

Bruxelles, le 31 juillet 2026
(OR. en)

12301/26

Dossiers interinstitutionnels:
2023/0111(COD)
2023/0113(COD)

EF 219
ECOFIN 1066

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Compétitivité du secteur bancaire et marché unique bancaire



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.7.2026
COM(2026) 615 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Compétitivité du secteur bancaire et marché unique bancaire

{SWD(2026) 615 final}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Compétitivité du secteur bancaire et marché unique bancaire

1. Le rôle du secteur bancaire dans l'économie de l'UE

Les banques jouent un rôle clé dans l'économie de l'UE, et un secteur bancaire compétitif est essentiel au financement de la croissance, de l'innovation et des priorités stratégiques. Inversement, la compétitivité des banques dépend de la bonne santé et de la robustesse de l'économie. Les banques constituent la première source de financement des ménages comme des grandes et des petites et moyennes entreprises de l'UE. Au-delà de leur rôle traditionnel de prêteur, elles facilitent l'accès des entreprises et des épargnants aux marchés des capitaux, en aidant les premières à obtenir des financements en fonds propres et par l'endettement, et les seconds à investir. Dans un paysage géopolitique en rapide évolution, ces différents rôles du secteur bancaire sont d'autant plus importants qu'ils contribuent à la préservation de l'autonomie stratégique de l'UE. Les banques sont incontournables pour répondre aux besoins de financement croissants des entreprises de l'UE, en particulier dans les secteurs stratégiques.

Grâce à la stratégie relative à l'union de l'épargne et des investissements (UEI)¹, le système financier de l'UE sera mieux à même d'orienter l'épargne vers l'investissement productif. Cette stratégie table sur un secteur bancaire efficace et intégré, dont le fonctionnement repose sur un corpus réglementaire unique et une union bancaire complète. Elle est alignée, de même que les propositions esquissées dans le présent rapport, sur la boussole pour la compétitivité de l'UE², les recommandations des rapports Letta³ et Draghi⁴, la stratégie pour le marché unique⁵, la feuille de route "Une Europe, un marché"⁶ et le plan d'action pour un nettoyage approfondi de la réglementation⁷. Pour soutenir l'économie de l'UE dans son ensemble, un secteur bancaire compétitif doit pouvoir opérer de manière aussi fluide que possible par-delà les frontières, offrir un large choix de produits aux épargnants et aux investisseurs et atteindre une taille adéquate, dans le respect des exigences prudentielles et des règles de concurrence applicables. Dans le même temps, il doit rester suffisamment flexible pour intégrer des modèles économiques diversifiés et être en mesure de favoriser l'innovation et d'accueillir de nouveaux entrants.

Le secteur bancaire et les marchés des capitaux de l'UE sont interdépendants et devraient se développer en parallèle. Les banques peuvent favoriser le développement des marchés des capitaux de l'UE, en particulier par-delà les frontières nationales, en bénéficiant elles-mêmes des importants flux de revenus générés par les investissements et services aux entreprises qui en découlent. Elles peuvent par exemple accompagner les investisseurs en développant des produits sur mesure ou des activités de souscription. Inversement, un marché des capitaux plus efficace et plus intégré peut aider les banques à gagner en compétitivité au niveau national et

¹ Commission européenne (2025), *Stratégie pour une union de l'épargne et des investissements*.

² Commission européenne (2025), *Une boussole pour la compétitivité de l'UE*.

³ Enrico Letta (2024), *Much more than a Market*.

⁴ Mario Draghi (2025), *The future of European competitiveness*.

⁵ Commission européenne (2025), *Stratégie pour un marché unique simple, homogène et solide*.

⁶ Commission européenne (2026), *Feuille de route "Une Europe, un marché" du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne*.

⁷ Commission européenne (avril 2026), plan d'action pour un nettoyage approfondi de la réglementation accompagnant la communication intitulée *Un corpus réglementaire de l'UE plus simple, plus clair et mieux mis en œuvre*.

international. Dans l'UE, cette complémentarité entre secteur bancaire et marchés des capitaux non seulement contribuerait à financer l'économie, y compris ses priorités stratégiques, mais réduirait également la dépendance à l'égard de banques internationales étrangères pour des services financiers essentiels.

Un secteur bancaire peu performant ou fragile ne peut jouer efficacement son rôle économique et répondre aux besoins d'investissements croissants des entreprises de l'UE. En conséquence, le secteur bancaire de l'UE doit être suffisamment robuste pour faire preuve de résilience en cas de choc, avec des fondamentaux solides (par exemple, bonne rentabilité, bonnes valorisations de marché, bon rendement des fonds propres, structures de coûts allégées, gouvernance solide) et des niveaux adéquatement calibrés de fonds propres et de liquidité. En effet, cette résilience peut être considérée comme une composante cruciale de la compétitivité dans le secteur bancaire.

La présente communication et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne font suite à l'engagement pris par la Commission d'évaluer l'état actuel de la compétitivité du secteur bancaire de l'UE. Les sections qui suivent mettent en lumière les progrès substantiels accomplis dans l'amélioration de la résilience et des performances globales du secteur au cours des 15 dernières années, exposent les principaux problèmes qu'il reste à résoudre et proposent une voie à suivre positive pour l'avenir. La communication est le fruit de consultations approfondies menées auprès de toutes les parties prenantes afin de garantir que l'analyse, l'évaluation et les conclusions qu'elle présente sont ancrées dans la réalité, comme exposé dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

Lorsqu'on examine la compétitivité du secteur bancaire de l'UE, il faut d'emblée tenir compte des compromis à négocier entre différents objectifs, et notamment:

- *Il convient de promouvoir l'innovation et la croissance durable tout en préservant la résilience.* Pour promouvoir l'innovation et la croissance dans l'économie de l'UE, il sera nécessaire d'impulser un changement responsable de culture et de procéder à un certain rééquilibrage du cadre réglementaire applicable aux banques, en passant de l'approche actuelle, souvent caractérisée par une aversion au risque, à une approche ouverte à une prise responsable de risques mesurés. La Commission a un rôle essentiel à jouer à cet égard, en réfléchissant au niveau de risque approprié que le système peut globalement supporter. Toutefois, la résilience du secteur bancaire, condition sine qua non d'une croissance durable, doit être préservée.
- *L'harmonisation des règles au niveau de l'UE suppose de réduire la marge discrétionnaire des autorités nationales.* Pour achever l'intégration du secteur bancaire à l'échelle de l'UE, il faudra mettre en place un corpus réglementaire véritablement unique, mais cet objectif ne pourra être atteint si les pratiques de surréglementation, de mise en œuvre divergente, de duplication des obligations déclaratives ou d'exercice abusif des compétences nationales à l'égard des concentrations se poursuivent.
- *L'intégration du secteur bancaire de l'UE doit s'accompagner de garanties appropriées, pour répondre à des préoccupations légitimes.* L'intégration du secteur

bancaire nécessite de modifier la relation actuelle entre les États membres d'origine et d'accueil, ce qui ne sera acceptable que si la stabilité financière est pareillement protégée dans tous les États membres.

- *On peut s'attendre à ce que les mesures prises pour stimuler la compétitivité aient un impact sur le niveau des exigences de fonds propres des banques.* Améliorer l'intégration du marché, supprimer les règles faisant double emploi, simplifier le cadre réglementaire, harmoniser les méthodes de calcul de certaines exigences ou instaurer une plus grande proportionnalité – toutes ces mesures auront un impact sur les exigences appliquées à certaines banques dans certains domaines et devront être soigneusement calibrées au regard de leur impact global.

La gestion de ces différents compromis supposera d'allier expertise technique et jugement politique pour ajuster soigneusement l'équilibre à trouver entre prise de risques et résilience du secteur bancaire. Cela se fera au moyen des mesures proposées dans le présent rapport, ainsi que sur une base continue, grâce à un suivi plus rigoureux de la compétitivité du secteur bancaire par la Commission.

