteur financier belge, la Banque a émis au cours de l’année sous revue des avis motivés sur le taux d’intérêt minimum des comptes d’épargne réglementés et sur le taux d’intérêt maximum des nouveaux contrats d’assurance-vie individuels ou collectifs.

### 4.1 Taux d’intérêt sur les comptes d’épargne réglementés

**Au cours de l’année sous revue, la Banque a émis, à la demande du ministre des Finances, des avis motivés sur plusieurs propositions de loi visant à modifier le cadre légal des comptes d’épargne réglementés.** Le 2 juin de l’année sous revue, la Banque a émis un avis motivé sur deux propositions de loi liant les taux d’intérêt de l’épargne au

taux de dépôt de la Banque centrale européenne et obligeant ainsi les banques à offrir un taux de base et une prime de fidélité plus élevés sur le compte d’épargne réglementé. Cet avis motivé<sup>1</sup> a été présenté le 20 juin à la commission des finances et du budget de la Chambre des représentants. Le 13 juillet, la Banque a émis des avis complémentaires sur une troisième proposition de loi, liant partiellement le taux d’intérêt du compte d’épargne au taux d’intérêt des obligations d’État belges, et sur une application modifiée de l’une des deux premières propositions de loi. À la demande du ministre des Finances, la Banque a soumis les trois propositions de loi à la Banque centrale européenne, qui a rendu son avis<sup>2</sup> le 28 juin.

**Afin de favoriser la répercussion des taux d’intérêt du marché sur le rendement des comptes d’épargne réglementés belges, les trois propositions de loi lient la rémunération minimale du compte d’épargne au taux de la facilité de dépôt de la Banque centrale européenne ou au taux de l’OLO à 10 ans.** Deux des trois propositions de loi prévoient que le taux de base minimum ne peut être inférieur à ce taux de la BCE moins 2 points de pourcentage. La troisième proposition de loi prévoit que le taux de base minimum ne peut être inférieur au taux de l’OLO à 10 ans, mais seulement pour une première tranche de 10 000 euros par épargnant. À la demande du ministre des Finances, la Banque a également rendu un avis motivé sur une application modulée – pour une première tranche de 25 000 €, 50 000 € ou 100 000 € – de l’une des deux propositions de loi liant le taux de base au taux de la BCE.

**Pour rédiger ses avis motivés, la Banque s’est appuyée sur une évaluation des conséquences et des risques potentiels de ces propositions de loi sur la stabilité des établissements financiers individuels et du secteur financier belge dans son ensemble.** Elle a par ailleurs pris en considération les éventuels effets secondaires indésirables sur le volume et/ou la nature des prêts accordés aux ménages et aux entreprises belges, pour lesquels les comptes d’épargne constituent une importante source de financement stable. Plus précisément, elle a pris en compte les éléments clés suivants.

1 Avis sur les propositions de loi relatives aux comptes d’épargne, 2 juin 2023.

2 Avis de la BCE du 28 juin 2023 sur le rattachement du taux d’intérêt de base minimum des comptes d’épargne réglementés au taux de la facilité de dépôt et sur l’instauration d’un taux d’intérêt protégé sur les dépôts d’épargne (CON/2023/18).

**Les comptes d'épargne réglementés représentent environ un quart du total du bilan du secteur bancaire belge. Toutefois, le degré de dépendance à l'égard de cette source de financement varie fortement d'une banque à l'autre,** en fonction du modèle d'entreprise. Pour les banques dont le modèle d'entreprise est axé sur les services financiers aux ménages et aux entreprises belges, c'est généralement une grande partie du bilan qui est financée par les comptes d'épargne réglementés. Pour les banques se concentrant sur la clientèle de détail (banques d'épargne), cette part dépasse même souvent 50 %. Ces établissements sont donc particulièrement sensibles à une augmentation significative, à court terme, du coût de ce financement.

**En raison de leur volume et de leur caractère stable, les dépôts sur les comptes d'épargne réglementés constituent une source importante de financement des prêts aux ménages et aux entreprises belges.** En effet, ces prêts sont, en Belgique, principalement accordés par les banques, qui convertissent les dépôts des clients en prêts. Cela implique des risques de crédit, de taux d'intérêt et de liquidité, que les banques doivent gérer avec soin et, le cas échéant, couvrir, afin d'assurer leur stabilité financière. Ces risques sont également couverts par la réglementation et le contrôle prudentiels pour garantir que les banques ne prennent pas de risques excessifs en la matière. Globalement, le maintien de la

stabilité de ces dépôts est important tant pour la santé de l'intermédiation financière en Belgique que pour la stabilité du système financier belge. C'est au nom de cette stabilité que la Banque a défendu le maintien de la rémunération minimale statutaire (0,01 % de taux de base et 0,10 % de prime de fidélité) dans un contexte de taux d'intérêt bas, voire négatifs.

**Dans une période de hausse des taux d'intérêt, les banques doivent gérer prudemment leurs risques de taux d'intérêt, compte tenu de l'augmentation des coûts de financement.** Une grande partie du financement des banques belges provient des dépôts à vue et des dépôts d'épargne des ménages et des entreprises. Lorsque le taux d'intérêt sur ces comptes courants ou d'épargne est ajusté, cela s'applique à l'ensemble de l'encours. Traditionnellement, une grande partie des dépôts à vue n'est pas ou peu rétribuée, tandis que les intérêts sur les comptes d'épargne suivent généralement l'évolution des conditions du marché avec un certain retard et par étapes, tant à la hausse qu'à la baisse des taux du marché. La hausse des taux d'intérêt pratiqués sur le marché a permis aux établissements bancaires d'augmenter la rémunération de ces dépôts. Toutefois, ce faisant, les banques sont contraintes de tenir compte de l'évolution des revenus qui découlent de l'ensemble des actifs productifs d'intérêts (en ce compris les opérations de couverture), dont une partie est produite par des actifs avec des taux d'intérêt



qui ont été fixés pour une longue période dans un environnement de taux d'intérêt bas, comme c'est le cas pour les prêts hypothécaires. À la fin de 2022, quelque trois quarts des prêts hypothécaires belges étaient assortis d'un taux d'intérêt fixe pour toute leur durée. Le rendement moyen de ces prêts était alors encore inférieur à 2 %, en raison de la production de prêts à taux d'intérêt faible au cours des dernières années et du refinancement de prêts plus anciens à des taux d'intérêt plus bas. Les prêts à taux variable sont, de plus, soumis à un plafond légal en Belgique (le taux ne peut jamais être supérieur au double du taux initial). Par opposition aux comptes d'épargne réglementés, auxquels s'applique immédiatement pour la totalité de l'encours un ajustement du taux d'intérêt, le rendement moyen du portefeuille de prêts hypothécaires ne s'ajuste que progressivement aux nouvelles conditions des taux. Ainsi, pour de nombreux actifs détenus par les banques belges, le rendement n'augmente dès lors que progressivement.

**Avec un rendement des fonds propres de 12,5 % pour les neuf premiers mois de 2023 et de 10 % en 2022, le secteur bancaire belge (à l'exception des banques d'infrastructure) a enregistré des profits très élevés, quoique non excessifs, au cours des deux dernières années.** Cette rentabilité était plus que suffisante pour permettre une rémunération des fonds propres conforme au marché (*cost of equity*). Cette rémunération conforme au marché s'impose pour garantir un bon accès aux marchés des capitaux pour les banques contraintes de lever des fonds supplémentaires. En outre, cette rémunération garantit que les actionnaires soutiendront la croissance organique du bilan en fonction de la demande de crédit dans l'économie. Une faible rentabilité ou des pertes peuvent affaiblir la position financière des banques et saper la confiance des déposants et des autres créanciers de l'établissement.

**Par rapport à l'augmentation de la rentabilité des banques belges en 2023 et à l'évolution des taux d'intérêt de l'épargne dans d'autres pays, la rémunération de l'épargne belge a augmenté plus lentement que prévu au cours de l'année sous revue (voir également à cet égard le chapitre 7 dans la partie «Développements économiques et financiers» de ce Rapport).** Selon les statistiques harmonisées de la BCE, les banques belges ont payé en novembre 2023 un taux d'épargne moyen (y compris la prime de fidélité acquise) de 0,62 %, soit une augmentation de 0,5 point

de pourcentage par rapport à la fin de 2022 (0,09 %). Sur la base d'une répercussion des taux d'intérêt du marché sur le taux d'épargne, comme par le passé, le taux d'épargne (y compris la prime de fidélité acquise) aurait dû être, au cours des onze premiers mois de l'année de référence, en moyenne 0,45 point de pourcentage plus élevé que ce qui a été rapporté pour cette période.

**Lors de la publication du Rapport annuel 2022 en mars 2023, la Banque avait déjà indiqué que les banques disposaient de marges pour augmenter le taux d'intérêt sur les comptes d'épargne.** En effet, pour préserver la stabilité des dépôts en tant que source de financement du secteur bancaire belge, il est préférable de maintenir les taux d'intérêt en phase avec l'évolution des conditions du marché. Dans le cas contraire, les banques courent le risque qu'une partie de cette source stable de financement pour elles, et en fin de compte pour les prêts aux ménages et aux entreprises belges, soit drainée vers d'autres investissements. Dans ce contexte, le gouverneur de la Banque a également noté que si une évolution progressive vers une rétribution plus élevée du compte d'épargne ne se réalisait pas à terme, cela indiquerait un problème structurel de concurrence. En juin 2023, l'attention a de nouveau été attirée sur ces deux questions.

Lier la rémunération minimale des comptes d'épargne à un taux de référence externe, comme le prévoient les propositions de loi précitées, engendrerait des risques pour la stabilité financière et d'importants effets secondaires indésirables. Ce taux de référence (le taux de la facilité de dépôt de la BCE ou le taux de l'OLO à 10 ans) n'est pas une mesure correcte de l'évolution du rendement moyen des actifs des banques belges ou de la différence entre le rendement des actifs et des passifs (la marge d'intérêt). Ces paramètres sont essentiels pour déterminer dans quelle mesure les taux d'intérêt des carnets d'épargne peuvent être augmentés sans menacer la rentabilité durable et la stabilité des établissements financiers individuels ou du système financier belge. Ainsi, dans la calibration du taux d'intérêt minimum réglementaire visé, les propositions de loi ignoraient largement l'incidence, sur la rentabilité des banques, des ajustements du taux du carnet d'épargne. Ce sont en particulier les petites et moyennes banques d'épargne, qui détiennent une proportion relativement importante de comptes d'épargne et de prêts hypothécaires dans leur bilan,

et pour lesquelles les comptes d'épargne constituent une couverture importante contre le risque de taux d'intérêt associé aux prêts hypothécaires à taux fixe, qui risquent de subir des pertes significatives si le passage progressif à des taux d'intérêt plus élevés sur le carnet d'épargne fait place à une intervention des pouvoirs publics résultant en une augmentation accélérée et brutale de la rémunération du carnet d'épargne. En outre, le lien avec le rendement des obligations d'État belges risque de déclencher un cercle vicieux (*doom-loop*) entre les coûts de financement de l'État et ceux du secteur bancaire en cas de tensions sur le marché des obligations d'État belges. D'autres effets secondaires indésirables sont liés au rôle central que jouent les comptes d'épargne dans le financement des prêts aux ménages et aux entreprises belges et dans la gestion du risque de taux d'intérêt. L'on peut s'attendre à ce qu'une forte augmentation soudaine de la rémunération des comptes d'épargne se traduise par une hausse des taux pour les prêts aux ménages et aux entreprises. De plus, une intervention dans la tarification des comptes d'épargne pourrait entraver à l'avenir le financement des prêts à taux fixe. Comme les comptes d'épargne jouent un rôle essentiel dans la gestion par les banques de leur risque de taux d'intérêt (voir chapitre 7 dans la partie « Développements économiques et financiers » de ce Rapport), les mesures proposées compliqueraient aussi la gestion du risque par les banques. Or une mauvaise gestion du risque de taux d'intérêt constitue une menace pour la stabilité financière, et les pouvoirs publics interviendraient de facto dans des domaines relevant par excellence de la gestion stratégique de la banque, mais sans en assumer la responsabilité.

**Une application modulée des propositions à une première tranche de soldes de fonds d'épargne atténuerait les risques évoqués ci-dessus, mais nécessiterait un contrôle très abouti du respect de la condition limitant cette première tranche à un seul compte d'épargne par personne.** Sans ce mécanisme de contrôle, une grande partie de l'encours des comptes d'épargne risque d'être rémunérée de facto au taux d'intérêt minimum plus élevé, ce qui, à nouveau, compromettrait la stabilité financière.

**La Banque a par ailleurs pris connaissance, au cours de l'année sous revue, du rapport de l'Autorité belge de la concurrence.** Ce rapport propose une série de pistes pour renforcer la concurrence sur le marché belge de l'épargne.

## 4.2 Taux d'intérêt maximum sur l'assurance-vie individuelle ou collective

**Le 24 avril 2023, le Ministre de l'Économie a sollicité l'avis de la Banque sur la problématique du taux d'intérêt maximum applicable aux contrats d'assurance-vie.** La question portait plus précisément sur l'opportunité de relever ce maximum eu égard à la remontée des taux sur les marchés financiers. L'article 216 de la loi de contrôle assurance limite en effet le rendement que les entreprises d'assurance peuvent accorder sur les contrats d'assurance-vie individuelle et de groupe de plus de huit ans. Ce taux est fixé, sur avis de la Banque, chaque année au 1<sup>er</sup> janvier. Pour 2024, il sera de 2 %. En raison de la récente remontée des taux d'intérêt sur les marchés, la question a été posée, à la fois par le secteur et par le milieu politique de la possibilité de fixer un maximum plus élevé, le cas échéant via une modification de l'article 216 précité.

**Consultée à ce propos, la Banque a recommandé une certaine prudence en la matière.**

D'une part, si la remontée des taux d'intérêt est actuellement un phénomène bien réel, nul ne peut être certain qu'il ne se produira pas un retournement de tendance dans les prochaines années, notamment en raison du contexte géopolitique actuel. D'autre part, le taux garanti sur un contrat d'assurance-vie diffère fondamentalement du rendement d'autres produits financiers par le fait qu'il est garanti pour une très longue durée sans pouvoir être modifié par l'entreprise d'assurance. L'autorité de contrôle prudentiel elle-même n'a que très peu de moyens lui permettant d'opérer des diminutions de taux qui menaceraient la solvabilité d'une entreprise d'assurance en péril. Une telle possibilité n'existe en fait que dans le cas d'une liquidation d'une entreprise en faillite ou quasi-faillite. Il convient également de faire observer, d'une part, qu'en cas de modification du taux maximum, les entreprises d'assurance ne peuvent l'appliquer qu'aux nouveaux contrats. La modification est sans effet sur les contrats existants. D'autre part, le taux maximum ne s'applique pas aux contrats dont la durée n'excède pas huit ans. Pour ces contrats, les entreprises peuvent garantir des taux au-delà du maximum fixé en application de l'article 216 précité à condition que la maturité et le rendement de leurs actifs le permettent.