2. Progrès et problèmes restant à résoudre dans le marché unique bancaire de l'UE

En réponse à la crise financière mondiale, l'UE a élaboré un corpus réglementaire unique pour les banques et réformé ses cadres de surveillance, de résolution et macroprudentiel. Ces 15 dernières années, ces réformes ont aidé les banques à gagner en résilience et permis une gestion efficace des crises lorsque c'était nécessaire. Dans l'union bancaire, le mécanisme de surveillance unique (MSU) est responsable de l'agrément de toutes les banques, et il surveille directement 111 banques pesant pour plus de 85 % du total des actifs bancaires. Le mécanisme de résolution unique (MRU) est responsable de la préparation aux crises et de la gestion des crises pour ces mêmes banques, avec le soutien d'un Fonds de résolution unique (FRU) de plus de 81 milliards d'EUR. Les systèmes nationaux de garantie des dépôts, bien financés, ont été renforcés pour permettre des remboursements rapides, ce qui a accru la confiance des déposants. L'Autorité bancaire européenne (ABE) a joué un rôle central dans l'élaboration du corpus réglementaire unique et le renforcement de la convergence des pratiques de surveillance dans l'ensemble de l'UE, tandis que le Comité européen du risque systémique (CERS) a joué le rôle de système d'alerte précoce et aidé à la mise en œuvre des mesures macroprudentielles nationales.

Ces réformes réglementaires et institutionnelles se sont accompagnées d'une transformation en profondeur du secteur bancaire de l'UE. Par contraste avec leur situation d'avant la crise financière mondiale, les banques de l'UE sont aujourd'hui résilientes, jouissant de positions solides en matière de fonds propres et de liquidité. Cette résilience a été systématiquement confirmée par les tests de résistance réalisés à l'échelle de l'UE par l'ABE et

la Banque centrale européenne (BCE), y compris lors du tout dernier exercice, mené en 2025⁸. Plus important encore, le secteur bancaire de l'UE a fait la preuve de sa résilience en conditions réelles, lors de la pandémie de COVID-19, du choc énergétique consécutif à l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie et des turbulences bancaires qui ont secoué les États-Unis et la Suisse au printemps 2023. Les banques ont agi comme des amortisseurs plutôt que comme des amplificateurs des tensions économiques. Depuis 2023, les banques de l'UE ont également renoué avec une rentabilité soutenue, revenant aux niveaux de rendement sur fonds propres d'avant la crise, ce qui montre bien que résilience et rentabilité peuvent aller de pair.

Quoique résilient et rentable, le secteur bancaire de l'UE reste très fragmenté selon les frontières nationales et confronté à un certain nombre de problèmes liés au cadre réglementaire et à sa mise en œuvre. Il faut résoudre ces problèmes pour que les banques puissent contribuer davantage à répondre aux importants besoins de financement, chiffrés à 1 200 milliards d'EUR par an par le rapport Draghi, qu'il convient de combler pour préserver la compétitivité, continuer de progresser dans la double transition écologique et numérique, renforcer la sécurité et la résilience et préserver notre souveraineté technologique, en particulier dans des secteurs stratégiques tels que les deep tech, les technologies propres, la défense, l'intelligence artificielle et les biotechnologies.

La Commission a identifié **trois grands problèmes qui limitent la capacité du secteur bancaire à soutenir efficacement l'économie de l'UE**. Premièrement, le secteur est trop fragmenté, ce qui empêche les passages à l'échelle supérieure, les gains d'efficacité, l'utilisation productive des ressources et la diversification géographique par-delà les frontières nationales. Deuxièmement, la transposition des normes internationales dans le cadre réglementaire de l'UE pourrait mieux tenir compte des spécificités de l'UE et être davantage proportionnée. Troisièmement, certains aspects du cadre réglementaire de l'UE sont indûment complexes et contraignants et devraient être simplifiés. Il est essentiel de résoudre ces trois problèmes pour permettre l'avènement d'un secteur bancaire qui ne soit pas seulement résilient, mais qui aussi soutienne mieux l'économie de l'UE en finançant la croissance durable, l'innovation, la sécurité et la prospérité à long terme.

2.1. Fragmentation le long des frontières nationales

L'intégration transfrontière du secteur bancaire de l'UE a progressé ces dernières années, mais demeure à des niveaux insatisfaisants. Cette intégration se limite essentiellement au marché interbancaire, les autres activités transfrontières restant très limitées. Au sein de la zone euro, par exemple, les prêts transfrontières aux entreprises ne représentent qu'environ 16 % du total des prêts aux entreprises⁹. Cela s'explique principalement par les difficultés rencontrées par les banques pour atteindre des clients dans des États membres où elles ne sont pas physiquement présentes, ou pour s'implanter et se développer sur de nouveaux marchés, soit

⁸ Pour en savoir plus, voir ici les rapports conclusifs de la série 2025 de tests de résistance menés à l'échelle de l'UE par l'ABE ([lien](#)) et la BCE ([lien](#)).

⁹ Banque centrale européenne (2026), [ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector](#).

de manière organique, soit par le biais d'une concentration transfrontière. Depuis la crise financière mondiale, la concentration du secteur bancaire de l'UE s'est faite presque exclusivement au niveau national, les fusions et acquisitions transfrontières dans l'ensemble de l'UE ayant considérablement diminué, avec toutefois un sursaut en 2025. En conséquence, de nombreux groupes bancaires de l'UE sont importants par rapport à la taille de leur économie nationale, mais pas par rapport à la taille de l'économie de l'UE ou de l'union bancaire, ni à celle de leurs concurrents internationaux.

La fragmentation du secteur bancaire est le reflet de la dimension nationale très prononcée du cadre réglementaire de l'UE.

- **Contrairement à la réglementation d'autres juridictions, le cadre réglementaire de l'UE impose aux groupes bancaires transfrontières de se conformer à des exigences de fonds propres et de liquidité tant au niveau consolidé qu'au niveau de leurs filiales.** Cette caractéristique empêche ces groupes de gérer une plus grande partie de ces ressources de manière centralisée au niveau du groupe, ce qui limite leur efficacité. Elle limite en outre l'efficacité des groupes bancaires transfrontières en agissant de facto comme un obstacle aux fusions transfrontières. Il a été estimé que la suppression des contraintes de liquidité pesant sur les filiales transfrontières des groupes bancaires de l'UE libérerait environ 230 milliards d'EUR d'actifs liquides de haute qualité¹⁰. Cette forte dimension nationale de la réglementation prudentielle est la traduction d'inquiétudes quant à l'impact potentiel d'une défaillance bancaire sur les économies des États membres qui accueillent des filiales transfrontières. Ces inquiétudes persistent malgré la mise en œuvre du corpus réglementaire unique, les niveaux importants de résilience atteints par les banques et les progrès accomplis dans le développement de l'union bancaire (qui reste toutefois incomplète, en particulier faute de mécanisme d'assurance des dépôts à l'échelle de l'union bancaire). Parmi les autres facteurs contribuant à la persistance de cette fragmentation figurent les différences de traitement entre expositions intragroupe nationales et transfrontières, l'hétérogénéité des exigences prudentielles et le manque de prévisibilité dans leur fixation, ou encore le manque de coordination entre les autorités de surveillance, de résolution et macroprudentielles.
- **La surréglementation nationale et les divergences de transposition des règles de l'UE constituent une autre source de fragmentation.** Ces éléments nuisent à l'efficacité du corpus réglementaire unique, en rendant les activités transfrontières des groupes bancaires difficiles à exercer et coûteuses. Dans le même temps, cet effet peut être aggravé par le recours accru à des instruments non contraignants au sein du cadre réglementaire, car ceux-ci sont souvent interprétés comme contraignants par les autorités compétentes nationales et de l'UE et par les responsables de la conformité et les auditeurs externes des banques.

¹⁰ Banque centrale européenne (2026), [*ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector*](#).