## 5. Prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

La Banque vérifie que les établissements financiers respectent leurs obligations légales en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Les établissements financiers doivent avoir une bonne idée de leur propre profil de risque en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ainsi que du profil de risque et des transactions de leurs clients. Ils doivent déclarer les transactions suspectes à la Cellule de traitement des informations financières. En 2023, la Banque a encore renforcé son contrôle en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Elle a mis à jour son analyse de risque LBC/FT pour le secteur financier belge et a mené des actions thématiques, notamment sur le *de-risking* et les activités des *money remitters*. Enfin, dans le cadre de son contrôle habituel, la Banque a imposé des mesures administratives et des sanctions en cas d'infractions graves à la législation sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La Banque a également repris une participation active aux discussions politiques nationales et internationales au sein de l'EBA, du Groupe d'action financière (GAFI) et du BCBS en 2023, ainsi qu'aux négociations européennes sur le paquet législatif LBC/FT<sup>1</sup>. Les négociations sur le paquet LBC/FT sont entrées dans une phase décisive en 2023. Si tout se passe comme prévu, l'UE disposera bientôt de sa propre autorité en matière de LBC/FT et d'un *single rulebook* en la matière.

### 5.1 La Banque a mis à jour l'analyse des risques LBC/FT pour le secteur financier

Le paysage des risques liés aux LBC/FT est en constante évolution, y compris en Belgique. En tant qu'autorité de contrôle, la Banque doit rester attentive aux nouveaux risques.

Dans son évaluation, la Banque analyse une série de risques transversaux de LBC/FT, tels que l'invasion de l'Ukraine par la Russie et le trafic de

stupéfiants au port d'Anvers. Par ailleurs, elle évalue, par type de services financiers, le risque inhérent et les mesures susceptibles de le réduire.

Une analyse similaire est en cours au niveau européen. En 2023, l'EBA a réalisé son évaluation LBC/FT pour le secteur financier européen, et la Commission européenne a publié une évaluation LBC/FT pour l'économie et la société européennes dans leur ensemble. Ces analyses sont disponibles sur le site Internet LBC/FT de la Banque<sup>2</sup>.

### 5.2 Tendances du contrôle LBC/FT de la Belgique

#### La Banque a intensifié la lutte contre le *de-risking*

La LBC/FT est parfois utilisée comme prétexte pour refuser l'accès à un compte bancaire à des clients (potentiels). Au lieu d'identifier le risque spécifique de LBC/FT du client et d'appliquer des mesures de vigilance renforcées, il arrive que les banques refusent d'ouvrir un compte ou mettent fin à la relation avec un client uniquement parce que ce dernier appartient à un groupe à risque plus élevé. Il s'agit par exemple des Belges à l'étranger, des ambassades ou des ONG. Ces cas posent un problème d'inclusion financière. Pour le pallier, la Banque a publié le 1<sup>er</sup> février 2022 une circulaire précisant ses attentes en la matière<sup>3</sup>. La Banque recherche un équilibre prudent. D'une part, les banques ont la liberté contractuelle de mener une politique commerciale d'acceptation des clients. D'autre part, elles ne peuvent refuser des clients pour des motifs de LBC/FT non prévus par la loi. En 2023, la Banque a procédé à des inspections ciblées auprès des banques pour vérifier le respect de cette circulaire. La Banque continuera en 2024 à prêter attention à cette question socialement importante. En cas d'indices sérieux de *de-risking*, elle interpellera l'établissement financier en question. La Banque ne peut toutefois pas intervenir dans la relation entre l'établissement et le client. Si le client souhaite une médiation, il peut s'adresser à Ombudsfin<sup>4</sup>.

1 [Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package \(europa.eu\)](#).

2 [Approche fondée sur les risques et évaluation globale des risques | nbb.be](#).

3 [Circulaire NBB\\_2022\\_03 / Attentes prudentielles par rapport au phénomène de « de-risking »](#).

4 <https://www.ombudsfin.be>.

### Focus sur les money remitters et leurs agents

**Le secteur des money remitters a connu une croissance constante en Belgique ces dernières années, tant en nombre qu'en taille.** Les money remitters sont des établissements de paiement qui effectuent des transferts de fonds. Pour les Belges qui ont de la famille à l'étranger, les transferts de fonds sont souvent un moyen peu coûteux de leur envoyer de l'argent. Dans certains pays où la diaspora est importante, l'argent ainsi envoyé contribue de manière significative au produit intérieur brut. Les transferts de fonds comportent naturellement des risques de LBC/FT. Ainsi, c'est souvent de l'argent liquide qu'apportent les clients pour le transfert de fonds. En outre, il est fréquent que les money remitters ne connaissent pas très bien leurs clients, puisqu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir un compte et que les transactions ne sont généralement qu'occasionnelles. Par ailleurs, l'argent est souvent envoyé vers des pays à plus haut risque.

**Nombreux sont les money remitters qui s'appuient sur des agents locaux,** par exemple des magasins de nuit. Ces agents jouent donc un rôle crucial dans le suivi de première ligne des clients et de leurs transferts de fonds. En 2023, la Banque a mené une action horizontale ciblée auprès de money remitters en Belgique et d'un certain nombre d'agents agissant pour le compte de plusieurs money remitters. L'action de la Banque se concentrait sur le contrôle, par les money remitters, de leurs agents, la qualité des données d'identification des clients, les mesures de vigilance à l'égard des clients à haut risque et l'identification de faits et de transactions atypiques. L'action a été fructueuse. La Banque s'est appuyée sur ses résultats pour publier sur son site Internet LBC/FT un ensemble de bonnes pratiques et de points d'attention<sup>1</sup>.

### Sanction screening

**Les établissements financiers doivent pouvoir garantir qu'ils n'effectuent pas de transactions avec des contreparties figurant sur une liste de sanctions belge, européenne ou internationale, en s'appuyant sur un screening efficace de leurs transactions.** Pour ce faire, elles

doivent disposer d'une organisation appropriée. Afin de remplir cette obligation de screening le plus efficacement possible, Febelfin a élaboré, en étroite concertation avec la Banque, un contrat d'outsourcing multilatéral. Les banques qui adhèrent à ce contrat pourront utiliser le screening effectué par une autre banque partie au contrat lors du screening des transactions nationales. Ce contrat est entré en vigueur en janvier 2024. La participation au contrat sera considérée par la Banque comme un élément positif dans son évaluation du caractère adéquat de l'organisation en ce qui concerne le contrôle des sanctions pour les transactions nationales.

### Focus sur l'actualité

**Il arrive que la Banque soit informée par la presse ou par des lanceurs d'alerte de cas de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme impliquant des établissements financiers belges.** Si les indices sont sérieux, la Banque poursuit l'enquête. Ces sources externes aident la Banque à contrôler le respect par les établissements financiers de leurs obligations en matière de LBC/FT. Un exemple récent est le Qatargate, le scandale de corruption présumée au Parlement européen.

### 5.3 La Banque a participé aux collèges LBC/FT

**De nombreux établissements financiers opèrent dans plusieurs pays.** La coopération et le partage d'informations entre les autorités de contrôle LBC/FT sont dès lors essentiels. En 2019<sup>2</sup>, l'UE a jeté les bases des collèges LBC/FT qui réunissent régulièrement les autorités nationales de contrôle LBC/FT d'un groupe financier donné. La Banque est convaincue de la valeur ajoutée de ces collèges. En 2023, elle a été le *lead supervisor* au sein de 13 collèges et a participé à 42 collèges pour des établissements financiers opérant en Belgique. Comme l'année dernière, l'EBA a publié un rapport sur le fonctionnement des collèges LBC/FT dans l'UE qui recense des bonnes pratiques et des points d'intérêt qui sont également instructifs pour la Banque.

<sup>1</sup> Communication NBB\_2023\_08 - Analyse horizontale de contrôle consistant en l'examen d'un échantillon de transactions passées par des agents liés de différents établissements de paiement.

<sup>2</sup> EBA report on the functioning of anti-money laundering and counter-terrorist financing colleges in 2022 (10 août 2023).



## 5.4 La Banque a imposé des mesures administratives et des sanctions

**Lorsque des établissements financiers ne se conforment pas à leurs obligations légales en matière de LBC/FT, la Banque peut imposer des mesures administratives pour remédier aux manquements constatés.** Ces mesures peuvent être publiées. Par exemple, le 16 novembre 2022, la Banque a publié une mesure administrative qu'elle avait imposée à un établissement de monnaie électronique. Les contrôles de la Banque ont montré que l'organisation et le contrôle interne de l'établissement présentaient de graves manquements en matière de LBC/FT. La Banque a donc imposé à l'établissement un délai pour remédier à ceux-ci.

**La Commission des sanctions de la Banque peut également imposer des sanctions financières aux établissements qui ne respectent pas leurs obligations en matière de LBC/FT.** Par exemple, le 2 juin 2023, la Commission des sanctions a imposé une sanction de 15 millions d'euros à une banque pour non-respect de la loi LBC/FT<sup>1</sup>.

**Pour la Banque, ces mesures administratives et ces sanctions sont un élément essentiel d'un contrôle efficace.** En conséquence, la Banque continuera à utiliser ces moyens lorsque cela s'avérera nécessaire. Les institutions internationales, telles que l'EBA et le FMI, encouragent la Banque à poursuivre dans cette voie.

## 5.5 La Banque a coopéré à l'élaboration de nouvelles réglementations et a diffusé des lignes directrices

### *Site internet LBC/FT de la Banque*

La Banque a poursuivi ses travaux continus destinés à rassembler, au sein de la rubrique dédiée de son site internet, les textes pertinents, et à préciser les commentaires et recommandations et les attentes correspondantes de la Banque à l'égard des établissements financiers placés sous son contrôle.

Parmi d'autres mises à jour, toutes présentées chronologiquement sur son site, la Banque a attiré

l'attention des établissements sur le rapport de l'EBA consacré aux risques associés aux établissements de paiement. La Banque y a également attiré l'attention des établissements financiers sur la publication, par la Commission européenne, de la liste unique des fonctions publiques importantes au niveau national, au niveau des organisations internationales, ainsi qu'au niveau des institutions et organes de l'Union européenne. Les attentes de la Banque conformément aux orientations de l'EBA relatives aux rôles et aux responsabilités du responsable de la mise en œuvre du régime de lutte contre le blanchiment au sein de l'établissement (*AML Compliance Officer*) et du haut dirigeant responsable LBC/FT, ainsi qu'aux orientations relatives aux solutions d'entrée en relation d'affaires à distance, ont également fait l'objet de nouveaux développements sur le site.

### *Les virements électroniques*

**La Banque participe aux travaux de modernisation de la recommandation 16 du GAFI relative aux virements électroniques**, afin qu'elle tienne compte des évolutions profondes ayant modifié les modalités de transferts de fonds au niveau mondial. Ces travaux, au sujet desquels le GAFI consultera le public, devraient connaître leur issue au cours de l'année 2024.

### *L'Autorité bancaire européenne*

**Toujours en 2023, la Banque a participé activement aux discussions entre les autorités de contrôle LBC/FT au sein de l'AML Standing Committee de l'EBA**, présidé par un représentant de la Banque. En 2023, l'EBA a publié des lignes directrices sur un large éventail de sujets, également applicables au secteur financier belge. Voir à cet égard le rapport annuel de l'EBA<sup>2</sup>.

## 5.6 La Banque se prépare à une autorité européenne en matière de LBC/FT

Les négociations sur la création d'une autorité européenne LBC/FT et sur l'élaboration d'un single rule-book européen ont atteint leur stade final. Cette autorité (Anti-Money Laundering Authority – AMLA) serait responsable du contrôle LBC/FT direct d'une partie

<sup>1</sup> Décision de la Commission des sanctions de la Banque Nationale de Belgique du 2 juin 2023 (uniquement disponible en néerlandais).

<sup>2</sup> Annual Reports | European Banking Authority (europa.eu).

limitée des établissements financiers européens, mais aussi du contrôle indirect des autres établissements. Il s'agirait donc d'un véritable changement de paradigme pour le contrôle LBC/FT en Europe.

Après l'adoption, par le Conseil de l'UE et le Parlement européen, de leurs positions respectives, les négociations dites de trilogue entre le Parlement, le Conseil et la Commission ont débuté sous la présidence suédoise et se sont poursuivies sous la présidence espagnole. En janvier 2024, les travaux se sont poursuivis et les négociations ont été clôturées sous la présidence belge. La Banque y a joué un rôle important. L'accord reste « provisoire » jusqu'à ce que le Conseil européen et le Parlement européen confirment formellement le texte de l'accord, ce qui est attendu sous la législation actuelle.

Pour se préparer à cette nouvelle réalité attendue, la Banque participe activement à des concertations au sein de l'EBA sur la transition vers l'AMLA et l'incidence de l'AMLA sur le contrôle LBC/FT.

### 5.7 La Banque se prépare à l'évaluation par le GAFI

Dans le cadre d'une évaluation mutuelle, le GAFI évaluera en 2024-25 la manière dont la Belgique lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Ce faisant, le GAFI examinera à la fois la mesure dans laquelle le cadre réglementaire belge répond à ses 40 recommandations et l'efficacité du cadre LBC/FT en Belgique. En tant qu'autorité de contrôle LBC/FT pour une grande partie du secteur financier, la Banque sera un interlocuteur clé du GAFI à cet égard. Ce dernier mènera par ailleurs des discussions directes avec le secteur financier. Dans le sillage de son évaluation, le GAFI publiera un rapport public sur la Belgique. La dernière évaluation par le GAFI date de 2014-15. Depuis lors, l'organisation interne de la Banque, sa méthodologie de contrôle et les mesures qu'elle a prises en matière de contrôle LBC/FT ont profondément évoluées. Parallèlement, les ressources de la Banque (tant en personnel qu'en outils informatiques) ont aussi connu une augmentation substantielle. Mis à part cet examen du GAFI, le contrôle LBC/FT de la Banque a également fait l'objet d'un examen succinct par le FMI en 2023 dans le cadre du programme d'évaluation du secteur financier (FSAP) (cf. section B.3).

## 6. Risques liés au climat et à l'environnement

En 2023, la Banque a continué d'accorder une attention particulière aux risques liés au climat et à l'environnement. Le changement climatique et la dégradation de l'environnement impliquent en effet des coûts économiques et des pertes financières, et font par conséquent peser des risques potentiellement importants sur la stabilité financière. L'on peut distinguer les risques physiques des risques de transition. Alors que les risques physiques sont liés à la matérialisation de phénomènes climatiques extrêmes et/ou chroniques, les risques de transition découlent quant à eux des coûts relatifs à la nécessaire transition vers une économie plus durable et bas carbone. La première partie de cette section aborde le suivi des risques liés au climat et à l'environnement identifiés par la Banque comme majeurs pour le système financier belge, à savoir les risques de transition relatifs au secteur immobilier. Cette partie est complétée par un court encadré portant sur un autre risque majeur touchant plus spécifiquement le secteur de l'assurance belge, à savoir la lacune réglementaire relative à l'assurance des catastrophes naturelles. Les trois parties suivantes examinent les principales évolutions relatives aux trois piliers du cadre prudentiel. Enfin, la dernière partie s'intéresse à la question des plans de transition dans le cadre prudentiel.

### 6.1 Efficacité énergétique des expositions immobilières

**Le risque de transition lié à l'immobilier est considéré depuis longtemps comme le principal risque lié au climat pour le secteur bancaire belge. Cela est à mettre en rapport avec les émissions élevées du parc immobilier et la forte exposition des banques à l'immobilier.** La Banque a dès lors demandé aux banques et aux assureurs, dès 2020, par la voie d'une circulaire<sup>1</sup>, de rassembler des données sur l'efficacité énergétique (sous la forme de données PEB<sup>2</sup>) des biens mis en garantie pour les nouveaux prêts hypothécaires, et d'opérer le reporting de ces données à partir de 2021. La même circulaire exhorte explicitement les banques à inclure l'efficacité énergétique dans leur gestion interne des risques.

1 [Circulaire NBB\\_2020\\_45 / Collecte et reporting d'informations sur l'efficacité énergétique des expositions immobilières.](#)

2 Performance énergétique des bâtiments.

**Le fait que les banques aient considérablement amélioré la disponibilité de ces données depuis le début de ce reporting en s'efforçant de rassembler ces chiffres montre qu'elles reconnaissent elles aussi l'importance de l'efficacité énergétique dans le cadre de la gestion du risque de transition.** C'est ce qui ressort de la partie gauche du Graphique B.1. Au cours de l'année sous revue, la Banque a toutefois fait part au secteur bancaire des améliorations pouvant encore être apportées dans le cadre de l'analyse et de la gestion de ce risque<sup>1</sup>. Dans son retour d'information, la Banque a réitéré son soutien aux efforts déployés par le secteur bancaire pour avoir accès aux bases de données régionales des certificats de performance énergétique. La partie droite montre la répartition des prêts hypothécaires en fonction des niveaux PEB<sup>2</sup>. Il en ressort que quelque 40 % des prêts hypothécaires octroyés

au premier semestre de 2023 l'ont été pour des logements relativement efficaces sur le plan énergétique, mais qu'un tiers de ces prêts ont été accordés pour des logements très peu efficaces sur le plan énergétique. Le risque de transition pour ces logements pourrait être très élevé. En effet, d'une part, il se peut que l'emprunteur rencontre des difficultés à rembourser le prêt hypothécaire en raison de l'augmentation des coûts de l'énergie. D'autre part, l'emprunteur pourrait, suite à l'adoption de politiques climatiques, devoir consentir des investissements (coûteux) pour réduire ses émissions afin d'obtenir un « meilleur » label PEB pour son bien immobilier. Si l'emprunteur n'en tient pas compte à l'avance, cela pourrait peser sur sa capacité de remboursement.

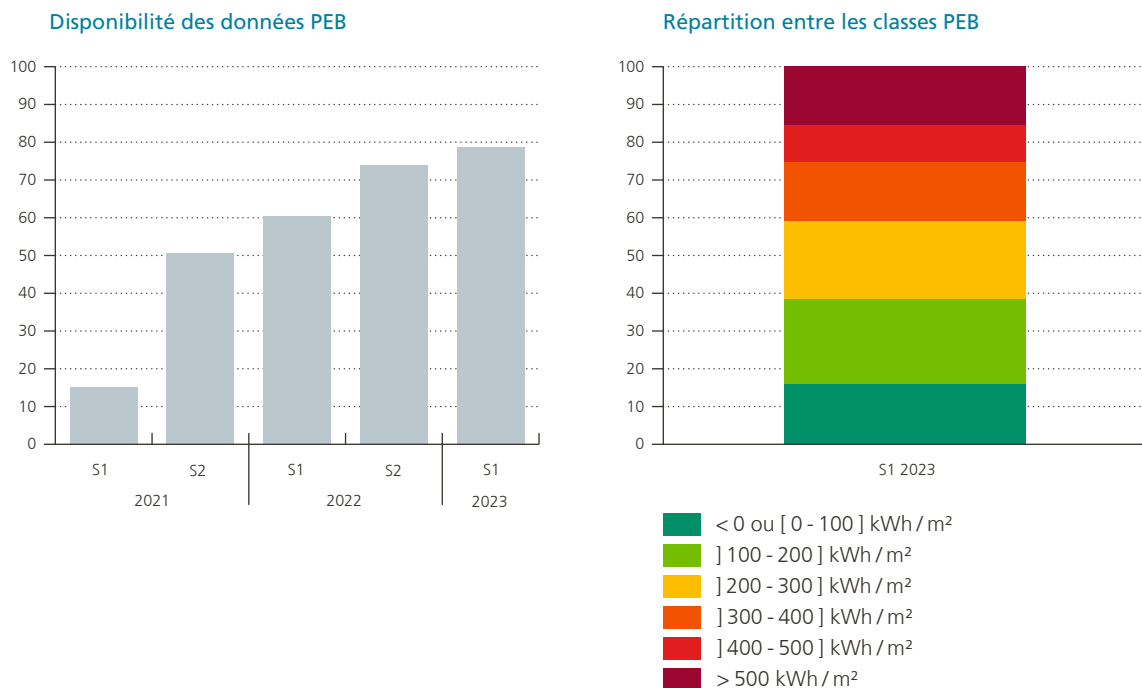
**En outre, il ressort du reporting actuel qu'il existe une relation négative entre la solvabilité des emprunteurs et l'efficacité énergétique du bien immobilier hypothéqué.** La proportion d'emprunteurs présentant une quotité élevée (la quotité étant la valeur du montant emprunté par rapport à la valeur du logement) est nettement plus élevée pour

1 Feedback du 11 mai 2023 envers le secteur bancaire.  
 2 Un certificat de performance énergétique d'un bâtiment (PEB) donne une estimation de la consommation d'énergie d'un logement, exprimée en kWh/m<sup>2</sup>. La classification du PEB utilisée est celle qui est d'application en Flandre.

### Graphique B.1

#### Données PEB pour les nouveaux prêts

(en % du total des nouveaux prêts)



Source : BNB.

les prêts accordés pour des logements dont les labels PEB étaient moins bons au moment de l'achat. Les banques sont donc confrontées à une double vulnérabilité pour ce type d'emprunteurs. Lorsque les prix de l'énergie augmentent ou que des investissements obligatoires doivent être réalisés pour rendre un logement plus économe en énergie, ces emprunteurs sont plus susceptibles de rencontrer des problèmes.

**D'après les analyses de la Banque, il s'avère qu'une proportion non négligeable des prêts accordés pour des biens immobiliers énergivores sera précisément utilisée pour la rénovation, ce qui atténue quelque peu le risque de transition.** En outre,

la valeur du bien hypothéqué va s'améliorer au fil du temps si une rénovation énergétique est effectuée. Cela a également une incidence positive sur la quotité et le risque pour les banques. Le reporting PEB demandé par la circulaire de la Banque précitée pour les nouveaux prêts hypothécaires sera adapté et affiné au cours de l'année 2024, afin de donner à la Banque une meilleure visibilité sur ce type de prêts. La disponibilité accrue de ces certificats a probablement contribué à réduire les risques de transition associés aux maisons belges, puisque la différence de prix plus élevée entre les maisons à forte et à faible efficacité énergétique semble désormais correspondre au coût moyen d'une rénovation énergétique profonde de cette dernière catégorie.



## Assurance contre les catastrophes naturelles

Les inondations qui ont eu lieu en juillet 2021 ont causé beaucoup de souffrances humaines et financières pour les familles et entreprises belges. L'impact a également été très important pour le secteur de l'assurance, les dommages des eaux sur les bâtiments étant couverts par l'assurance incendie.

L'inclusion de la couverture « inondation » dans l'assurance incendie avait déjà précédemment été rendue obligatoire pour protéger les assurés contre les dommages causés par les catastrophes naturelles. En outre, afin de garantir l'assurabilité des inondations et la stabilité financière du secteur de l'assurance, le législateur avait précédemment aussi mis au point un mécanisme spécifique dans le cadre d'un partenariat public-privé. En vertu de ce mécanisme, une première tranche de perte financière en cas d'inondation est supportée par les compagnies d'assurance. Pour les catastrophes exceptionnelles, la couverture est limitée à un certain montant et les régions interviennent pour le reste des dommages subis par les familles belges.

Lors des inondations de juillet 2021, cette limite légale était de 350 millions d'euros. Or, le montant total des dommages causés par les inondations a atteint 2,4 milliards d'euros. Le secteur de l'assurance a alors décidé, d'un commun accord avec les régions, de plus que doubler son intervention par rapport à la limite légale. Cela a augmenté la part des compagnies d'assurance et de réassurance dans la charge des pertes.

Cependant, plus de deux ans après les inondations, il convient de noter qu'il n'existe toujours pas de nouveau cadre juridique stable définissant sans ambiguïté la manière dont la charge des sinistres résultant de futures catastrophes naturelles sera répartie. Cette situation et l'incertitude qui en résulte ont déjà eu une incidence significative sur les assureurs belges. Certaines entreprises éprouvent des difficultés à trouver une réassurance pour ces risques de catastrophe. En général, les primes demandées par les réassureurs aux assureurs incendie belges ont ainsi augmenté de 50 à 60 % au cours des deux dernières années. Si cette situation perdure, les réassureurs risquent de réduire leurs activités en Belgique. Il en résulterait que les entreprises d'assurance ne seraient plus en mesure d'offrir une couverture et que les familles belges ne pourraient plus s'assurer contre les incendies et les catastrophes naturelles, ou ne pourraient le faire que moyennant une prime fortement majorée.

Afin d'offrir davantage de certitude à toutes les parties prenantes, il conviendrait de mettre en place un cadre juridique clair. Une première réforme de la loi a déjà été mise en œuvre, portant la limite légale à 1,6 milliard d'euros. La Banque estime toutefois qu'il faut une nouvelle réforme, plus fondamentale. Elle viserait à clarifier la répartition des coûts des futures catastrophes naturelles en Belgique, le financement des fonds régionaux des calamités et la solidité du cadre à la lumière de l'aggravation des inondations et d'autres catastrophes naturelles.

## 6.2 Informations à fournir au titre du troisième Pilier

À l'échelle européenne, les obligations de reporting de Pilier 3 pour les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (*Environment, Social and Governance-related risks, risques ESG*) sont devenues effectives en 2023, pour l'exercice 2022, pour les grands établissements de crédit qui émettent des titres cotés en bourse. Ces reportings contiennent des informations quantitatives relatives aux risques de transition et aux risques physiques liés au changement climatique, avec notamment des données sur les expositions aux secteurs à fortes émissions de carbone ou encore aux actifs soumis à l'impact des événements climatiques extrêmes. Ils incluent aussi des informations quantitatives sur les actions menées par les établissements de crédit pour soutenir les entreprises et ménages auxquels ils prêtent en matière de transition vers une économie neutre en carbone et d'adaptation au changement climatique. Enfin, des informations qualitatives sur la manière dont les établissements de crédit intègrent les considérations ESG dans leur gouvernance, leur modèle d'entreprise, leur stratégie et leur cadre de gestion des risques sont aussi divulguées à ce titre.

**L'entrée en vigueur d'un tel reporting est une étape importante pour répondre à l'un des défis majeurs auxquels les autorités de contrôle restent confrontées pour pouvoir adéquatement évaluer les risques liés au climat et à l'environnement, à savoir le manque de données cohérentes, comparables et fiables au niveau international.** Il s'agit d'un processus de divulgation progressif, vers une couverture la plus complète possible. Ainsi, pour l'exercice 2023, les établissements seront aussi tenus de publier par exemple des données chiffrées indiquant la proportion de leurs expositions considérées, conformément à la taxonomie européenne, comme alignées avec les objectifs climatiques de l'UE. Et, avec l'introduction de CRR3, les obligations de reporting deviendront applicables à l'ensemble des établissements bancaires, y compris ceux n'émettant pas de titres cotés en bourse.

En parallèle aux travaux menés à l'échelle européenne, le Comité de Bâle a poursuivi ses réflexions sur la mise en œuvre d'obligations de reporting de Pilier 3 en matière de risques liés au climat et a publié à la fin de 2023 un document de consultation sur le sujet<sup>1</sup>.

## 6.3 Prise en compte des risques liés au climat et à l'environnement dans le contrôle prudentiel

Les risques liés au climat et à l'environnement sont de plus en plus intégrés dans le contrôle bancaire, et les attentes concernant l'inclusion de ces risques dans la gestion des risques des banques deviennent plus strictes. Les établissements importants (SI) ont dû veiller, pour le mois de mars 2023, à identifier de manière adéquate les risques liés au climat et à l'environnement auxquels ils sont exposés et à analyser leur incidence sur leurs activités. Pour la fin de 2023, ils devaient intégrer pleinement ces risques dans leur gouvernance, leur stratégie et leur gestion des risques. Puis, avant la fin de 2024, ils devront répondre à toutes les autres attentes de la BCE, qui figurent dans le guide de novembre 2020 de la BCE sur la gestion et le contrôle des risques liés au climat et à l'environnement<sup>2</sup>. En 2022, la Banque a demandé aux établissements moins importants (LSI) de répondre également à ces attentes prudentielles, en tenant toutefois compte de la nature, de la taille et de la complexité de leurs activités. Les établissements moins importants disposeront également d'une année supplémentaire pour s'y préparer. Ces attentes prudentielles sont conformes aux principes d'une gestion et d'un contrôle efficaces des risques liés au changement climatique<sup>3</sup> publiés par le BCBS en 2022, et au rapport de l'EBA de 2021 sur la gestion et le contrôle des risques ESG<sup>4</sup>. Sur la base de ce rapport, l'EBA a également préparé un document de consultation début 2024 fournissant des orientations sur la gestion des risques ESG<sup>5</sup>. Les lignes directrices proposées par l'EBA sont très proches des documents de la BCE et du BCBS, mais vont ci et là plus loin, et incluent par ailleurs quelques recommandations pour les plans de transition (voir la partie B.6.5 du présent Rapport).

1 BCBS Consultative document on disclosure of climate-related financial risks (novembre 2023).

2 Guide relatif aux risques liés au climat et à l'environnement. Attentes prudentielles en matière de gestion et de déclaration des risques (novembre 2020).

3 BCBS Principles for the effective management and supervision of climate-related financial risks (juin 2022).

4 EBA Report on ESG risk management and supervision for credit institutions and investment firms (juin 2021).

5 EBA Consultation Paper on draft Guidelines on ESG risk management (janvier 2024).

**La BCE et la Banque examinent actuellement si les lacunes constatées par rapport aux attentes en matière de contrôle font l'objet d'un traitement et d'un suivi adéquats.** Si ce n'est pas le cas, la BCE peut imposer des amendes. En outre, la BCE étudie la possibilité d'imposer, à partir de 2024, une surcharge en capital au titre du deuxième pilier en cas d'exposition accrue aux risques liés au climat et à l'environnement. Enfin, les risques liés au climat et à l'environnement sont de plus en plus souvent intégrés dans les inspections liées aux risques traditionnels tels que les risques de crédit, de marché et opérationnels, et des inspections sont organisées qui ciblent spécifiquement les risques liés au climat et à l'environnement.

**Pour le secteur de l'assurance, la Banque a procédé, au cours de l'année sous revue, à une analyse transversale de l'évaluation des risques liés au changement climatique rapportée par les entreprises d'assurance dans leur évaluation interne des risques et de la solvabilité (*Own Risk and Solvency Assessment, ORSA*).** Il en ressort que les attentes de la Banque à cet égard, telles qu'é émises dans la circulaire ORSA<sup>1</sup>, sont respectées par la majorité des entreprises d'assurance, alors que certaines d'entre elles doivent développer davantage leurs analyses.