- **Les interventions nationales dans les fusions bancaires empêchent les banques d'acquérir une envergure européenne.** Des interventions injustifiées des pouvoirs nationaux entravent trop souvent la capacité des banques de l'UE à se regrouper. Elles empêchent donc ces établissements de se développer à l'échelle de l'UE¹¹, notamment au moyen de fusions transfrontières. Cela a un impact sur leur valorisation et leur capacité à dégager des gains d'efficience, limite leur capacité à offrir des services financiers essentiels aux ménages et aux entreprises, et les empêche d'être véritablement compétitives sur les marchés financiers mondiaux pour les activités de banque d'entreprise et de banque d'investissement.
- **Les règles nationales ou les divergences de transposition des règles de l'UE dans des domaines autres que la sphère prudentielle restreignent les activités bancaires transfrontières.** Ces obstacles non prudentiels incluent les règles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, de droit civil, de protection des données, de fiscalité¹², d'insolvabilité et de saisie, ainsi que certaines règles de protection des consommateurs qui, bien qu'harmonisées au niveau de l'UE, ne sont pas appliquées de manière uniforme dans tous les États membres. L'application de règles nationales différentes peut dissuader les banques de proposer leurs services sur une base transfrontière, en particulier dans le secteur de la banque de détail. Dans l'environnement de plus en plus numérisé d'aujourd'hui, une limitation fondamentale concerne les plateformes informatiques que les banques créent pour répondre aux besoins d'un marché national, mais qui ne peuvent pas être facilement transposées à d'autres marchés de l'UE. Il s'agit là d'une entrave au modèle économique de la banque transfrontière, qui freine la concurrence entre les banques, réduit le choix des clients et renchérit les prix.

2.2. Mettre en œuvre les normes internationales en tenant compte des spécificités de l'UE

L'UE s'est engagée à mettre en œuvre les normes internationales fixées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et les recommandations du Conseil de stabilité financière. La mise en œuvre des normes internationales est essentielle à la protection de la stabilité financière et à la préservation de conditions de concurrence équitables. L'UE, contrairement à d'autres juridictions, applique les normes internationales à toutes les banques afin de préserver l'intégrité du marché unique. Elle compte plus de 4 500 banques et environ 650 groupes

¹¹ L'échelle est un facteur important, qui détermine la contribution d'une banque à l'économie dans plusieurs domaines relevant de la banque d'investissement, par exemple la souscription d'émissions de dette souveraine ou commerciale, l'émission d'actions, les services de dépositaire, la négociation primaire sur les marchés des changes et de produits dérivés en euros, le conseil en fusions et acquisitions et les montages financiers, le financement de grands projets critiques, etc.

¹² La Commission européenne a récemment publié une [étude](#) réalisée par un consultant externe sur le cadre fiscal actuel du secteur financier. Cette étude porte à la fois sur la TVA, dont la plupart des services financiers de base sont exonérés, et sur les taxes sectorielles appliquées au niveau national dans l'UE.

bancaires, qui forment un écosystème bancaire diversifié finançant son économie. Ces banques vont d'établissements complexes d'importance systémique mondiale actifs dans le monde entier à de petites banques au modèle économique plus classique ou moins complexe qui soutiennent le financement des PME au niveau local, y compris dans les régions moins développées. Du fait du rôle que jouent les banques dans le financement de l'économie de l'UE, le cadre réglementaire devrait leur permettre de financer toutes sortes d'entreprises, des entreprises établies de longue date jusqu'aux entreprises numériques en expansion rapide, y compris les start-up et les scale-up. En outre, le marché européen s'appuie sur les prêts bancaires pour financer les investissements stratégiques à long terme essentiels. Malgré les efforts déployés pour tenir compte de cette diversité dans le cadre réglementaire, de nombreuses règles continuent de s'appliquer indépendamment de la taille ou du modèle économique, ce qui entraîne une complexité et une charge administrative inutiles pour les banques.

Les grandes banques de l'UE sont en concurrence à l'échelle mondiale et sont contraintes d'évoluer dans un environnement où la mise en œuvre des normes internationales diffère d'une juridiction à l'autre. Les écarts et les retards accumulés par certains grands pays dans la mise en œuvre des normes arrêtées au niveau international ont ravivé la crainte d'un manque de compétitivité des banques de l'UE sur les marchés mondiaux. Afin de remédier aux graves déséquilibres concurrentiels provoqués par le non-respect des normes internationales par certains pays tiers, la Commission continuera de suivre de près la situation internationale et de faire usage des outils réglementaires à sa disposition, tout en veillant à préserver la stabilité financière.

En outre, le cadre réglementaire de l'UE et sa mise en œuvre, qui font intervenir un grand nombre d'autorités différentes, ajoutent des couches d'exigences qui vont au-delà des normes internationales. À cet égard, l'UE diffère considérablement des autres grandes juridictions. S'ajoutant les unes aux autres, les caractéristiques du système bancaire européen et les spécificités du cadre réglementaire et de surveillance de l'UE imposent un réexamen attentif de la mise en œuvre des normes internationales.

2.3. Complexité excessive du cadre réglementaire

Si les réformes qui ont fait suite à la crise financière mondiale ont considérablement amélioré la résilience du secteur bancaire de l'UE, le cadre réglementaire dont il relève est devenu excessivement complexe.

- **Cette complexité tient en partie au fait qu'il s'agit d'un cadre réglementaire détaillé, comportant plusieurs niveaux.** Ce cadre repose sur deux niveaux distincts de législation¹³, auxquels s'ajoutent des orientations¹⁴, et qui coexistent, dans de nombreux cas, avec des règles nationales supplémentaires. Si ces textes de niveaux différents permettent d'apporter plus rapidement des modifications adaptées chaque fois

¹³ Le niveau 1 correspond à la "législation-cadre" (règlements ou directives), et le niveau 2 à des "mesures techniques" (actes délégués et d'exécution et normes techniques de réglementation et d'exécution).

¹⁴ Le niveau 3 correspond à des orientations aux fins de la "convergence de la surveillance" (orientations des autorités européennes de surveillance), à des communications interprétatives sous forme de questions-réponses, à des avis, à des recommandations, à des pratiques de surveillance et à des attentes prudentielles transversales.

que nécessaire, sans devoir recourir à un long processus d'amendement législatif, ils sont parfois excessivement détaillés, ce qui les rend lourds à mettre en œuvre, en particulier pour les petites banques. Le degré de détail croissant du cadre de l'UE résulte également d'un effort tendant à normaliser les modalités d'application des règles au niveau national. De plus, il arrive souvent que les banques rajoutent elles-mêmes de la complexité ou des détails inutiles en surinterprétant les règles ou en sollicitant des orientations en matière de réglementation et de surveillance afin de réduire au minimum les risques de non-conformité.

- **Les obligations de déclaration et de publication peuvent également être source de complexité.** Si les données communiquées par les banques sont nécessaires à leur surveillance, et pour promouvoir l'intégrité du marché, les obligations de déclaration et de publication sont devenues bien souvent lourdes, coûteuses et redondantes.
- **La complexité est encore aggravée par l'existence de règles parallèles, ou qui parfois se chevauchent, sur les questions microprudentielles, macroprudentielles et de résolution.** En effet, certains pans du cadre bancaire ont été réformés en plusieurs étapes et souvent de manière isolée. En outre, les colégislateurs ont, au fil du temps, largement transposé ou préservé les spécificités nationales dans la législation de l'UE. Les chevauchements entre les différentes exigences auxquelles les banques doivent satisfaire en même temps peuvent créer des doubles emplois et limiter l'utilisation des coussins de fonds propres (problème de l'empilement des exigences de fonds propres)¹⁵. En outre, l'interaction des règles entre les trois domaines prudentiels, distincts mais interdépendants, n'est souvent pas optimale.
- **La mise en œuvre du cadre réglementaire pâtit d'une absence de vue d'ensemble en raison des nombreux acteurs concernés.** Les autorités nationales de surveillance, les autorités macroprudentielles, les autorités nationales de résolution, la BCE, le CRU, le CERS et l'ABE participent tous à la mise en œuvre du cadre réglementaire, ce qui pose d'importants problèmes de coordination. Si l'union bancaire a amélioré la situation en prévoyant une surveillance et une résolution uniques pour les grandes banques entrant dans son champ d'application, les interactions entre les exigences fixées par les différentes autorités, leurs impacts combinés et la mesure dans laquelle les inefficacités qui en résultent sont répercutées sur les ménages et les entreprises de l'UE ne sont pas suffisamment pris en considération.