#### **6.4 Exigences de fonds propres pour les risques liés au climat et à l'environnement**

**Les risques liés au climat et à l'environnement doivent être pris en compte dans le calcul des exigences minimales de fonds propres pour les banques.** Les banques doivent s'assurer qu'elles disposent d'un coussin de fonds propres suffisant pour absorber les pertes inattendues dues au risque de crédit, au risque de marché et au risque opérationnel. Plus le risque est élevé, plus le coussin de fonds propres doit être important. Comme les facteurs de risque liés au climat et à l'environnement peuvent influencer ces risques traditionnels, il convient de vérifier s'ils sont correctement pris en compte. À cet égard, l'EBA a publié un rapport<sup>2</sup> en octobre 2023 qui contient une série de recommandations à l'intention des banques

et des autorités de contrôle. Ce rapport explique comment les calculs de fonds propres peuvent prendre en compte à court terme les risques liés au climat et à l'environnement, mais également les risques sociaux, sans devoir nécessairement procéder à de véritables ajustements du cadre réglementaire. Ces recommandations présentent un degré élevé de cohérence par rapport aux *Frequently asked questions and answers on climate-related risks* publiées par le Comité de Bâle en décembre 2022<sup>3</sup>, mais vont plus loin sur un certain nombre de points. En outre, le rapport de l'EBA contient quelques recommandations qui ne pourront être appliquées correctement que lorsque davantage de données seront disponibles, ou qui nécessiteront une adaptation effective du cadre réglementaire. Certaines recommandations du rapport sont dès lors adressées également à la Commission européenne.

**En tout état de cause, les exigences de fonds propres doivent être basées sur des calculs de risque.** Le financement durable doit être encouragé, mais pas en réduisant les exigences de fonds propres pour ce type de financement. En effet, les projets durables peuvent également être très risqués. Toutefois, lorsqu'il peut être démontré que des expositions vertes spécifiques sont moins risquées que leurs équivalents non verts, les exigences de fonds propres pour ces expositions peuvent et doivent être réduites. Inversement, ce raisonnement s'applique évidemment aussi aux expositions qui sont légèrement plus sujettes aux risques liés au climat ou à l'environnement. Pour ces dernières, les exigences de fonds propres devraient être accrues. Afin d'encourager la transition vers une société plus durable, les pouvoirs publics disposent de mesures beaucoup plus efficaces, qu'il s'agisse de la taxe carbone ou des subventions pour les investissements verts. La Banque soutient les politiques qui attribuent un rôle au secteur financier dans la promotion de la transition vers une économie bas carbone. En effet, en facilitant cette transition, les risques futurs peuvent être réduits. En outre, certains modèles d'entreprise qui manquent d'ambition en matière de durabilité peuvent s'avérer intenables à terme. Ce manque d'ambition peut également entraîner un risque de réputation si les publications obligatoires sur les risques liés au climat et à l'environnement et leur gestion révèlent des faiblesses dans les établissements concernés et que le marché s'en aperçoit. Aider les

1 Circulaire BNB\_2022\_09 / Évaluation interne des risques et de la solvabilité (ORSA).

2 [EBA Report on the role of environmental and social risks in the prudential framework](#) (octobre 2023).

3 [BCBS Frequently asked questions on climate-related financial risks](#) (décembre 2022).

secteurs fortement soumis aux risques liés au climat et à l'environnement à devenir plus durables, en leur fournissant les financements nécessaires, est très important pour soutenir la transition. Il importe toutefois que les contreparties disposent d'un plan de transition crédible. La réglementation et le contrôle prudentiels peuvent contribuer à soutenir la transition en veillant à ce que les établissements financiers mesurent et gèrent de manière adéquate les risques ESG et les prennent en compte dans leurs modèles d'entreprise et leur stratégie, ainsi que dans leur gouvernance d'entreprise et leur appétit pour le risque, ce qui permettra de consolider leurs portefeuilles face aux risques liés au climat et à l'environnement, et, en outre, de guider leurs choix commerciaux, leurs financements et leurs investissements.

**Pour le secteur de l'assurance également, La Banque tient à s'assurer que les paramètres de risques de la formule standard de Solvency II tiennent bien compte de tous les risques auxquels les entreprises d'assurance sont exposées, y compris ceux liés à l'incidence du changement climatique.** La Banque participe aux travaux de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA) sur le recalibrage des paramètres de risques de catastrophe naturelle de la formule standard de Solvabilité II pour y intégrer l'incidence du changement climatique. La Banque y voit un moyen pertinent de prendre en compte ces risques au sein du premier pilier. L'EIOPA continue par ailleurs ses analyses sur l'opportunité d'instaurer un traitement différencié des actifs associés de manière substantielle à des objectifs environnementaux et/ou sociaux. Dans le cadre de ces travaux, la Banque défend également une approche basée sur les risques et sur des données solides.

## 6.5 Plans de transition

**L'intérêt porté aux plans de transition par les autorités réglementaires et les superviseurs, en sus d'autres parties prenantes, n'a fait que croître dernièrement.** L'on peut distinguer les plans de transition élaborés par les établissements bancaires des plans préparés par les entreprises auxquelles ils prêtent (ci-après appelées les « contreparties »). Ces plans répondent au besoin commun de disposer d'indicateurs suffisamment prospectifs capables de rendre compte du degré élevé d'incertitude, de l'horizon temporel potentiellement plus long et de la

nature des risques liés au climat et à l'environnement par rapport à d'autres types de risques.

**D'un point de vue prudentiel, il est important que les plans de transition des banques suivent une approche suffisamment axée sur les risques.**

Faisant écho à cette préoccupation, il est confirmé que la mise à jour de la législation européenne visant à renforcer la résilience du système bancaire (CRD6/CRR3) intégrera l'obligation pour les banques européennes de préparer des plans prudentiels pour faire face aux risques liés au climat et à l'environnement, y compris ceux qui découlent de leur décalage par rapport aux objectifs politiques de l'Union européenne.

**En pratique, la mise à jour de la législation européenne concernant les plans prudentiels concourt à améliorer la gestion et la supervision des risques ESG au titre du Pilier 2.** Elle est étroitement liée au rapport publié en juin 2021 par l'EBA sur le sujet<sup>1</sup>, qui recommandait déjà aux établissements de crédit d'intégrer les risques ESG dans leurs processus, notamment en étendant l'horizon temporel de la planification stratégique à au moins 10 ans et en testant leur résilience à différents scénarios. Au début de 2024, l'EBA a d'ailleurs publié un document de consultation concernant une actualisation dudit rapport, comportant notamment des précisions sur ce qu'il est attendu plus concrètement des plans prudentiels (voir également la section B.6.3).

**Non sans importance, les plans de transition des contreparties constituent une source d'information clé pour alimenter les plans des établissements bancaires et tendre vers une évaluation prospective plus granulaire des risques liés au climat et à l'environnement.** À l'avenir, s'engager avec des contreparties exerçant des activités nuisibles à l'environnement sans tenir compte de leurs plans de transition ne devrait plus être considéré comme compatible avec une gestion saine des risques.

À cet égard, l'entrée en vigueur en 2024 de la directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (*Corporate Sustainability Reporting*, CSRD), qui impose aux grandes entreprises et aux banques d'établir un reporting sur la durabilité conformément aux normes européennes en la matière (*European Sustainability Reporting Standards*, ESRS),

<sup>1</sup> EBA report on management and supervision of ESG risks for credit institutions and investment firms (EBA/REP/2021/18).



est donc particulièrement utile. Cette réglementation comprend en effet l'obligation pour les entreprises de divulguer leurs plans visant à garantir que leur modèle économique et leur stratégie sont compatibles avec la transition vers une économie durable et avec les objectifs politiques de l'UE<sup>1</sup>.

**Le développement et la formalisation plus poussée des plans de transition des banques et de leurs contreparties suscitent les débats et laissent nombre de questions en suspens pour l'heure.** Au-delà du contenu de ces plans, il s'agit notamment de savoir comment évaluer et garantir la crédibilité des plans ou encore déterminer le mandat des superviseurs en ce qui concerne la définition des objectifs inclus dans ces plans, le cas échéant. Se pose en outre la question de l'intégration de ces plans parmi les trois piliers du cadre prudentiel de manière générale. Ces éléments font l'objet de discussions et échanges de vue non seulement à l'échelle européenne mais également au niveau du Comité de Bâle et du Network for Greening the Financial System.

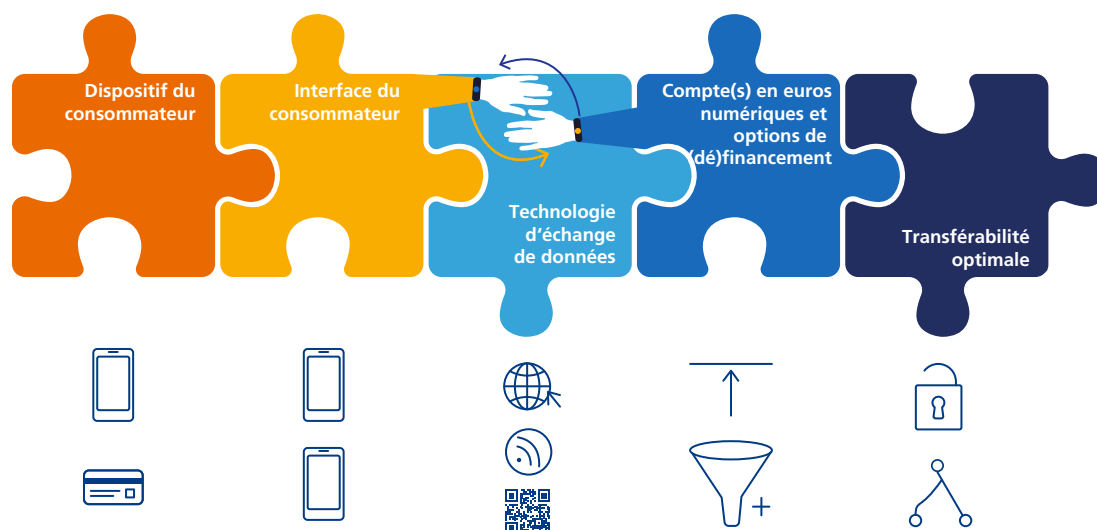
<sup>1</sup> Annexe 1 au Règlement délégué (UE) 2023/2772 de la Commission du 31 juillet 2023 complétant la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes d'information en matière de durabilité.

## 7. Numérisation

La numérisation des services financiers a continué à gagner en importance en 2023. Elle permet en effet aux consommateurs, aux travailleurs et aux entreprises de faire face à différents défis. Parmi les exemples de développements innovants, l'on peut citer les nouveaux modèles commerciaux basés sur des solutions de paiement, l'utilisation des technologies de *machine learning/deep learning* ou l'automatisation robotisée de processus pour améliorer l'efficacité opérationnelle, le recours à l'intelligence artificielle et à l'analyse de données pour affiner les stratégies commerciales, et l'utilisation de services *cloud* pour gérer les infrastructures informatiques et agréger les données. Ces évolutions sont souvent motivées par l'ambition d'anticiper les changements majeurs attendus dans la structure du marché des services financiers. En effet, le rôle des services et des acteurs financiers est en train d'évoluer de manière significative au niveau mondial. Tant pour les services financiers que pour les services non financiers, les plateformes intégrées de paiement, de commerce électronique et de médias sociaux, ainsi que les écosystèmes collaboratifs, sont de plus en plus utilisés. En particulier, l'innovation est facilitée par l'utilisation

Graphique B.2

### Caractéristiques de l'euro numérique



Sources : BCE, BNB.

de technologies modulaires qui permettent à différents acteurs financiers et non financiers de communiquer par l'intermédiaire d'interfaces.

Toutes ces évolutions ont déjà une incidence significative sur les risques pour les établissements financiers, le consommateur, la politique monétaire et/ou la stabilité financière. Dans la mesure où la numérisation conduit à une interconnectivité accrue, la cybersécurité et la continuité des systèmes et infrastructures sous-jacents en particulier deviennent de plus en plus cruciales. Il est probable que les risques associés à la numérisation augmenteront encore dans un avenir prévisible. Dans ce contexte, la Commission européenne prend plusieurs initiatives. Certaines d'entre elles sont examinées dans ce chapitre, notamment celles relatives à la résilience opérationnelle, aux services de paiement et à l'intelligence artificielle. Ce chapitre aborde par ailleurs les initiatives de la Banque visant à soutenir le projet de l'euro numérique de la BCE, ainsi que les efforts déployés pour cartographier les évolutions Fintech/Insurtech au sein des établissements supervisés.

## 7.1 L'euro numérique

**La Banque, en collaboration avec la BCE, participe activement à la préparation de l'introduction potentielle d'un euro numérique.** Le projet en est actuellement à sa phase de préparation, qui a débuté en novembre 2023 et se déroulera en deux étapes. La première étape durera au moins deux ans et visera à finaliser un recueil de règles relatives à l'euro numérique, à mieux comprendre les composantes nécessaires d'une future plateforme de services en euros numériques, et à déterminer quelles entités (privées ou publiques) développeront ces composantes. Sous réserve de l'approbation du Conseil des gouverneurs de la BCE, la deuxième étape de la phase de préparation comprendra le développement et les essais de la plateforme de services.

Le Conseil des gouverneurs a lancé la phase de préparation à la suite d'une phase d'investigation qui s'est achevée en octobre 2023. Cette phase initiale a examiné la faisabilité de la création d'un euro numérique répondant à la fois aux besoins des utilisateurs et aux exigences de l'Eurosystème en procédant à l'élaboration d'un concept de produit de haut niveau, soutenue par des activités de prototypage visant à approuver le concept proposé et par des recherches auprès de groupes de discussion afin de déterminer

les préférences et les attentes des utilisateurs. Ce travail approfondi est décrit plus en détail ci-dessous.

### *Conception de haut niveau*

**Tout au long de la phase d'enquête, l'Eurosystème avait pour objectif de garantir que l'euro numérique serait une monnaie polyvalente, accessible à la fois en ligne et hors ligne et couvrant tous les cas d'utilisation des paiements de détail dans l'ensemble de la zone euro, instantanément et gratuitement (pour l'utilisation de base).** Ses principales applications incluraient les transactions de personne à personne ainsi que le commerce électronique et les situations de point de vente, permettant le paiement d'achats tant en magasin qu'en ligne. L'euro numérique permettrait également l'utilisation de gouvernement à individu ou à entreprise, facilitant les interactions entre ces parties, y compris le versement d'allocations, l'octroi de subventions et le paiement des impôts et taxes.

De plus, l'euro numérique pourrait permettre d'effectuer des paiements de faible montant hors ligne, protégeant ainsi la vie privée de l'utilisateur de la même manière que l'anonymat de l'argent liquide. Techniquement, la banque de l'utilisateur (ou tout autre prestataire de services de paiement) n'aurait aucun moyen de savoir à qui un transfert est effectué, ni le montant concerné, lorsque l'euro numérique est utilisé en mode hors ligne. La seule information dont disposerait la banque serait le montant disponible dans le portefeuille virtuel de l'utilisateur au moment de l'entrée en mode hors ligne et le solde au moment du retour en mode en ligne. Tout ce qui se passe dans l'intervalle serait strictement confidentiel. Parallèlement, les transactions effectuées en ligne bénéficieraient du même niveau de confidentialité que les paiements électroniques classiques.

**Le processus d'initiation et d'achèvement d'une transaction numérique en euros est spécifiquement conçu pour être convivial et rationalisé.**

Les utilisateurs auraient la possibilité d'effectuer des paiements à l'aide d'un smartphone ou d'une carte de paiement. Les applications bancaires ordinaires et une application spécifique fournie par l'Eurosystème permettraient d'initier des paiements en ligne et hors ligne et d'accéder à un portefeuille numérique en euros sur un appareil mobile. La validation des paiements s'effectuerait de deux manières

différentes (distinctes de la validation en ligne dans le contexte du commerce électronique), et l'utilisation de la communication en champ proche (*Near Field Communication*) ou de codes à réaction rapide (QR) à cette fin est envisagée.

Une fois ces étapes du processus en contact avec le consommateur achevées, les informations seraient transmises aux prestataires de services de paiement et à l'Eurosystème. À ce stade, il sera important de faire la distinction entre les paiements en ligne et les paiements hors ligne.

Dans le cas d'un paiement hors ligne, il n'y aurait pas de contrôles anti-blanchiment, seuls les montants modestes étant possibles dans ce mode. Les fonds préchargés et conservés en toute sécurité sur un appareil (dans la carte à circuit intégré universelle, la carte SIM ou le *secure element* intégré (eSE), la carte microSD, etc.) seraient vérifiés et validés d'égal à égal, sans l'intervention d'un prestataire de services de paiement ou de l'Eurosystème. Le résultat final de la transaction (débit ou crédit) se refléterait alors dans les jetons numériques en euros stockés sur l'appareil.

Pour les paiements en ligne, le prestataire de services de paiement de l'utilisateur (généralement une banque) effectuerait des contrôles afin d'identifier une éventuelle utilisation frauduleuse de l'euro numérique, à l'instar de ce qui se fait actuellement pour les paiements électroniques. Par la suite, les instructions de crédit et de débit seraient envoyées à l'Eurosystème pour vérification et enregistrement (validation par un tiers), pour enfin se refléter dans le solde de l'utilisateur auprès de l'Eurosystème. Il convient de noter que dans le contexte des paiements en ligne, il y aurait aussi moyen d'exécuter des transactions d'un montant supérieur au solde numérique individuel maximal en ligne (une limite de 3 000 euros est actuellement à l'étude). Dans ce cas, tout excédent ou déficit serait automatiquement débité ou crédité sur le compte bancaire (ordinaire) de l'utilisateur. Ces fonctionnalités, combinées à un (dé)financement manuel et automatique entre le compte bancaire commercial associé et le compte en ligne en euros numériques, permettraient aux utilisateurs d'utiliser efficacement l'euro numérique comme moyen d'échange (en veillant à ce que la limite de détention ne devienne pas une limite de transaction) tout en empêchant qu'il soit utilisé comme réserve de valeur.

Enfin, il convient de noter que l'infrastructure de l'euro numérique devrait permettre aux utilisateurs de changer de prestataire de services de paiement en euros numériques de la même manière qu'ils changent de fournisseur de services de télécommunications. Cela éviterait les situations de «verrouillage», dans lesquelles les utilisateurs ultimes sont liés à leur prestataire de services de paiement, et faciliterait la transition, en particulier dans les situations d'urgence où le prestataire de services de paiement n'est plus en mesure de fournir les services liés au compte en euros numérique. Cela contribuerait également à la résilience du paysage européen des paiements.

### *Une évolution en lien avec notre époque*

**L'évolution vers l'euro numérique établit également un parallèle avec les changements que nous voyons se profiler dans la société actuelle.** L'initiative de l'euro numérique constitue une étape stratégique pour accroître l'autonomie et la résilience de l'Europe dans le paysage financier numérique. En réduisant la dépendance à l'égard de fournisseurs privés extérieurs, en particulier en période de crise potentielle ou de tensions géopolitiques, l'euro numérique garantirait un moyen de paiement public développé dans le cadre d'une gouvernance et d'un ensemble de normes qui seraient paneuropéennes.

Par ailleurs, des évolutions telles que les crypto-actifs, le métavers et l'intelligence artificielle annoncent sans aucun doute une évolution majeure vers le numérique. Notre monnaie doit être prête à faire face à ces changements et à continuer d'évoluer en harmonie avec la société qu'elle sert. Il s'agira notamment de permettre les transactions de machine à machine dans le cadre de la quatrième révolution industrielle, et de faciliter les paiements conditionnels dans le paysage évolutif du Web 3.0.

En parallèle, il est important de noter que la Commission européenne a lancé le processus législatif relatif à l'euro numérique, en publiant en juin 2023 son recueil de mesures pour la monnaie unique (Single Currency Package)<sup>1</sup>. Cette proposition est en cours d'examen par le Parlement européen et le Conseil. Elle reconnaît de manière effective que

<sup>1</sup> [Paquet monnaie unique \(europa.eu\)](https://europa.eu).

dans une société qui se numérise, il est important d'adapter les principales caractéristiques de l'argent liquide physique – telles que la confidentialité, la possibilité d'une utilisation hors ligne, la résilience, l'acceptation obligatoire et une marque européenne distincte – au domaine numérique. Il y a lieu de noter que la Commission européenne, tout comme la BCE, a clairement défini son objectif : l'euro numérique n'a pas vocation à remplacer l'argent physique, mais plutôt à servir d'option supplémentaire pour les consommateurs et les commerçants, quels que soient le moment et le lieu de la situation de paiement. La Commission européenne a donc inclus dans sa proposition législative une disposition sur le cours légal de l'argent en espèces, afin de préserver et de protéger le rôle de l'argent liquide dans notre société.

Bien que des progrès significatifs aient été réalisés, il est utile de noter qu'il n'y a pas, à ce stade, de décision définitive sur l'introduction de l'euro numérique. Cette décision relève du Conseil des gouverneurs de la BCE et fera l'objet d'une évaluation de proportionnalité à l'issue du processus législatif.

## 7.2 Services de paiement et « finance ouverte »

La deuxième directive sur les services de paiement (*Payment Services Directive 2 – PSD2*) régit le statut des établissements de paiement et codifie les règles de protection des consommateurs dans le domaine des paiements. Cette directive prévoit en outre deux nouveautés importantes. Premièrement, elle introduit le concept d'« authentification forte du client » (*Strong Customer Authentication – SCA*), dans le cadre duquel les procédures de sécurité pour autoriser un paiement en ligne ont été considérablement renforcées. Deuxièmement, la PSD2 a lancé l'« open banking », qui régit légalement l'accès des acteurs Fintech aux comptes de paiement dans les établissements de crédit.

**En juin dernier, la Commission européenne a présenté une proposition de révision de la PSD2, qui débouchera sur une troisième directive sur les services de paiement (PSD3), et qui comprend également une proposition de règlement sur les services de paiement.** L'idée maîtresse de la proposition est de regrouper les règles prudentielles relatives au statut et aux droits et obligations des établissements de paiement dans la nouvelle directive

et, d'incorporer les règles restantes qui accordent des droits aux consommateurs et aux commerçants, dans un règlement directement applicable. Ce règlement régira la responsabilité en cas de problème dans l'exécution d'un paiement ou en cas de paiement frauduleux. En outre, il comprendra des règles relatives à la SCA et à l'open banking. Cette proposition fait actuellement l'objet de négociations entre les colégislateurs européens, le Parlement européen et le Conseil européen.

**L'une des principales activités de contrôle des années passées a consisté à examiner le respect des règles relatives à l'accès des acteurs Fintech aux comptes de paiement.** La proposition de règlement précitée de la Commission européenne ne s'écarte pas de manière significative des principes de l'open banking prévue par la PSD2. Ainsi, l'open banking n'a pas été rendu payant pour les acteurs Fintech et, il n'est pas prévu de schéma spécifique et détaillé unique définissant comment cet accès devrait être mis en place au niveau technique. Néanmoins, le règlement contient une série de clarifications utiles au cadre réglementaire.

L'année dernière, la Commission européenne a également soumis une proposition de règlement sur un cadre d'accès aux données financières (*Financial Data Access Framework*). Le champ d'application de cette proposition, qui est également en cours de négociation entre les colégislateurs européens, est beaucoup plus large que celui du règlement PSD. En effet, elle couvre les données des clients dans des domaines tels que les investissements, les pensions, l'octroi de crédit, l'épargne, etc. Les comptes de paiement ne sont pas couverts. La nouveauté par rapport à la PSD2 est que la Commission européenne prévoit une compensation financière pour la fourniture de ces données à des tiers et stipule que l'accès doit se faire par la voie de systèmes à mettre en place par les parties concernées.

## 7.3 Intelligence artificielle

**Avec l'utilisation croissante de l'intelligence artificielle, le besoin de réglementation et de principes de saine gouvernance pour une intelligence artificielle fiable et éthique est devenu crucial.**

L'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) est en augmentation croissante dans le monde, et l'apparition

des modèles de type IA générative<sup>1</sup> ne va qu'amplifier ce phénomène. Le secteur financier a lui aussi de plus en plus recours à l'IA. Plusieurs domaines semblent prometteurs, comme la détection de fraude et la sélection des risques. Par exemple, les banques peuvent l'utiliser pour évaluer le risque de crédit d'un emprunteur et ainsi décider de lui octroyer un prêt et en définir le montant.

Ces développements sont suivis de près par les autorités de réglementation internationales, européennes et nationales, notamment lors de réunions avec les banques ou de questionnaires qui leur sont destinés.

Comme toute technologie, l'IA peut offrir des opportunités mais aussi induire de nouveaux risques, tels que le manque de transparence ou de fiabilité ou de la discrimination. Les établissements financiers se doivent de gérer ces risques en accord avec leurs obligations prudentielles générales.

Dès 2021, l'EIOPA a défini des principes de gouvernance pour une intelligence artificielle fiable et éthique dans le secteur de l'assurance. Ces principes comprennent l'équité et la non-discrimination, la transparence et l'explicabilité, la surveillance humaine, la gouvernance des données ainsi que la robustesse et la performance.

L'EBA pousse également les banques à se conformer à des attentes plus précises dans le cadre de l'octroi et du suivi de prêts. Elle requiert notamment que les modèles puissent être interprétés, que les éventuels biais<sup>2</sup> dans le processus de décision soient détectés et fassent l'objet de mesures préventives, ou encore que les modèles soient bien documentés.

1 L'IA générative désigne les algorithmes (tels que ChatGPT) qui peuvent être utilisés pour créer de nouveaux contenus tels que du texte, des images, des fichiers audio, du codage, ou des vidéos. Elle consiste dans l'utilisation d'un algorithme d'apprentissage pour apprendre les schémas et relations présentes dans des données ou du contenu créé par l'humain, qu'elle utilise ensuite pour créer de nouveaux contenus.

2 Un biais est le fait que le résultat d'un modèle (fondé ou non sur l'intelligence artificielle) ne soit pas neutre ou équitable. Il peut conduire à un désavantage systématique dans l'accès à certains droits fondamentaux tels que le droit à l'emploi, l'éducation, la justice, ou les services financiers essentiels. Le biais peut se produire en particulier lorsque les données utilisées pour entraîner un algorithme d'apprentissage reflètent les valeurs implicites des humains qui collectent ou sélectionnent ces données. Un exemple typique est le refus de crédit fondé sur un code postal avec pour référence implicite l'origine ethnique des personnes résidant dans la commune concernée.

Des travaux ayant pour objectif la détermination d'attentes plus précises des superviseurs envers les banques utilisant l'IA sont actuellement en cours au niveau international et européen (BCBS, EBA et BCE). Cela permettra de réduire l'incertitude actuelle, dans le chef des établissements financiers, quant à l'évaluation de ces outils par les autorités de contrôle.

La mise en place de techniques permettant une bonne compréhension des modèles ayant recours à l'IA et de leurs résultats figure parmi les principaux points d'attention des superviseurs internationaux et européens. Une attention particulière sera portée aux éventuels biais et aux considérations d'éthique au vu de la transparence souvent moindre de certains modèles et de la plus grande quantité de données – notamment non structurées – utilisées par l'IA.

Les superviseurs développent aussi de nouveaux outils internes reposant sur l'IA afin d'optimiser leurs travaux.

Enfin, la première législation dans le monde réglementant l'IA dans tous les secteurs de l'économie, et plus particulièrement les utilisations les plus risquées, devrait voir le jour en Europe dans le courant de l'année 2024 (voir également la section E.2.2 du Rapport annuel de 2022).

## 7.4 Fintech

### Cartographie

**Les Fintechs<sup>3</sup> sont susceptibles d'induire des transformations structurelles, potentiellement perturbatrices, sur le secteur financier.** De telles innovations financières touchent à un vaste champ d'applications dans différents segments financiers et peuvent être fournies par des entreprises au profil hétérogène, émanant de différents secteurs (financiers ou non), de tailles différentes et opérant sur le marché avec ou sans agrément des superviseurs.

3 Selon la définition du Financial Stability Board, elles représentent l'ensemble des innovations technologiques numériques dans les services financiers pouvant aboutir à de nouveaux modèles d'affaires, applications, processus ou produits, ayant un effet important sur les marchés financiers, les établissements financiers et la fourniture de services financiers. Financial Stability Board (2017), Financial Stability Implications from FinTech, Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities Attention, 27 juin 2017, [www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf).

Si les Fintechs peuvent s'avérer être une filière stratégique pour l'économie belge, elles méritent l'attention des autorités. Afin d'établir une première base objective et à la suite d'une demande du gouvernement, la Banque a réalisé en 2023 une étude décrivant l'état du secteur en Belgique. Son but a été de cartographier les différents segments qui le sous-tendent, d'en appréhender l'importance économique et de repérer les principaux marqueurs financiers des entreprises le composant. L'étude identifie aussi les différents pôles transversaux gravitant autour de l'écosystème belge comme leurs possibles leviers et facilitateurs.

La cartographie de l'écosystème fait ressortir deux principaux segments d'entreprises. Le premier concerne les solutions financières numérisées inter-entreprises (« B2B »), notamment celles qui fournissent le secteur financier (« Tech4fin »). La Belgique est naturellement moins orientée vers des produits et services Fintech destinés aux consommateurs (« B2C »), du fait de la couverture déjà largement assurée par les

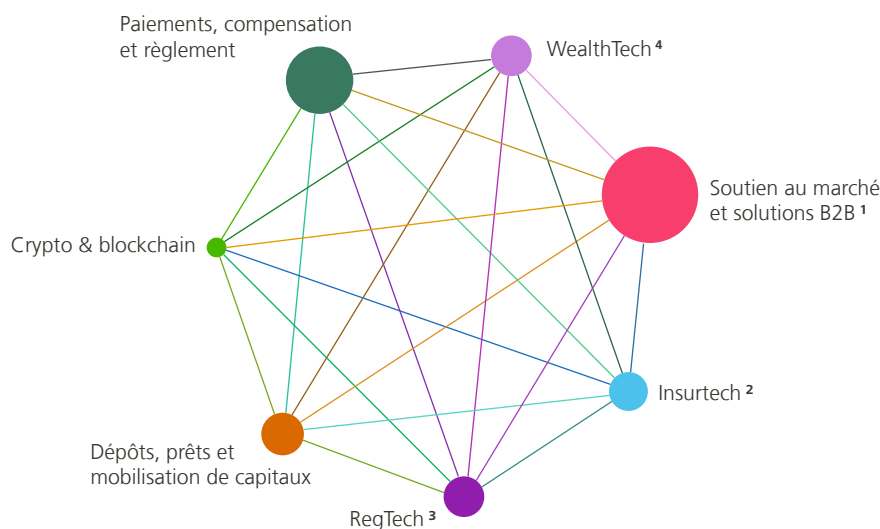
banques belges avec leurs propres produits et services financiers numérisés. Le deuxième segment est lié aux paiements, reflétant en partie la présence d'acteurs internationaux de premier plan sur notre territoire.