3. La voie à suivre pour le secteur bancaire de l'UE

Compte tenu de leur étendue et de leur nature, les défis auxquels est confronté le secteur bancaire de l'UE nécessitent des mesures cohérentes, tournées vers l'avenir, globales, ambitieuses et fondées sur une analyse d'impact, conformément aux principes du

¹⁵ ABE (juin 2026), [*EBA Report on Simplifying the Stacking Order of the EU Prudential and Resolution Framework*](#)

programme "Mieux légiférer". Il ne suffira pas de s'attaquer à certains de ces défis seulement pour créer les conditions d'une amélioration soutenable et structurelle de la compétitivité et garantir la pérennité de cette amélioration. Ce train de mesures comprendrait des mesures législatives et non législatives, notamment des mesures visant à simplifier et à rationaliser la réglementation des exigences de fonds propres. Les mesures proposées favoriseront l'intégration du marché tout en protégeant comme il se doit la stabilité financière dans tous les États membres; l'objectif est de faire en sorte que la mise en œuvre des normes internationales tienne davantage compte des spécificités de l'UE et soit le reflet d'une approche proportionnée, et de tendre à la simplification du cadre réglementaire de l'UE. Il s'agira notamment de formaliser la dépriorisation des mandats d'élaboration de normes techniques confiés à l'ABE, comme discuté avec les colégislateurs.

3.1 Favoriser l'intégration tout en prévoyant des garde-fous appropriés

Les inefficiences qu'entraîne le morcellement du secteur bancaire de l'UE selon les frontières nationales nuisent indéniablement à la compétitivité de celui-ci, et il convient d'y remédier en prenant des mesures dans toute une série de domaines.

➤ Lever les obstacles prudentiels à l'intégration

Les groupes bancaires de l'UE doivent se conformer à des exigences prudentielles à chaque niveau, de la société mère principale à chaque filiale. Le droit de l'Union prévoit des exceptions à ces règles, mais surtout dans le cas où une filiale est située dans le même État membre que sa société mère. Les exigences prudentielles applicables aux groupes transfrontières apportent des assurances aux États membres d'accueil quant à la stabilité financière locale, mais elles peuvent empêcher une allocation efficiente des ressources au sein de ces groupes et, en fin de compte, peser sur leurs performances et leur résilience globales. Les autorités de surveillance des groupes transfrontières devraient être dotées des pouvoirs nécessaires pour garantir une répartition plus efficiente des liquidités et des capitaux entre la société mère et ses filiales, notamment en situation de crise. Cette allocation plus efficiente des ressources au sein des groupes bancaires transfrontières serait synonyme de possibilités accrues d'économies d'échelle et de diversification des risques (notamment en ce qui concerne les expositions souveraines¹⁶) et de baisse des coûts pour les ménages et les entreprises. De tels effets positifs rendraient le secteur bancaire globalement plus compétitif et faciliteraient le financement des grandes priorités de l'UE. La manière dont les groupes transfrontières structurent leurs activités devrait se fonder sur des décisions commerciales conformes aux exigences prudentielles et à celles de la politique de concurrence et ne devrait pas faire l'objet d'ingérences injustifiées de la part des autorités nationales.

Dans ce contexte, la Commission:

¹⁶ Claudia Buch (2026), *The bank-sovereign nexus: securing progress by completing the banking union*, qui note également que le biais domestique des portefeuilles d'expositions souveraines détenus par les banques a diminué ces dernières années, en particulier dans le cas des grandes banques surveillées par le MSU.

- *proposera des mesures visant à permettre aux groupes transfrontières d'allouer leurs capitaux et leurs liquidités de manière plus efficiente. Les autorités de surveillance à l'échelle du groupe devraient être dotées des pouvoirs nécessaires pour faire respecter les exigences au niveau de l'entité mère et pour imposer à cette dernière d'allouer, de manière exécutoire et en temps utile, des ressources suffisantes à ses filiales, en situation de continuité d'exploitation comme en situation de crise. L'exercice de ces pouvoirs devrait prendre en compte la diversité des groupes bancaires transfrontières, notamment la nature de leurs filiales, leur résilience, ainsi que le niveau d'intégration et les engagements pris au sein de ces groupes. En outre, il devrait reposer sur des garanties appropriées en ce qui concerne la protection des créanciers et des déposants;*
- *proposera des mesures afin qu'un traitement réglementaire similaire des expositions intragroupe¹⁷ soit appliqué au niveau national et au niveau de l'UE;*
- *proposera de nouvelles mesures pour remédier au risque de concentration excessive des expositions souveraines et encourager les banques à diversifier davantage leurs portefeuilles d'obligations souveraines;*
- *aura recours à la panoplie d'outils dont elle dispose pour faire respecter le droit de l'Union si elle constate des violations de celui-ci par les États membres, notamment en ce qui concerne les interventions dans des opérations de fusion et acquisition qui risquent de porter atteinte à la libre circulation des services et des capitaux ainsi qu'à la liberté d'établissement prévues par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le projet de nouvelles lignes directrices sur les concentrations¹⁸ prévoit aussi de donner aux États membres des indications plus claires sur les circonstances dans lesquelles ils peuvent intervenir dans les opérations soumises au contrôle des concentrations au niveau de l'UE.*

➤ **Prévoir des garde-fous appropriés**

Les mesures destinées à lever les obstacles pruden­tiels à l'intégration doivent s'accompagner de garde-fous appropriés garantissant la stabilité financière dans l'ensemble de l'UE. La possibilité que des filiales de groupes bancaires transfrontières soient confrontées, en particulier en temps de crise, à des manques de fonds propres et de liquidités qui obligeraient les autorités nationales à gérer leur défaillance sans soutien suffisant de la part de la société mère continue de susciter des préoccupations.

De nombreux groupes transfrontières opèrent dans le cadre d'une stratégie de résolution à *point d'entrée unique*, qui prévoit que des mesures de gestion de crise soient appliquées au niveau de

¹⁷ Tout actif, passif ou relation financière entre entités d'un même groupe.

¹⁸ Ces lignes directrices soulignent que le droit de l'Union n'autorise de telles interventions nationales que pour des raisons spécifiques autres que la protection de la concurrence. Ces interventions doivent être strictement nécessaires pour protéger des intérêts légitimes réels et doivent respecter les principes de proportionnalité et de non-discrimination. [Projet de nouvelles lignes directrices de la Commission sur les concentrations](#), p. 90.

la société mère, et que les filiales soient soutenues au moyen d'un transfert de leurs pertes à la société mère et de leur recapitalisation par cette dernière. En cas de défaillance de ce soutien à l'échelle du groupe, les filiales pourraient se retrouver vulnérables, ce qui pourrait déclencher une intervention du système national de garantie des dépôts (SGD), en particulier si les filiales concernées sont importantes pour l'économie locale¹⁹. Pour parer à ces risques, il est nécessaire de renforcer la confiance entre les autorités en veillant à ce que les plans de fonds propres, de liquidité, de redressement et de résolution soient suffisamment solides pour garantir une continuité de services adéquate et éviter des défaillances désordonnées. Il faut également des mécanismes permettant de garantir la solidité financière d'ensemble d'un groupe transfrontière qui, après une résolution, souhaite avoir à nouveau accès aux marchés financiers. Le MSU et le MRU constituent, avec le soutien du corpus réglementaire unique, un bon point de départ pour offrir ces garanties. Les trois quarts des dépôts couverts dans l'union bancaire sont désormais sous la supervision directe du MSU et du CRU et sont détenus dans des banques pour lesquelles une procédure de résolution au niveau de l'UE est prévue, au lieu d'une liquidation dans le cadre d'une procédure nationale d'insolvabilité. Ces banques disposent d'une capacité d'absorption des pertes appropriée et d'un accès potentiel au FRU, ce qui garantit déjà un degré élevé de mutualisation des pertes au sein du secteur bancaire. Dans le même temps, la Commission tiendra dûment compte des États membres ne faisant pas partie de l'union bancaire, qui relèvent de modalités institutionnelles différentes.