**L'importance économique des Fintechs reste à ce jour limitée.** Le secteur ne représente qu'une fraction de la valeur ajoutée totale des sociétés non financières (0,3 % en 2021). L'emploi s'y est tendanciellement renforcé (moins de 6 000 équivalents temps plein en 2021) mais reste concentré au sein de grands groupes offrant des solutions de paiement ou d'infrastructures de marchés. Son tissu se compose d'un grand nombre de PME et de jeunes pousses dont l'entrée croissante ces dernières années a été en partie stimulée par des changements législatifs, telle que la deuxième directive européenne sur les services de paiement en janvier 2018 (« PSD2 »), ou par l'émergence d'opportunités et d'innovations dans certains segments (RegTech, blockchain). Les bilans des entreprises montrent qu'elles sont innovantes avec des actifs à forte intensité en connaissance. Elles

### Graphique B.3

#### Cartographie de l'écosystème Fintech belge

(La taille des cercles est proportionnelle au nombre d'entreprises par segment)



Source : BNB

- 1 B2B ('Business-to-Business') : ensemble des solutions numériques destinées aux relations financières inter-entreprises.
- 2 Insurtech : solutions numériques et modèles d'affaires innovants autour des activités de distribution (portails de comparaison, courtiers numériques) et/ou de souscription de produits et services d'assurance (applications mobiles d'assurance, assurance intégrée en ligne, couvertures à la demande, assurance de pair à pair).
- 3 RegTech : applications numériques destinées à des fins de mise en conformité réglementaire et de reporting par les établissements financiers ou non financiers.
- 4 WealthTech : plateforme de gestion de portefeuille d'investissement numérique, incluant l'automatisation de conseils financiers sur des produits d'investissement et l'interface d'accueil du client au moyen d'algorithmes ('robo-advice', 'robo-management').

ont recours à des sources de financement par levée de capitaux notamment grâce à des fonds belges et étrangers. Par contraste, elles font montre d'une rentabilité relativement plus faible qu'en moyenne du groupe de référence du secteur de l'informatique; ce qui reste une caractéristique intrinsèque des entreprises innovantes et en phase de démarrage.

**Plusieurs facteurs agissent comme facilitateurs autour de l'écosystème.** Le marché belge reste certes limité vis-à-vis d'autres places européennes, singulièrement sur le segment Tech4Fin, du fait de la concentration du secteur financier belge. Néanmoins, la taille du marché n'est pas nécessairement perçue comme un obstacle, pour autant que les entreprises développent des innovations faisant montre d'un modèle d'affaire robuste et d'une maîtrise des risques ainsi que d'une ambition forte pour démarcher à l'international. L'attrait d'entreprises européennes et internationales sur les segments d'activité répondant à des besoins non couverts est aussi jugé porteur pour le développement de l'écosystème. L'écosystème belge bénéficie d'un vivier de talents et de compétences de pointe technologiques, relié à la qualité de la recherche scientifique belge et à sa spécialisation dans des domaines qui s'avèreront porteurs pour le développement futur des services financiers numérisés (cybersécurité, intelligence artificielle, informatique quantique, etc.).

Néanmoins, le passage de la phase de démarrage à la phase de croissance et d'accélération (« scale-ups ») reste plus compliqué. Entre autres, le potentiel de partenariats avec les établissements financiers, de même que l'accès à des levées de fonds de tickets moyens, peuvent créer une contrainte. Aussi, l'appariement et la mise en relation des start-ups aux fonds de capitaux privés et publics, en adéquation avec les profils de ces entreprises, pourrait être renforcé. La disponibilité du capital humain dans un secteur mobilisant des capacités technologiques de pointe est un défi d'avenir, singulièrement dans les domaines où la demande industrielle est forte, telle que l'intelligence artificielle. Enfin, les différents acteurs dont l'incidence sur la création de valeur ajoutée du secteur est significative (établissements financiers et start-ups, monde académique, incubateurs, investisseurs en capital-risque et publics, structures favorisant la coopération et l'appariement des entreprises et investisseurs) pourraient mieux être interconnectés

afin de capitaliser sur les effets de réseau et d'initier une croissance auto-entretenu afin de déployer l'attractivité de l'écosystème.

### ***Enquête Fintech pour les établissements de crédit***

En 2017, la Banque avait lancé auprès d'une sélection de banques et d'établissements financiers une enquête sur la Fintech et sur la numérisation. Celle-ci a permis d'établir une vue d'ensemble de l'incidence de la Fintech sur le secteur financier belge et d'amorcer un dialogue avec les intervenants du marché sur différents thèmes numériques. Au regard d'évolutions technologiques et du marché, une nouvelle enquête a été menée par la Banque en 2020 dont les résultats ont été communiqués aux banques en 2021 et fait l'objet d'un rapport public en 2022.

Cette enquête belge a été suivie par des initiatives prises par la BCE concernant la numérisation et la Fintech au sein du SSM au vu de l'importance stratégique de la transformation numérique des banques. La BCE a en effet mené une enquête sur la transformation numérique et l'utilisation de la Fintech concernant les établissements de crédit d'importance significative en 2022. Les résultats de celle-ci ont été publiés en février 2023. À l'été 2023, la BCE a complété cette enquête par un premier examen ciblé sur la transformation numérique d'une sélection d'établissements de crédit d'importance significative dont certaines banques belges font partie. La publication des résultats généraux de cet exercice est prévue pour 2024.

Compte tenu d'une forte évolution des technologies financières et de la prise en compte exclusive des grands groupes bancaires dans l'enquête et les examens ciblés de la BCE, la Banque a décidé de lancer durant l'été 2023 une nouvelle enquête dédiée aux établissements de crédit locaux ou spécialisés. Les premières réponses ont été reçues fin 2023 et sont en cours d'analyse. Cette enquête vise à permettre à la Banque de mettre à jour sa connaissance de la transformation digitale en cours chez ces banques et d'opérer le suivi de recommandations données dans le cadre d'enquêtes précédentes.

### ***L'Insurtech dans les entreprises d'assurance***

L'innovation technologique a également une incidence croissante sur le modèle d'entreprise des

entreprises d'assurance. Les changements rapides induits par cette innovation technologique ont pour effet non seulement de créer des opportunités pour les start-ups et les entreprises technologiques établies de fournir des services financiers, mais également de permettre aux assureurs traditionnels d'adapter et d'améliorer leur modèle d'entreprise ainsi que leurs services et produits. Cependant, ces nouvelles tendances peuvent également faire naître ou amplifier certains risques.

Dans ce contexte, la Banque a contribué, au sein de l'EIOPA, à l'élaboration de nouvelles lignes directrices à l'intention des autorités de contrôle pour les aider à analyser le modèle d'entreprise des entreprises d'assurance dont les activités numériques sont très développées. Pour des technologies telles que l'intelligence artificielle, le big data, les crypto-actifs, l'Internet des objets, etc., les opportunités et les risques pour le secteur de l'assurance ont été analysés, et l'incidence sur le fonctionnement (par exemple sur la tarification, la gestion des sinistres, etc.) des entreprises d'assurance a été cartographié. En outre, des outils ont été développés pour estimer le degré de numérisation des opérations d'une entreprise et la viabilité à long terme de son modèle

d'entreprise. Ce travail devrait permettre de déterminer quelles entreprises européennes pourraient voir leur viabilité financière compromise par l'utilisation des nouvelles technologies et quelles entreprises pourraient développer avec succès leurs activités numériques.

Enfin, des dossiers spécifiques ont été comparés entre différents acteurs numériques opérant dans le secteur financier. Il en ressort que le développement des activités numériques a été mis en œuvre avec plus ou moins de succès dans le secteur de l'assurance. En outre, cette comparaison a permis de formuler des points d'attention pour le contrôle. Pour certaines entreprises technologiques, il a été constaté qu'elles avaient besoin d'un certain temps pour atteindre une rentabilité durable et qu'elles doivent donc disposer de solides réserves financières.

## 7.5 Résilience opérationnelle numérique

### *Digital Operational Resilience Act*

Le règlement européen sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier (*Digital Operational Resilience Act*, DORA) est entré en vigueur le





16 janvier 2023<sup>1</sup>. Ses dispositions s'appliquent à partir du 17 janvier 2025.

L'initiative de ce règlement a été motivée par la dépendance toujours plus grande dans le secteur à l'égard des actifs et processus numériques. En conséquence, les risques liés aux technologies de l'information et de la communication (TIC) représentent un défi croissant pour la résilience opérationnelle, la performance et la stabilité du système financier européen. En outre, la Commission européenne a estimé que la législation antérieure n'avait pas abordé cette question de manière suffisamment détaillée et exhaustive, qu'elle n'avait pas fourni aux autorités de surveillance financière les instruments les plus adéquats pour s'acquitter de leur mandat, et qu'elle avait laissé trop de place à des approches divergentes au sein d'un marché unique. Les autorités européennes de surveillance (AES) avaient également appelé à une approche plus cohérente de la gestion des risques liés aux TIC dans le secteur financier par la voie d'un avis technique commun.

Le règlement DORA repose sur cinq piliers :

- Le premier pilier se compose de principes et d'exigences clés en matière de gouvernance et de gestion des risques liés aux TIC, inspirés par les normes, lignes directrices et recommandations internationales et sectorielles pertinentes. Ces exigences couvrent des fonctions spécifiques de la gestion des risques liés aux TIC (identification, protection et prévention, détection, – réponse et rétablissement, – apprentissage et évolution, et communication) et soulignent l'importance d'un cadre adéquat pour la politique et l'organisation. Le rôle crucial et actif que doit jouer l'organe de direction dans la mise en place du cadre de gestion des risques liés aux TIC et dans l'attribution de rôles et de responsabilités clairs pour les fonctions liées aux TIC relèvent, entre autres, de ce premier pilier.
- Le deuxième pilier contient des exigences concernant la gestion et la classification des incidents liés aux TIC, ainsi que des dispositions visant à harmoniser et à rationaliser la notification des incidents majeurs aux autorités compétentes.

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et modifiant les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 909/2014 et (UE) 2016/1011.

En outre, ce pilier traite de la responsabilité qu'ont les autorités compétentes de prévoir un retour d'information et un accompagnement à l'intention des entités financières, et de transmettre les données pertinentes à d'autres autorités ayant un intérêt légitime. L'ambition est que les entités financières n'aient à déclarer les incidents majeurs qu'à une seule autorité compétente. À cet égard, les AES, la BCE et l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (*European Union Agency for Cybersecurity*, ENISA) étudieront la faisabilité d'une plateforme européenne. Les obligations de déclaration d'incidents prévues par la PSD2 seront pleinement intégrées dans ce pilier.

- Le troisième pilier concerne les exigences en matière de tests de résilience opérationnelle numérique, c'est-à-dire l'évaluation périodique de la résilience aux cyberattaques et l'identification des faiblesses, des défaillances ou des lacunes, ainsi que la mise en œuvre rapide de mesures correctives. Alors que toutes les entités financières doivent soumettre leurs systèmes TIC à des tests, qui peuvent aller du scannage des vulnérabilités à l'analyse du code logiciel, seules les entités identifiées comme importantes par les autorités compétentes seraient tenues de procéder à des tests de pénétration avancés fondés sur la menace (*Threat-Led Penetration Testing*).
- Quatrièmement, le règlement contient des dispositions visant à assurer une gestion adéquate des risques TIC associés aux tiers prestataires de services informatiques. D'une part, cet objectif sera atteint en imposant des règles de principe en matière de suivi de ce risque par les entités financières et en instaurant des réglementations qui harmonisent les éléments clés de la prestation de service et de la relation avec les fournisseurs de TIC externes. D'autre part, le règlement vise à promouvoir la convergence des approches de contrôle des risques liés aux tiers prestataires de services informatiques dans le secteur financier en établissant un cadre d'oversight pour les fournisseurs de services TIC externes critiques.
- Le cinquième et dernier pilier devrait sensibiliser aux risques liés aux TIC et aux aspects y afférant. Ce pilier s'attache à limiter la propagation de ces risques et à soutenir les capacités défensives et les techniques de détection des menaces, notamment en permettant explicitement aux entités

financières de mettre en place des accords de partage mutuel d'informations sur les cybermenaces.

Afin de maximiser l'harmonisation au sein du secteur financier, DORA s'adresse à un large éventail d'entités financières, dont les dépositaires centraux de titres, les établissements de crédit, les entreprises d'assurance et de réassurance, les sociétés de bourse, les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique.

DORA doit être vu comme une « lex specialis » au regard de la directive de l'UE relative aux mesures visant à assurer un niveau commun élevé de cybersécurité dans l'Union (également connue sous le nom de directive NIS 2)<sup>1</sup>. Cela signifie que les exigences de DORA, en ce qui concerne par exemple la sécurité des TIC ou la notification des incidents, vont au-delà de celles de la directive NIS 2, et que les établissements relevant de DORA peuvent se limiter au respect des dispositions de DORA, à moins que – ce qui n'est pas attendu – la transposition nationale de la directive NIS 2 n'étende explicitement son champ d'application ou ses dispositions.

Compte tenu de la forte interconnexion entre la résilience numérique et la résilience physique des entités financières, les obligations des chapitres III et IV de la directive sur la résilience des entités critiques (CER)<sup>2</sup> ne s'appliquent pas aux établissements financiers relevant de DORA. Là encore, la transposition nationale de la directive CER pourrait en étendre le champ d'application ou les dispositions.

La Banque s'engage à assurer une mise en œuvre réussie du règlement DORA de diverses manières :

- D'une part, elle contribue activement à la création de textes de niveau 2 qui clarifieront le règlement DORA dans de nombreux domaines. Cela a conduit à une première série de normes relatives au cadre de gestion des risques liés aux TIC, aux critères de classification des incidents liés aux TIC, aux politiques relatives aux services TIC fournis par des tiers qui soutiennent des fonctions critiques

1 Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures visant à assurer un niveau commun élevé de cybersécurité dans l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148.

2 Directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relative à la résilience des entités critiques et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil.

ou importantes de l'entreprise et, enfin, aux modèles à utiliser dans la déclaration des dépendances aux TIC aux autorités compétentes<sup>3</sup>. Une deuxième série de documents doivent être finalisés d'ici le 17 juillet 2024 qui comprendront des dispositions relatives à la notification des incidents majeurs liés aux TIC, ainsi qu'aux tests avancés de pénétration fondés sur la menace, à la sous-traitance des services TIC qui soutiennent des fonctions critiques ou importantes, et aux normes destinées à l'efficacité de l'oversight exercé sur les fournisseurs tiers critiques. Cette deuxième série de documents fait actuellement l'objet d'une consultation publique<sup>4</sup>.

- D'autre part, elle s'engage aussi très dynamiquement dans la mise en œuvre réussie de DORA en sensibilisant le secteur à l'aide de différents séminaires et communications, en facilitant l'intégration de DORA dans l'ordre juridique belge, en élaborant les outils et processus informatiques nécessaires, en adaptant les méthodologies de contrôle existantes, et en anticipant autant que possible l'incidence qu'aura l'oversight des tiers critiques sur son travail.

## 8. Résolution

**L'année 2023 fut marquée, pour ce qui concerne la résolution, par la fin d'un cycle important, clôturant la période de transition au cours de laquelle le mécanisme de résolution unique (*Single Resolution Mechanism, SRM*) a achevé sa première phase de développement.** Ceci s'est traduit par trois achèvements majeurs. Premièrement, la période de transition définie pour que les banques puissent satisfaire les attentes du Conseil de résolution unique (*Single Resolution Board, SRB*) à leur égard s'est achevée à la fin de l'année 2023. Deuxièmement, la période de transition définie en 2019 dans la directive BRRD2<sup>5</sup> pour satisfaire à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) a

3 [ESAs publish first set of rules under DORA for ICT and third-party risk management and incident classification | European Banking Authority \(europa.eu\)](#).

4 [ESAs launch joint consultation on second batch of policy mandates under the Digital Operational Resilience Act | European Banking Authority \(europa.eu\)](#).

5 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.

pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Troisièmement, 2023 correspond également à la dernière année de la période de constitution du Fonds de résolution unique au cours de laquelle des ressources correspondant à 1 % des dépôts couverts détenus par les établissements de crédit établis au sein de l'union bancaire ont été prélevées sur le secteur bancaire. Cela signifie donc que les établissements de crédit ont à présent développé les capacités opérationnelles nécessaires à leur mise en résolution et ont constitué les coussins financiers permettant d'abord d'absorber leurs pertes pour ensuite les recapitaliser. Ceux-ci s'accompagnent de plus de moyens financiers substantiels mis à la disposition du SRB, permettant de faciliter l'exécution d'une procédure de résolution.

**Alors qu'une période s'achève, une autre s'ouvre, avec de nouveaux chantiers en perspective, dont l'un des objectifs principaux sera de tester les capacités développées par les banques pour faire face à leur résolution.** Afin de déterminer la meilleure approche pour organiser ces travaux, le mécanisme de résolution unique a, au cours de l'année 2023, lancé une révision stratégique permettant entre autres de définir les objectifs à atteindre au cours des 5 prochaines années. L'année 2024 sera également marquée par la négociation d'une série d'améliorations du cadre législatif européen régissant la résolution (projet connu sous l'acronyme CMDI pour *Crisis Management and Deposit Insurance*). Ces négociations seront menées par la présidence belge du Conseil de l'Union européenne au cours du 1<sup>er</sup> semestre de l'année 2024.

## 8.1 Résolvabilité – 2023 : la fin d'un cycle

### Opérationnalisation des stratégies de résolution

En 2020, le SRB a publié ses *Expectations for Banks*, qui définissent les principes et les attentes pour rendre opérationnelle la stratégie de résolution des établissements de crédit. Il était attendu des établissements de crédit de l'union bancaire qu'ils constituent certaines capacités spécifiques avant la fin de 2023 leur permettant, le cas échéant, de mettre en œuvre leur stratégie de résolution en cas de crise. Le SRB ayant adopté une approche étalée dans le temps, chaque cycle de planification de la résolution entre 2020 et 2023 fut assorti de priorités auxquelles durent s'atteler les établissements de crédit. Pour 2023, il s'agissait de poursuivre le développement des *bail-in playbooks*, en accordant une attention particulière au

mécanisme de remontée des pertes subies par des filiales vers l'entité de résolution, et au mécanisme de recapitalisation par l'entité de résolution des filiales sujettes à une stratégie de point d'entrée unique (*single point of entry* – SPE)<sup>1</sup>. Le développement de capacités permettant d'établir un plan de réorganisation des activités après l'application du *bail-in* et la séparabilité constituaient des priorités complémentaires.

**L'évaluation de la résolvabilité conduite par le SRB<sup>2</sup> confirme que les banques ont accompli des progrès substantiels sur tous les aspects abordés dans les *Expectations for Banks*.** Les établissements de crédit belges relevant de la compétence du SRB ont eux aussi constitué leurs capacités de résolution pour la fin de 2023. Cela étant, la planification de la résolution constitue un processus itératif. Si les établissements de crédit doivent rester attentifs en permanence au respect des principes énoncés dans les *Expectations for Banks*, ils devront à présent tester et, au besoin, ajuster leurs capacités de résolution. En effet, ces capacités à présent constituées, entre autres par le développement de *playbooks*, éléments importants pour rendre opérationnelles les stratégies de résolution, l'attention devra maintenant se porter sur les tests.

Les *Expectations for Banks* établies par le SRB sont également utilisées par la Banque pour les établissements moins importants (LSI) relevant de ses compétences, lorsque le plan de résolution prévoit leur résolution. Cependant, dans sa détermination du délai accordé à ces LSI, la Banque prend également en compte les caractéristiques des établissements concernés et leur accorde une année supplémentaire pour répondre aux *Expectations for Banks*. Par conséquent, les tests portant sur les capacités de résolution des LSI auront lieu pour la première fois en 2024.

### Exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles

**Outre les exigences qualitatives auxquelles doivent satisfaire les établissements de crédit pour être résolubles, une exigence quantitative leur est également imposée: le MREL. Le MREL**

1 Cette stratégie – prévue dans le plan de résolution – consiste à désigner une entité d'un groupe comme « entité de résolution » et à lui appliquer à elle seule les instruments de résolution en cas de crise. Pour plus d'informations sur la stratégie SPE, voir le rapport annuel 2022.

2 SRB, *Resolvability of Banking Union Banks: 2022*, septembre 2023.

doit garantir que les actionnaires et les créanciers/ investisseurs d'un établissement de crédit absorbent les pertes et soient responsables de la recapitalisation de la banque. Ceci permet d'éviter que les contribuables n'aient à supporter le prix de la défaillance d'un établissement de crédit, comme cela a été le cas lors de la précédente crise financière.

Le cycle 2023 de planification de la résolution a été une année charnière, puisque c'était la dernière année pour constituer une capacité MREL suffisante pour répondre à l'exigence dans son intégralité. Malgré les turbulences auxquelles a été confronté le secteur bancaire au niveau mondial au cours du premier semestre 2023 (voir la section B.1 sur les turbulences des marchés financiers), un volume important d'instruments MREL a tout de même été émis. Ainsi, au premier semestre de 2023, des passifs éligibles d'un montant de 4 976,61 millions d'euros ont été émis par les établissements de crédit belges, contre 3 878,85 millions d'euros au premier semestre

de 2022. Au troisième trimestre de 2023 également, les établissements de crédit belges sont restés actifs sur le marché MREL<sup>31</sup>.

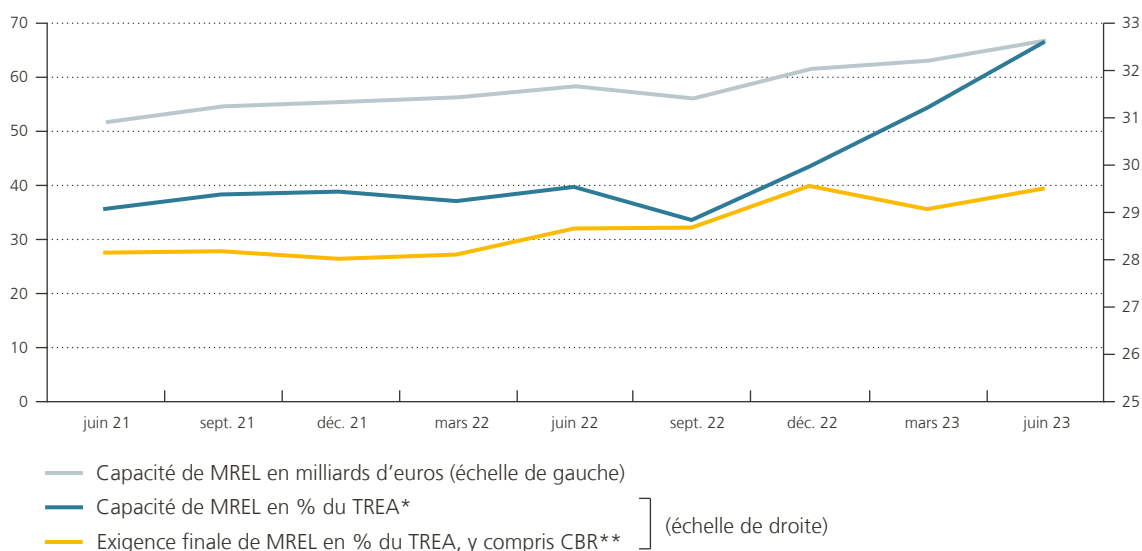
Le Graphique 4 montre l'évolution, depuis juin 2021, de la constitution de la capacité MREL externe des établissements de crédit belges dotés d'une stratégie de résolution.

Comme le MREL est exprimé en termes relatifs par rapport au montant total d'exposition au risque et à la mesure de l'exposition totale, ses montants absolus évoluent avec le temps. En outre, les instruments de fonds propres de catégorie 2 et les engagements éligibles sont limités dans le temps, ce qui contraint les établissements de crédit concernés à régulièrement les renouveler pour conserver une capacité de MREL

1 Ces chiffres sont basés sur la *SRB MREL quarterly data collection*. Ce reporting est également soumis par les établissements moins importants de droit belge dotés d'une stratégie de résolution.

#### Graphique B.4

#### Constitution de la capacité de MREL externe des établissements de crédit belges dotés d'une stratégie de résolution



Source: BNB (Reporting trimestriel MREL-TLAC). Ce reporting est requis conformément au Règlement d'exécution (UE) 2021/763 de la Commission du 23 avril 2021 définissant des normes techniques d'exécution pour l'application du règlement 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. Il convient de noter que ce reporting ne s'applique qu'aux établissements de crédit soumis à un MREL basé sur la BRRD2 et à une stratégie de résolution qui ne repose pas sur une liquidation dans le cadre des procédures normales d'insolvabilité.

\* Total risk exposure amount (TREA): Montant total d'exposition au risque

\*\* Combined buffer requirement (CBR): Exigence globale de coussin.

suffisante. Les établissements de crédit continueront par ailleurs à opérer sur le marché des instruments de MREL afin de respecter leurs propres coussins de gestion interne.

### **Fonds de résolution unique**

**En 2023, dernière année de la période de transition au cours de laquelle le fonds de résolution unique (Single Resolution Fund, SRF) aura dû être constitué, les établissements assujettis ont contribué conjointement à hauteur de 11,7 milliards d'euros (13,7 milliards d'euros en 2022).**

De ces contributions, 330,1 millions d'euros proviennent des établissements de droit belge soumis à contribution, contre 447,6 millions d'euros en 2022. Cette diminution s'explique, entre autres, par la diminution du niveau cible attendu au niveau de l'Union bancaire<sup>1</sup>. Le SRB a prévu en 2023 que le montant devant être atteint par le SRF devrait s'élever à 77,6 milliards d'euros et non à 80,0 milliards d'euros comme estimé en 2022<sup>2</sup>. Sur les huit années de contribution, la Belgique aura contribué à hauteur de 2,7 milliards d'euros, soit pour plus de 3,5 % des réserves du SRF.

**Il faudra attendre le premier trimestre 2024 pour déterminer si le montant atteint en 2023 est suffisant pour qu'aucune contribution ne doive être prélevée en 2024.** Le montant cible est un montant dynamique, évoluant en fonction de l'évolution des dépôts couverts au niveau de l'Union bancaire. Le montant à collecter dans le futur dépendra de l'évolution des dépôts couverts mais aussi du recours éventuel au SRF dans le cadre d'une résolution. Chaque année, le SRB vérifiera si les moyens financiers disponibles du SRF excèdent le niveau cible. Si ceux-ci sont inférieurs au niveau cible, le SRB prélèvera de nouvelles contributions.

## **8.2 2024: le début d'un nouveau cycle en matière de résolution**

Si l'année 2023 a marqué la fin d'un cycle, l'année 2024 ouvre quant à elle la nécessité de définir

de nouveaux horizons, à la fois pour consolider et tester la résolvabilité des établissements de crédit et pour renforcer le cadre législatif relatif à la résolution, tant pour les établissements de crédit que pour les entreprises d'assurances. Ces travaux auxquels se sont attelées les autorités devraient voir leur aboutissement dans les mois à venir.

### **Résolvabilité des établissements de crédit: une nouvelle approche afin de tester l'opérationnalisation des stratégies de résolution**

Maintenant que les établissements de crédit au sein de l'union bancaire ont développé les capacités nécessaires à l'opérationnalisation de leur stratégie de résolution, en mettant en œuvre les *Expectations for Banks*, il convient d'une part d'assurer que ces capacités seront maintenues et mises à jour, et d'autre part de tester leur efficacité. Ces tests pourront être effectués de différentes manières, par exemple à l'aide d'exercices de simulation de crise, de tests de résistance, d'inspections sur place, ou encore de exercices *dry runs*. Ces derniers permettent aux établissements de crédit de s'assurer que le plan de résolution peut effectivement être mis en pratique. Ils leur permettent également de cerner les principes pour lesquels des efforts supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires pour agir rapidement en cas de crise. La plupart des établissements de crédit belges ont déjà effectué de tels exercices, principalement en ce qui concerne la mise en œuvre du bail-in et la fourniture d'informations par leurs *Management Information Systems*. Il leur faudra cependant aussi tester leurs capacités de résolution d'une manière plus structurée, en utilisant des critères communs définis dans le programme de travail pluriannuel du SRB (*SRB multiannual work program*). Il s'agira d'un exercice récurrent, destiné à améliorer la qualité et l'applicabilité des capacités de résolution, et à recenser les éventuelles lacunes, appelées ensuite à être corrigées. La mise en œuvre de ces tests, qui constitueront le cœur du programme de travail du mécanisme de résolution unique au cours des prochaines années, nécessitera de déployer de nouvelles méthodologies et pratiques.

Afin d'établir ce nouveau programme de travail, le SRB a entamé une réflexion, baptisée « Vision 2028 », qui vise à redéfinir sa stratégie pour les cinq années à venir. Cette réflexion, qui a débuté avec une large consultation des parties prenantes, tant internes qu'externes, a pour objectif principal de définir les

1 Egal à au moins 1 % du montant total des dépôts couverts détenus par les établissements de crédit et entreprises d'investissement établis dans l'Union bancaire.

2 Cette diminution étant principalement due à la décélération du taux de croissance des dépôts couverts au niveau de l'Union bancaire.

axes prioritaires en matière de planification de la résolution, en mettant l'accent sur un programme de tests des capacités de résolution. Elle vise également à adapter l'organisation pour renforcer son efficacité en tenant compte des inflexions dans ses activités et pour l'équiper le plus adéquatement en vue des défis qui se présenteront. Cette nouvelle stratégie devrait être finalisée par le SRB et communiquée dans les premiers mois de l'année 2024.

### **Élargir le cadre de résolution bancaire: CMDI**

**Le 18 avril 2023, la Commission européenne a publié un ensemble de propositions législatives visant à réformer et à renforcer le cadre commun pour la gestion des crises bancaires et les systèmes nationaux de garantie des dépôts.** Ce paquet, intitulé *bank crisis management and deposit insurance framework* (abrégé CMDI) vise à apporter des modifications à la directive sur le redressement et la résolution des banques (*Bank Recovery & Resolution Directive – BRRD*)<sup>1</sup>, au règlement sur le mécanisme de résolution unique (*Single Resolution Mechanism Regulation – SRMR*)<sup>2</sup> et à la directive sur les systèmes de garantie des dépôts (*Deposit Guarantee Schemes Directive – DGSD*)<sup>3</sup> afin de se conformer à la déclaration de l'Eurogroupe du 16 juin 2022 sur l'avenir de l'union bancaire et, en particulier, de faciliter la mise en œuvre d'une procédure de résolution des établissements de petite et moyenne taille. En substance, la proposition de la Commission vise à élargir l'application du cadre de résolution en révisant la troisième condition de résolution, à savoir l'évaluation de l'intérêt public dans la gestion des crises bancaires. Elle propose en outre de faciliter l'utilisation des fonds du système de garantie des dépôts pour financer la résolution de ces banques sous certaines conditions, étant

entendu que le MREL reste, pour ces établissements aussi, la première ligne de défense.