Dans ce contexte, la Commission:

- *remplacera la proposition de système européen d'assurance des dépôts (SEAD) de 2015 par une nouvelle proposition visant à réviser et à simplifier la structure du cadre régissant l'assurance des dépôts pour permettre un meilleur alignement de la responsabilité et du financement des mesures de gestion des crises et d'assurance des dépôts, dans le cadre des filets de sécurité existants de l'union bancaire, tant au niveau central qu'au niveau national. Cette proposition visera également à remédier à la vulnérabilité persistante des SGD aux pénuries de liquidités. L'objectif sera de faire en sorte que la défaillance éventuelle d'un groupe transfrontière n'engendre pas de distorsions dans certains États membres ni de passifs pour les SGD et les budgets nationaux, et que le niveau de protection des dépôts couverts soit le même dans toute l'union bancaire. Dans l'ensemble, le texte proposé réduira la complexité découlant de la séparation actuelle entre les systèmes de garantie des dépôts et les fonds de résolution;*
- *proposera des mesures pour améliorer la prévisibilité des stratégies de résolution de groupe et favoriser une allocation plus intégrée des fonds au sein des groupes transfrontières, notamment en période de tensions;*

¹⁹ En outre, bien que les SGD soient pleinement constitués et que certains d'entre eux dépassent le niveau cible minimal, il est possible qu'ils demeurent vulnérables à des chocs locaux provoqués par la défaillance d'une ou de plusieurs petites banques, pouvant créer des pénuries de liquidités susceptibles de les contraindre à faire appel à un soutien public.

- *soutiendra les efforts actuellement déployés par les établissements concernés et les États membres pour renforcer la crédibilité et la prédictibilité des mécanismes de financement de dernier recours pour la fourniture de liquidités en cas de résolution avec des garanties adéquates, conformément à la dimension européenne de la résolution et de la surveillance au sein de l'union bancaire et aux normes internationales.*

➤ *Lever les obstacles non prudentiels à l'intégration*

Il existe également des obstacles non prudentiels à l'intégration, coûteux à surmonter pour l'exercice d'activités bancaires transfrontières. En l'absence d'un cadre harmonisé au niveau de l'UE, les législations nationales en matière d'insolvabilité restent fragmentées, par exemple en ce qui concerne certains aspects ayant une incidence sur la saisie des garanties de prêts en vertu du droit de la faillite, ce qui continue de restreindre les opérations transfrontières des banques. Les colégislateurs ont accompli des progrès sur des questions spécifiques, par exemple en établissant, dans le cadre mis en place pour la gestion des crises bancaires et l'assurance des dépôts ("cadre CMDI"), une hiérarchie uniforme des créanciers. Toutefois, les États membres ne sont, à ce jour, pas parvenus à un consensus sur des tentatives plus structurelles et plus ambitieuses d'harmonisation des législations en matière d'insolvabilité dans l'ensemble de l'Union. La Commission est prête et toujours déterminée à œuvrer en faveur d'une harmonisation plus poussée des législations en matière d'insolvabilité.

Les règles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et certaines règles de protection des consommateurs ont, dans une large mesure, été harmonisées à l'échelle de l'UE, mais elles sont souvent appliquées différemment d'un État membre à l'autre. Des efforts législatifs supplémentaires ont été déployés pour parvenir à un niveau d'harmonisation plus élevé, par exemple avec l'établissement, récemment, de l'autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALBC) et la nouvelle directive sur le crédit à la consommation, applicable à partir du 20 novembre 2026²⁰.

Les obstacles non prudentiels peuvent dissuader les banques de proposer des produits bancaires paneuropéens, tels que des dépôts ou des prêts aux particuliers, et se traduire par des coûts supplémentaires liés à la nécessité d'adapter les systèmes informatiques aux ordres juridiques nationaux différents des 27 États membres. La numérisation et les avancées technologiques des services bancaires (par exemple la banque ouverte, la tokenisation des actifs, l'impact de l'intelligence artificielle, notamment l'accès à des données de haute qualité, l'adaptation des règles aux nouveaux modèles économiques tels que les plateformes de dépôt, les applications destinées aux clients, les portefeuilles électroniques) peuvent doper la compétitivité.

²⁰ La directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE (JO L, 2023/2225, 30.10.2023) harmonise complètement les règles de protection des consommateurs dans le domaine du crédit à la consommation, afin de garantir que tous les consommateurs de l'Union bénéficient d'un même niveau élevé de protection de leurs intérêts et de créer un marché intérieur performant.

Dans ce contexte, la Commission:

- *collaborera avec l'ALBC à la mise en œuvre du corpus réglementaire unique de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui sera directement applicable dans les États membres à partir du 10 juillet 2027 et harmonisera dans toute l'Union les exigences en matière de connaissance de la clientèle et de déclaration des activités suspectes;*
- *continuera de surveiller l'application nationale des règles de protection des consommateurs afin de faciliter et d'encourager les activités transfrontières, en veillant à ce que les consommateurs puissent accéder plus facilement à une offre plus vaste de services bancaires, tout en maintenant un niveau de protection approprié;*
- *évaluera si les règles de protection des consommateurs ont été surtransposées ou sont appliquées d'une manière qui fragmente inutilement le marché;*
- *continuera d'assurer un suivi du potentiel de numérisation et des implications informatiques pour le secteur bancaire en vue de conserver au cadre réglementaire une souplesse suffisante pour permettre une numérisation plus poussée des services bancaires et favoriser l'innovation, tout en préservant la cyber-résilience.*

3.2 Mettre en œuvre les normes internationales tout en tenant compte des spécificités de l'UE et en garantissant la proportionnalité

L'UE a fidèlement adopté les normes internationales et, dans certains domaines, les a surtransposées en les appliquant à tous les niveaux de consolidation et à toutes les banques, et non uniquement aux grandes banques actives à l'international. Cette approche a certes considérablement accru la résilience, mais elle a pu conduire à négliger certaines spécificités de l'UE.

➤ Mise en œuvre des normes internationales en tenant compte des spécificités de l'UE

L'UE a intégré l'accord de Bâle III dans le droit de l'Union et l'applique depuis le 1^{er} janvier 2025, avec un certain nombre de mesures transitoires. L'UE constituant l'un des plus grands marchés bancaires au monde, ses autorités de surveillance et la Commission participent à l'élaboration des normes internationales et elles devraient militer activement pour que les cadres internationaux tiennent compte des réalités différentes qui caractérisent les marchés, et notamment de celles du secteur bancaire européen. En outre, les spécificités du secteur bancaire de l'UE devraient être dûment prises en compte lors de la transposition des normes internationales dans le droit de l'Union, pour éviter des effets disproportionnés sur certaines activités ou sur certaines banques et pour que le cadre atteigne ses objectifs prudentiels de manière efficace et équilibrée.

Il est essentiel que les conditions de concurrence soient équitables au niveau international. La Commission a pris des mesures pour reporter au 1^{er} janvier 2027 l'entrée en application dans

l'UE de certains aspects du dispositif de Bâle sur le risque de marché (révision fondamentale du portefeuille de négociation), dans l'attente de leur mise en œuvre ailleurs dans le monde. Afin que certains des effets de son application soient atténués jusqu'à la fin de 2029, la Commission a adopté, le 4 juin 2026, un acte délégué. Cet acte délégué est à présent en cours d'examen au Conseil et au Parlement européen.

L'UE met progressivement en place le plancher de fonds propres²¹, avec un certain nombre de mesures transitoires destinées à permettre aux banques et aux autorités de s'adapter progressivement à l'accord de Bâle. Entre-temps, diverses approches ont été adoptées dans les pays ou territoires tiers, y compris la suppression totale du plancher de fonds propres. Les parties prenantes établies dans l'UE ont exprimé des points de vue différents sur l'avenir du plancher de fonds propres, notamment sur ce qui constituerait un calibrage adéquat, sur le niveau auquel l'exigence devrait s'appliquer (niveau individuel ou consolidé), sur l'étendue des risques couverts par le cadre et la manière dont il interagit avec l'approche standard sous-jacente, par exemple dans des domaines tels que le financement spécialisé, le financement de projets et le financement lié au commerce.