### **Le test d'intérêt public**

**Le test d'intérêt public détermine si l'on peut déroger aux règles normales d'insolvabilité en appliquant les instruments de résolution, lorsque la défaillance d'un établissement est avérée ou prévisible (*failing or likely to fail*).** Depuis l'introduction du cadre de résolution, la Commission européenne constate toutefois que différentes autorités de résolution interprètent le test d'intérêt public de manière restrictive, et qu'il y a dès lors lieu de l'harmoniser et de l'élargir. Selon les règles actuelles, il ne peut être opté pour la résolution que si elle est nécessaire pour atteindre les objectifs de résolution et si ces objectifs ne peuvent pas être atteints dans la même mesure par une procédure normale d'insolvabilité. La proposition CMDI modifie la formulation du test en prévoyant qu'il ne peut être opté pour la procédure d'insolvabilité que si elle permet d'atteindre les objectifs de la résolution plus efficacement – et non simplement dans la même mesure – qu'avec une procédure de résolution. Cette modification devrait permettre par ailleurs d'estimer plus facilement, dans le cas d'établissements de crédit de petite et moyenne taille, que la résolution sert l'intérêt public<sup>4</sup>.

### **Financement de la résolution**

**Intimement liée au recours plus accessible au cadre de résolution se pose la question du financement de la résolution.** L'exigence MREL demeure la première ligne de défense interne d'un établissement qui fait face à des problèmes d'ordre financier. Cette première ligne de financement peut, sous certaines conditions, être complétée par des sources de financement constituées par le secteur, notamment les fonds

1 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution et le financement des mesures de résolution, 18 avril 2023, COM(2023) 227 final - 2023/0112 (COD).

2 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les conditions de résolution et le financement des mesures de résolution, 18 avril 2023, COM(2023) 226 final - 2023/0111 (COD).

3 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/49/UE en ce qui concerne le champ de protection des dépôts, l'utilisation des fonds des systèmes de garantie des dépôts, la coopération transfrontière et la transparence 18 avril 2023, COM(2023) 228 final - 2023/0115 (COD).

4 Sur la base d'une analyse de l'incidence du nouveau cadre proposé, le SRB estime qu'il pourrait concerner 26 établissements de crédit. Ces établissements, actuellement recensés comme des banques éligibles à la liquidation selon la procédure normale d'insolvabilité, pourraient, de l'avis du SRB, faire l'objet d'une résolution. L'analyse a été présentée par le SRB lors d'un séminaire commun avec le SSM le 16 octobre 2023 ([https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2023-10-19\\_SRB-SSM-Seminar-Impact-of-CMDI-changes-on-funding-SL.pdf](https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2023-10-19_SRB-SSM-Seminar-Impact-of-CMDI-changes-on-funding-SL.pdf)).

de résolution et les systèmes de garantie des dépôts<sup>1</sup>. Or, les règles restrictives permettant de débloquer l'accès aux fonds dans le cadre de la résolution pourraient entraver leur utilisation en pratique. La Commission, avec l'objectif de protéger l'argent du contribuable, propose d'introduire une préférence générale pour tous les dépôts (les dépôts protégés par un fonds de garantie des dépôts bénéficieraient de la même préférence que tous les autres dépôts dans la hiérarchie des créanciers, alors qu'ils disposent actuellement d'un statut préférentiel) et de permettre aux systèmes de garantie des dépôts d'intervenir sous certaines conditions afin de débloquer l'accès pour un établissement en résolution au fonds de résolution. Le recours plus accessible aux filets de sécurité privés financés par le secteur, associé à une capacité interne d'absorption des pertes robustes, devront permettre de mieux protéger les contribuables et les déposants en situation de crise.

### **Objectifs modifiés en matière de résolution**

**Outre la révision du test d'intérêt public et des options de financement, la Commission européenne propose également d'apporter des modifications importantes aux objectifs du cadre de résolution.** Ainsi, le paquet CMDI modifie l'objectif de résolution consistant à recourir aussi peu que possible aux aides financières publiques. En revanche, il prévoit que lorsqu'un établissement de crédit en résolution a encore besoin d'un soutien financier publique, le financement par les filets de sécurité alimentés par le secteur doit être préféré au financement public. En outre, dans le cadre du paquet CMDI, la résolution devrait viser à protéger tous les déposants, tout en minimisant les pertes pour les systèmes de garantie des dépôts. Ce faisant, la Commission modifie l'objectif de résolution actuel visant à protéger uniquement les déposants couverts. Elle introduit également une évaluation des fonctions critiques au niveau régional. En vertu du paquet CMDI, lorsqu'une autorité de résolution envisage de placer un établissement de crédit en résolution, elle devrait considérer les conséquences dues à l'interruption de ces fonctions sur l'économie réelle ou la stabilité financière non seulement au niveau national

<sup>1</sup> Pour rappel, un système de garantie des dépôts est un fonds constitué sur base nationale destiné à offrir une indemnisation aux déposants éligibles en cas de faillite de leur établissement de crédit à concurrence de 100 000 euros. Le Fonds de résolution unique est le fonds de résolution constitué au niveau de l'union bancaire et qui a pour objectif de faciliter la mise en œuvre des mesures de résolution, sous certaines conditions, lorsque cela s'avère nécessaire.

mais également au niveau régional. Cela permettrait de placer en résolution non seulement les établissements de crédit d'importance nationale, mais aussi les établissements de crédit dont la liquidation aurait un impact significatif uniquement au niveau régional.

### **Sélections choisies (*Capita selecta*)**

Enfin, le paquet CMDI comprend un grand nombre de modifications techniques. Le principal exemple est l'introduction d'une alerte précoce que l'autorité de contrôle doit envoyer à l'autorité de résolution lorsqu'elle est d'avis qu'il existe un risque important de défaillance (imminente) d'une entité, alerte qui sera accompagnée d'un relevé des solutions possibles pour éviter la défaillance.

Les négociations sur la proposition de la Commission européenne concernant le cadre CMDI ont débuté au cours de l'année sous revue. Elles revêtent de l'importance pour les avancées en matière d'union bancaire. Au cours de l'année à venir, la Banque jouera un rôle clé dans ce dossier dans le cadre de la présidence belge de l'UE.

### **Etablir un cadre de résolution pour les entreprises d'assurances : un cadre pour le futur**

**Le Conseil européen et le Parlement européen sont parvenus à un accord (provisoire) sur la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance (*Insurance Recovery and Resolution Directive – IRRD*).** Après publication du texte par la Commission européenne en septembre de 2021, un accord a également été trouvé au sein du Conseil européen en décembre 2022. Au cours de l'année sous revue, des trilogues entre la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement européen se sont mis en place et le Conseil européen et le Parlement européen, à la mi-décembre, sont parvenus à un accord politique (provisoire). En janvier 2024, les travaux se sont poursuivis sous la présidence belge et les négociations sur les aspects techniques de l'accord politique provisoire ont également été finalisées. L'accord reste « provisoire » jusqu'à ce que le Conseil européen et le Parlement européen confirment formellement le texte de l'accord.

## 9. Révision de Solvabilité II

### **Solvabilité II, le cadre de contrôle prudentiel des entreprises d'assurance et de réassurance européennes, est appliqué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.**

Il couvre un large éventail d'exigences quantitatives et qualitatives portant sur l'accès aux activités d'assurance et de réassurance et leur exercice. Le cadre Solvabilité II prévoit également des mécanismes de révision visant à permettre des ajustements réglementaires sur la base de l'expérience déjà acquise. Le mandat confié à l'EIOPA de fournir d'ici la fin de 2020 un avis technique à la Commission européenne sur la révision des mesures de garantie à long terme et des mesures relatives au risque sur actions a donc trouvé son origine directement dans la directive même. À la suite d'une demande formelle d'avis technique, ce mandat a été étendu, le 11 février 2019, à un éventail d'éléments supplémentaires qui constituent l'essentiel de la directive.

### **L'avis de l'EIOPA a été envoyé à la Commission européenne et publié le 17 décembre 2020.**

Il comporte des propositions concrètes de modification du cadre réglementaire ainsi que les résultats d'une évaluation d'incidence holistique effectuée aux niveaux européen et national. Les recommandations de l'EIOPA visent à améliorer les principales exigences quantitatives, qualitatives et de reporting du cadre Solvabilité II de manière équilibrée et à mieux refléter les réalités économiques.

### **Le 22 septembre 2021, à la suite des analyses approfondies de l'EIOPA, la Commission européenne a formulé un ensemble de propositions législatives de révision de la directive Solvabilité II.**

Les modifications proposées se basent essentiellement, mais pas entièrement, sur l'avis de l'EIOPA. Elles ont pour ambition de soutenir les priorités politiques de l'UE, comme le financement de la reprise économique post-COVID-19, l'achèvement de l'union des marchés de capitaux et la canalisation des ressources nécessaires dans le cadre du *Green Deal* européen.

**S'agissant des réformes quantitatives, la proposition de la Commission européenne diffère sensiblement de l'avis de l'EIOPA. Les principales différences ont comme conséquences une augmentation des fonds propres et un assouplissement des exigences de fonds propres.** Dans une réaction au paquet de propositions, l'EIOPA exprime ses inquiétudes quant à l'assouplissement de

certaines mesures quantitatives, qui pourrait accroître les risques pour les assurés.

### **Le paquet de réformes proposé par la Commission européenne a ensuite fait l'objet d'une analyse plus approfondie au sein du Conseil européen.**

Le 5 octobre 2021, les ministres de l'Économie et des Finances de l'UE ont tenu un débat d'orientation, après quoi des travaux techniques se sont déroulés sous la présidence slovène, qui se sont poursuivis sous la présidence française.

### **Le 17 juin 2022, les États membres ont pu convenir d'une position commune concernant les ajustements à apporter aux propositions de la Commission européenne.**

Il est intéressant de noter que sur l'équilibre des réformes quantitatives, le Conseil a largement partagé la position de la Commission européenne. Il existe en revanche d'importantes divergences d'opinion sur les réformes qualitatives, telles que l'application du principe de proportionnalité et les attentes vis-à-vis de l'EIOPA concernant le développement d'instruments ou d'orientations ainsi que ses compétences dans le cadre de la résolution de conflits au sein de plateformes de coopération.

### **Au Parlement européen, les discussions et les débats ont commencé à l'été de 2022.**

Les positions des différents groupes politiques se sont avérées relativement divergentes. Après un an de négociations, un accord a été trouvé le 18 juillet 2023 au sein de la commission des affaires économiques et monétaires sur les ajustements aux propositions de la Commission européenne. Pour ce qui concerne les exigences de fonds propres, la proposition va principalement dans le sens de nouveaux assouplissements prudentiels.

### **La décision d'entamer les négociations interinstitutionnelles a été confirmée lors d'une session plénière du Parlement européen le 13 septembre 2023, donnant ainsi le coup d'envoi des trilogues entre les colégislateurs.**

Au cours de ces négociations, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil européen, représentés par l'Espagne au cours du second semestre de 2023 et par la Belgique au cours du premier semestre de 2024, s'uniront pour franchir les principaux obstacles.



Les institutions semblent s'accorder sur la manière d'ajuster les exigences de fonds propres liées au risque de taux d'intérêt. Il faut toutefois trouver un consensus sur le calcul de la correction pour volatilité, l'extrapolation de la courbe de taux sans risque et la marge de risque dans les provisions techniques.

En outre, les trois institutions conviennent de la nécessité d'instaurer un cadre de proportionnalité globalement permettant aux entreprises à profil de risque peu élevé d'appliquer une série de simplifications dans le cadre des trois piliers de Solvabilité II. Toutefois, les institutions doivent parvenir à un accord sur les critères d'éligibilité de ces entreprises, ainsi que sur la question de savoir si les autorités de contrôle nationales sont habilitées à refuser l'utilisation de cette série de simplifications. Les discussions sont en cours pour déterminer s'il y a lieu de n'accorder ce pouvoir que dans des situations exceptionnelles, ou de l'accorder également en cas de préoccupations sérieuses concernant la solvabilité, des défaillances dans la gestion et des changements importants dans les activités des entreprises.

Dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services, le contrôle transfrontalier joue un rôle important. Les trois institutions partagent le point de vue selon lequel une coopération plus étroite s'impose entre les autorités de contrôle

de l'État membre d'origine et de l'État membre d'accueil lorsque les activités transfrontalières sont importantes. Elles doivent trouver un accord sur les critères à appliquer pour qualifier des activités transfrontalières d'importantes, sur les modalités de mise en place de plateformes de coopération et sur le rôle et les compétences de l'EIOPA dans la gestion des conflits entre autorités de contrôle.

En ce qui concerne la durabilité, les trois institutions conviennent que, dans le cadre de leur propre évaluation des risques et de la solvabilité (*own risk and solvency assessment, ORSA*), les entreprises doivent évaluer toute exposition importante aux risques liés au changement climatique et, en cas d'exposition importante, évaluer l'incidence d'au moins deux scénarios de changement climatique à long terme. Les institutions doivent en outre convenir d'imposer ou non aux entreprises de faire figurer dans leur reporting public les derniers résultats de ces scénarios, ainsi que la relation entre leur profil de risque et leurs risques de durabilité, et les principales incidences négatives à cet égard sur les facteurs de durabilité.

En ce qui concerne le reporting, les trois institutions conviennent que les bilans des entreprises doivent être soumis à un audit, mais doivent trouver un terrain d'entente quant aux éventuelles extensions et exemptions concernant cette exigence, en particulier



la possibilité pour les États membres d'étendre cette exigence à l'ensemble du reporting public et d'exempter les entreprises présentant un profil de risque peu élevé.

Les institutions doivent décider entre elles si les utilisateurs de modèles internes doivent fournir chaque année à leurs autorités de contrôle un calcul de leurs exigences de fonds propres selon la formule standard ou s'il y a lieu plutôt d'adapter la réglementation sur ce point.

Une autre série de propositions concerne l'adaptation du contrôle de groupe. Les institutions doivent s'accorder sur la manière d'identifier les holdings d'assurance et sur les compétences des autorités de contrôle pour éliminer les obstacles au contrôle de groupe. Ainsi, il est proposé, pour les cas où l'efficacité du contrôle de groupe est compromise, de donner aux autorités de contrôle le pouvoir de modifier les dispositions internes et la division du travail au sein du groupe.

En ce qui concerne le contrôle macroprudentiel, les institutions doivent s'entendre sur la question de savoir si l'établissement d'un plan de gestion des

risques de liquidité doit être obligatoire ou non. Il peut être envisagé de rendre ce plan obligatoire, comme il est possible de laisser à l'autorité de contrôle le soin de déterminer quelles entreprises sont tenues de l'établir.

**La liste non exhaustive des ajustements au cadre de Solvabilité II présentée ci-dessus donne un aperçu des questions clés sur lesquelles les institutions sont parvenues à un accord politique à la mi-décembre** sous la présidence espagnole. La présidence est passée en janvier 2024 à la Belgique, à qui il revient de finaliser les aspects techniques de l'accord politique, puis de le mettre en œuvre.