Malgré le facteur supplétif pour les PME, le traitement prudentiel des entreprises non notées constitue un défi structurel pour le cadre réglementaire de l'UE. Étant donné que les entreprises de l'UE, et en particulier les PME, se tournent surtout vers les banques plutôt que vers les marchés des capitaux pour se financer, la plupart d'entre elles n'ont pas de notation de crédit externe. La Commission évaluera donc la possibilité de supprimer la nécessité d'une notation externe, en vue de faciliter l'accès de ces entreprises au financement bancaire. Dans le cadre de cette évaluation, elle devrait également examiner si la politique proposée est susceptible de dissuader les entreprises de se procurer une notation de crédit, ce qui nuirait à la transparence ainsi qu'à la croissance à long terme et à la profondeur du marché des actions et des obligations d'entreprises dans l'UE, et réduirait les informations dont disposent les banques pour évaluer les risques des entreprises. Une approche stratégique à long terme devrait être envisagée pour parvenir à l'objectif fondamental de l'union de l'épargne et des investissements consistant à promouvoir une plus grande diversification des sources de financement grâce au marché unique des capitaux. .

Le traitement prudentiel des expositions sur les biens immobiliers résidentiels nécessite également un calibrage minutieux. Les exigences dans ce domaine peuvent influencer sur l'accès au financement pour le logement, notamment avoir un impact sur l'offre de logements, et affecter le fonctionnement de segments de marché spécifiques, tandis que le cadre doit rester sensible au risque. Dans le même temps, il convient de tenir compte du fait que, dans un contexte d'offre limitée, des mesures visant à accroître les prêts hypothécaires pourraient tirer les prix de l'immobilier vers le haut, ce qui aggraverait le problème d'accessibilité financière des logements et compromettrait l'objectif visé.

²¹ Le plancher de fonds propres est un garde-fou réglementaire qui limite la mesure dans laquelle les banques, en utilisant des modèles internes, peuvent réduire leurs exigences de fonds propres par rapport aux approches standard.

Dans d'autres domaines, afin de renforcer la compétitivité internationale et de soutenir la numérisation, des modifications du cadre prudentiel, concernant par exemple le traitement des actifs logiciels, pourraient être envisagées. Les règles de l'UE imposent aux banques de déduire en grande partie les investissements dans des logiciels de leurs fonds propres de base. Cette approche traite les logiciels comme un coût physique et non comme un actif commercial concurrentiel, et beaucoup considèrent qu'elle désavantage les banques de l'UE par rapport à celles d'autres pays ou territoires. Toutefois, la prudence de l'approche de l'UE peut également être considérée comme un atout au moment même où les évolutions de l'intelligence artificielle remettent en question la valeur des actifs logiciels. Plus généralement, le cadre prudentiel devrait mieux tenir compte du rôle des actifs incorporels dans une économie moderne.

Enfin, **la compétitivité du secteur bancaire de l'UE n'est pas seulement une question de considérations prudentielles, de technologie et d'innovation. Elle dépend également de la capacité des banques à attirer, retenir et valoriser les professionnels hautement qualifiés sur le marché mondial des talents.** Dans ce contexte, la Commission évalue actuellement des ajustements possibles du cadre régissant la rémunération. Des règles de rémunération actualisées pourraient permettre de renforcer la compétitivité du secteur bancaire de l'UE tout en garantissant que les politiques de rémunération n'incitent pas à une prise de risque excessive.

Dans ce contexte, la Commission:

- *présentera des propositions claires sur le plancher de fonds propres et ses dispositions transitoires relatives aux entreprises non notées et aux prêts hypothécaires par rapport à la compétitivité des banques de l'UE, et sur son interaction avec les autres parties du cadre, y compris des mesures permettant de concilier comme il se doit résilience et financement plus large de l'économie;*
- *continuera de surveiller la mise en œuvre des normes internationales dans les différents pays et territoires et à mettre en œuvre une approche stratégique à long terme propre à l'UE en matière d'exigences de fonds propres pour risque de marché, fondée sur l'expérience acquise et sur des considérations relatives à l'égalité des conditions de concurrence;*
- *évaluera le traitement réglementaire des investissements stratégiques réalisés au moyen de prêts spécialisés, y compris le financement de projets en faveur des infrastructures et de la transition énergétique, ainsi que le traitement réglementaire du financement du commerce, en vue de garantir que les banques européennes puissent soutenir les entreprises européennes et renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement;*
- *proposera une révision du traitement prudentiel des investissements des banques dans des actifs logiciels afin de faire en sorte que le cadre soit sain sur le plan prudentiel et cohérent avec l'environnement numérique et de cybersécurité et qu'il prévoie des incitations adéquates pour encourager les banques à investir dans l'innovation et la résilience numérique;*

- *étudiera les domaines d'action possibles pour garantir que les entreprises à forte intensité de droits de propriété intellectuelle et, plus généralement, l'économie immatérielle aient accès au crédit, notamment en invitant les parties prenantes concernées à réfléchir à des programmes de renforcement des capacités, à des cadres de valorisation et à des mécanismes de partage des risques; Ces travaux tiendront compte des mesures à venir en matière de propriété intellectuelle dans le cadre de la stratégie en faveur des start-up et des scale-up, telles que le règlement sur l'innovation.*
- *évaluera les ajustements pouvant être apportés au cadre de rémunération actuel applicable aux preneurs de risques importants et son incidence sur le secteur bancaire de l'UE. La Commission évalue actuellement les moyens de réduire la charge et la complexité inutiles, de remédier aux effets non intentionnels sur les structures de rémunération, d'empêcher les distorsions de concurrence dans la course aux talents spécialisés et d'adapter le cadre aux risques systémiques.*

➤ ***Garantir la proportionnalité du cadre réglementaire***

L'Europe a besoin de grandes banques capables d'affronter la concurrence internationale sur des marchés où la taille est déterminante, mais aussi de banques plus petites, davantage tournées vers les besoins locaux. Les petites banques jouent un rôle dans le financement des priorités d'investissement de l'UE et des PME au niveau local, y compris dans les régions moins développées, en s'appuyant sur la proximité et en augmentant, en définitive, l'offre de prêts.

Le cadre réglementaire de l'UE tient compte des spécificités des banques de petite taille et non complexes, mais sa complexité n'en demeure pas moins susceptible de peser sur elles de manière disproportionnée. Pour être mieux adapté aux banques de petite taille et non complexes, le régime devrait être sensiblement plus simple et entraîner des coûts de mise en conformité moins lourds, tout en maintenant un niveau adéquat d'exigences fondées sur les risques, en protégeant la stabilité financière et en préservant les incitations à améliorer les pratiques de gestion des risques.

Dans ce contexte, la Commission:

- *proposera d'instaurer, dans le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR), un régime qui permette aux banques de petite taille et peu complexes, quelle que soit leur structure juridique et organisationnelle, d'être plus clairement identifiées dans le cadre réglementaire, en ajustant éventuellement les critères et seuils actuels afin de tenir compte de la réalité du secteur bancaire de l'UE, grâce à des exigences adaptées, moins nombreuses et plus simples dans les cadres pertinents pour les dimensions prudentielle, macroprudentielle et de résolution. Un tel régime devrait également permettre à l'ABE de travailler sur des mesures de niveau 2 et de niveau 3 qui tiennent compte de manière plus effective des banques de petite taille et peu complexes, par une diminution du nombre d'exigences et de procédures.*

- *Dans le cadre de l'achèvement de l'union bancaire, la Commission poursuivra son dialogue avec le MSU et le CRU sur l'application efficace du principe de proportionnalité, notamment en ce qui concerne les circonstances particulières qui justifient que des établissements de crédit soient considérés comme d'importance moindre bien qu'ils remplissent les critères d'importance par défaut énoncés dans le règlement MSU.*

En outre, les entreprises d'investissement contribuent à la diversité et à la profondeur du marché des capitaux en offrant des services qui complètent et concurrencent ceux des établissements de crédit, tels que fournir des liquidités, contribuer à une allocation efficace des capitaux et accompagner l'émission d'actions et de titres de créance. Tout obstacle injustifié que pose le cadre réglementaire à cette contribution des entreprises d'investissement doit également être levé. Dans leur avis conjoint sur le fonctionnement du cadre prudentiel applicable aux entreprises d'investissement²², l'ABE et l'AEMF ont conclu que ce cadre atteignait ses objectifs initiaux, tout en proposant des modifications ciblées.

Dans ce contexte, la Commission:

- *proposera des modifications ciblées du cadre prudentiel applicable aux entreprises d'investissement, notamment en ce qui concerne la structure des seuils et les exigences en matière de gouvernance et de rémunération, et réexaminera le calibrage des exigences de fonds propres et de liquidité.*

3.3 Simplifier le cadre réglementaire

La simplification du cadre réglementaire peut procurer des avantages tangibles aux banques et aux autorités de surveillance, sans pour autant compromettre la résilience du secteur. Ce cadre s'est complexifié sous l'effet de révisions successives des règles microprudentielles, macroprudentielles et de résolution, souvent effectuées indépendamment les unes des autres, sans qu'une attention suffisante soit accordée à la manière dont elles interagissent. Des mesures doivent maintenant être prises pour éliminer l'excès de détails, les chevauchements et les incohérences qui peuvent exister entre ces différents ensembles de règles et en leur sein. Mais réduire cet excès de complexité ne doit pas conduire à une déréglementation qui serait fondamentalement nuisible à la résilience du secteur bancaire, cette résilience étant une condition sine qua non de sa compétitivité.

En outre, les obligations déclaratives imposées par le cadre réglementaire sont devenues excessivement lourdes et coûteuses. Toute obligation déclarative qui ne contribue pas de manière proportionnée à améliorer la résilience et l'intégration du secteur devrait être allégée ou retirée de ce cadre.

➤ Règles macroprudentielles

²² Autorité bancaire européenne (2025), [*The EBA and ESMA recommend targeted revisions to the investment firms' prudential framework.*](#)

Les règles microprudentielles comprennent les exigences du pilier 1, les exigences du pilier 2 et les orientations du pilier 2. Les exigences du pilier 1 déterminent les niveaux légaux de fonds propres que doivent détenir les banques. Les exigences du pilier 2 prévoient des niveaux de fonds propres applicables spécifiquement à des banques à titre individuel, tandis que les orientations du pilier 2, qui s'appliquent elles aussi à titre individuel, ne sont pas contraignantes et correspondent aux anticipations des autorités de surveillance quant au niveau total de fonds propres que les banques devraient conserver pour résister à des épisodes de tension. Outre des exigences fondées sur les risques, les autorités de surveillance peuvent aussi imposer, au titre du pilier 2, des exigences en matière de ratio de levier.

Des préoccupations se sont fait jour à propos de la manière dont les exigences et orientations du pilier 2 sont actuellement conçues et appliquées, et plus particulièrement à propos d'éventuels chevauchements avec d'autres exigences, qui peuvent entraîner des doublons. D'aucuns se sont aussi dits préoccupés du manque de transparence des méthodes employées pour fixer les exigences et les orientations du pilier 2 et ont demandé que les décisions soient mieux expliquées, que les mesures de correction soient plus claires et fassent l'objet de davantage d'incitations, et que les risques sous-jacents soient mieux pris en compte.

Le MSU s'est déjà engagé à mettre en œuvre une série d'améliorations concernant les exigences et les orientations du pilier 2. Il a récemment adopté une nouvelle méthode de définition des exigences au titre du pilier 2 et proposé un programme de réformes visant, de manière plus générale, à ce que la surveillance prudentielle soit plus efficiente, plus efficace et plus axée sur les risques. Ces réformes sont une étape importante pour obtenir un cadre de surveillance approprié. En complément de ces efforts, d'autres mesures pourraient être envisagées pour faire en sorte que les exigences du cadre de surveillance restent proportionnées et fondées sur les risques, tout en évitant une complexité inutile ou des chevauchements avec d'autres volets du cadre régissant les fonds propres.

Dans ce contexte, la Commission:

- *proposera des mesures d'amélioration du fonctionnement des orientations du pilier 2 afin d'en garantir l'application ciblée;*
- *proposera de supprimer les exigences de fonds propres du pilier 2 liées au ratio de levier.*

➤ ***Règles en matière de résolution***

Les règles de l'UE en matière de résolution imposent aux banques de détenir un montant minimal de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) pour pouvoir absorber les pertes en cas de défaillance. Les banques de l'UE y ont gagné en résilience, mais le dispositif de la MREL s'est complexifié et, dans certains cas, fait double emploi, notamment parce que les critères d'éligibilité et le calibrage des exigences de la MREL ne sont pas les mêmes que ceux de la capacité totale d'absorption des pertes (TLAC), qui découle quant à elle de normes internationales. Cette complexité nuit à la prévisibilité et à la cohérence des exigences à respecter, ainsi qu'à l'égalité des conditions de concurrence entre banques de l'UE.

Les règles en matière de résolution comprennent aussi des dispositions auxiliaires, dérivées du régime des fonds propres, qui sont parfois trop complexes pour les instruments de la MREL. Par exemple, le régime d'autorisation préalable, conçu pour protéger la capacité d'absorption des pertes des banques, a alourdi la charge administrative des banques et des autorités de résolution. Bien que le CRU ait proposé une nouvelle approche rationalisée pour accélérer l'octroi de ces autorisations aux banques désireuses de racheter ou de remplacer leurs instruments MREL, des améliorations supplémentaires sont nécessaires.

Outre la détermination des exigences MREL, le CRU et les autorités de résolution nationales sont chargés d'élaborer des plans de résolution pour les banques. Il s'agit d'un processus long et pesant, qui ne tient pas compte de l'expérience acquise par la pratique et du fait qu'il serait maintenant possible de rationaliser l'élaboration de ces plans pour libérer des ressources, au sein des banques comme des autorités concernées, et les consacrer à tester ces plans et à les rendre opérationnels.

Dans ce contexte, la Commission:

- *proposera de réviser le cadre de la MREL afin de le rapprocher des normes internationales, en éliminant les divergences inutiles avec la norme TLAC et en prévoyant un calibrage plus simple, plus automatique et plus prévisible. Ce cadre révisé préservera la résilience du cadre de résolution, maintiendra les incitations à la résolvabilité et sera un gage d'exigences proportionnées, en particulier pour les petites banques;*
- *proposera une rationalisation du processus d'autorisation pour les banques dont la situation financière est saine, afin d'accélérer l'autorisation de rachats et la gestion de passifs, de réduire les coûts de conformité et d'accroître la flexibilité, tout en maintenant la résolvabilité de ces établissements et le respect des normes TLAC;*
- *proposera de mieux proportionner certaines évaluations à effectuer durant la phase de planification des résolutions – notamment celles concernant la fréquence des cycles de planification, ou les procédures d'adoption connexes – afin de tenir compte de l'expérience acquise dans cette planification depuis l'introduction du cadre de gestion des crises.*

➤ **Règles macroprudentielles**

Les autorités nationales sont chargées de définir des mesures macroprudentielles en tenant compte des spécificités de leur secteur bancaire et de leurs cycles économiques, et disposent pour cela d'une panoplie d'outils tels que les coussins de fonds propres, l'ajustement des pondérations de risque et les mesures ciblant les emprunteurs. Les mesures macroprudentielles les plus efficaces sont les coussins de fonds propres, qui viennent s'ajouter aux exigences des piliers 1 et 2 et que les banques peuvent utiliser en cas de difficulté, pour éviter d'avoir à se désendetter et pour continuer de prêter à l'économie. En l'absence de méthode harmonisée au niveau de l'UE, ce cadre décentralisé est devenu particulièrement complexe, en raison d'un nombre élevé de différents coussins de fonds propres, du fait que ces

coussins sont conçus pour faire face à des risques et événements spécifiques, et de la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales pour en fixer le niveau et décider quelles banques doivent en constituer. L'application de ce cadre manque de prévisibilité et de cohérence, ce qui peut peser sur les décisions stratégiques des banques, en particulier en matière d'activités transfrontières, de regroupements d'entreprises ou de réorganisations. En outre, la pluralité des niveaux de gouvernance, entre l'UE et les autorités nationales, est une source de complexité supplémentaire. Ces problèmes sont confirmés par les recommandations du groupe de travail de haut niveau de la BCE sur la simplification²³ et par les réponses à la consultation ciblée.

Dans ce contexte, la Commission:

- *proposera de réviser le cadre macroprudentiel afin de favoriser une plus grande convergence et une plus grande cohérence dans l'application de ces outils macroprudentiels dans l'ensemble de l'UE. Il conviendrait en particulier de réduire le nombre de coussins de fonds propres (coussin contracyclique, coussin pour le risque systémique) et d'en améliorer la conception et le calibrage. Il y a lieu par ailleurs d'harmoniser le cadre applicable aux autres établissements d'importance systémique (autres EIS) en remédiant à des lacunes au niveau de l'identification de ces établissements et du calibrage des coussins.*

➤ *Interaction entre règles microprudentielles, règles en matière de résolution et règles macroprudentielles*

Les règles microprudentielles, macroprudentielles et de résolution sont mises en œuvre de manière autonome par les différentes autorités concernées, mais leurs interactions se traduisent souvent par des exigences redondantes et peu cohérentes les unes par rapport aux autres. Cette situation impose une charge excessive aux banques en raison d'une superposition d'exigences de fonds propres censées poursuivre des fins différentes mais qui peuvent, dans certains cas, porter sur les mêmes risques et restreindre indûment l'utilisation des coussins de fonds propres en période de tensions. Par exemple, le fait de comptabiliser deux fois certains instruments, au titre de coussins de fonds propres et au titre d'autres exigences minimales (ratio de levier et MREL), peut empêcher une banque d'utiliser ses coussins de fonds propres, sous peine de contrevenir à ces exigences. L'utilisation des coussins de fonds propres peut aussi se heurter à l'opinion des investisseurs et aux inquiétudes qu'elle peut susciter en termes de rentabilité. Pour relever ces défis, les autorités compétentes doivent aborder de manière globale la définition des exigences microprudentielles, macroprudentielles et de résolution. Elles doivent conserver une marge d'appréciation, mais la fixation de ces exigences doit être plus prévisible et plus transparente, afin de permettre aux banques d'effectuer une planification plus efficiente de leurs fonds propres et de donner aux marchés financiers une vision plus claire de la situation.

²³ Banque centrale européenne (2025), [*Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework*](#).

Dans ce contexte, la Commission:

- *proposera un renforcement des mécanismes de coordination entre les autorités chargées de mettre en œuvre les règles microprudentielles, macroprudentielles et de résolution, afin que les exigences fixées le soient de manière cohérente et que les responsabilités soient renforcées et plus claires. Les autorités devront se coordonner plus étroitement et échanger davantage leurs informations, en ayant une vision globale à la fois des besoins totaux en fonds propres de l'ensemble du système et de ceux de la banque concernée;*
- *réexaminera la procédure afin de modifier, si nécessaire, des normes techniques au sein du cadre, de renforcer l'obligation pour l'ABE d'effectuer une analyse d'impact, et d'améliorer les mécanismes de responsabilisation/de contrôle applicables à l'attribution et à l'exercice de mandats;*
- *proposera de transférer certaines règles microprudentielles, macroprudentielles et de résolution vers des règlements directement applicables, dans un souci de plus grande clarté, et afin de renforcer la convergence des pratiques de surveillance et de réduire la charge administrative pesant sur les banques.*

➤ *Rationaliser les obligations de déclaration et de publication*

Les obligations de déclaration et de publication sont essentielles au bon fonctionnement du secteur bancaire, mais le cadre qui les régit est devenu très pesant pour les banques. Le coût total des obligations déclaratives pour les banques de l'UE, qui comprend toutes les dépenses de fonctionnement des systèmes utilisés à cet effet (personnel, informatique, services juridiques, comptables, d'audit et de conseil), est estimé à 11,2 milliards d'EUR par an²⁴. La charge que cela représente tient aux modifications fréquentes apportées aux exigences déclaratives, au fait qu'elles sont inutilement complexes, à leur manque de clarté et de cohérence et aux doublons qui en résultent, les autorités ne partageant pas assez entre elles les données dont elles disposent.

D'importantes mesures ont déjà été prises pour simplifier et rationaliser les obligations déclaratives, conformément aussi à la stratégie de la Commission en matière de données de surveillance²⁵. Ces mesures incluent: des modifications législatives visant à simplifier la réutilisation de données de surveillance aux fins de la publication d'informations; des mesures visant à alléger sensiblement la charge que représentent les obligations déclaratives pour les établissements de petite taille et non complexes (plateforme de données du pilier 3); un règlement sur l'amélioration du partage des données, qui réduira les demandes de données faisant doublon et imposera aux autorités de l'UE de réexaminer régulièrement les obligations déclaratives pour supprimer les redondances et d'intensifier leurs efforts d'intégration des

²⁴ Autorité bancaire européenne (2021), [*Study of the cost of compliance with supervisory reporting requirements*](#).

²⁵ Commission européenne (2021), [*Stratégie en matière de données de surveillance dans les services financiers de l'UE*](#).

processus de déclaration²⁶; et le train de mesures Omnibus I et les simplifications ultérieures de la taxinomie de l'UE et des normes européennes d'information en matière de durabilité²⁷. Une fois opérationnel, le point d'accès unique européen facilitera aussi l'obtention de données et réduira les doublons, en offrant un accès électronique centralisé aux données publiques sur les banques et leurs produits. La Commission poursuivra ses échanges avec l'ABE afin de s'assurer que les obligations prudentielles de déclaration et de publication soient proportionnées et cohérentes avec le cadre général mis en place en matière de durabilité.

En outre, l'ABE a déjà mis en œuvre plusieurs mesures de fond pour réduire la charge que les obligations déclaratives font peser sur les banques. Outre les mesures supplémentaires proposées en 2026, le nombre de points de données dans les cadres de déclaration de l'UE devrait être réduit de 50 %²⁸. Malgré ces progrès, les parties prenantes confirment la nécessité de poursuivre cette rationalisation, en accordant la priorité à l'intégration des processus de déclaration, à la proportionnalité et à une mise à niveau technologique.

Dans ce contexte, la Commission:

- *soutiendra le passage de l'approche actuelle à des processus plus intégrés de communication d'informations à des fins prudentielles, statistiques et de résolution, fondés sur des mécanismes de gouvernance solides et sur un dictionnaire de données commun, et incitera les autorités concernées à poursuivre leurs travaux techniques en ce sens, en s'appuyant sur les avis du comité conjoint pour les déclarations bancaires, afin d'obtenir des améliorations tangibles;*
- *après avoir étudié toutes les options disponibles pour améliorer la compétitivité du secteur bancaire de l'UE, y compris une éventuelle révision du mandat de l'ABE, proposera, là où ce sera nécessaire, des modifications législatives ciblées chargeant l'ABE de renforcer la proportionnalité, la simplification et l'automatisation des déclarations au niveau technique et portant notamment sur des seuils d'importance applicables aux erreurs mineures commises dans les déclarations et sur d'autres aspects qui alourdissent inutilement la charge des entités déclarantes;*
- *proposera d'apporter au règlement ABE des modifications concernant des actes de niveau 2, à l'image de celles introduites dans la proposition de modification du règlement AEMF dans le cadre du train de mesures sur l'intégration et la surveillance du marché (MISP); invitera l'ABE à remanier son corpus réglementaire interactif en insérant sur son site web des liens directs entre toutes ses questions-réponses et orientations de niveau 3 et les dispositions correspondantes du cadre juridique, ce qui améliorera l'accessibilité et la transparence des informations. Ce*

²⁶ JO L, 2025/2088, 21.10.2025, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202502088.

²⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives (UE) 2022/2464 et (UE) 2024/1760 en ce qui concerne les dates à partir desquelles les États membres doivent appliquer certaines obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, [COM\(2025\) 80 final](#).

²⁸ Autorité bancaire européenne (2026), [Efficient reporting: simpler, smarter, proportionate](#).

faisant, l'ABE pourrait procéder à un audit de ses questions-réponses existantes et supprimer celles qui sont obsolètes;

- *aidera l'ABE et les autres autorités à réexaminer régulièrement les obligations déclaratives et à réduire ou supprimer celles qui font double emploi, conformément au règlement sur l'amélioration du partage des données;*
- *coopérera avec les autorités nationales pour limiter l'ajout d'obligations déclaratives, qui est un facteur important de complexité et d'alourdissement de la charge des entités déclarantes; incitera les autorités nationales à utiliser au maximum la possibilité de partage des données offerte par le règlement sur l'amélioration du partage des données.*

4. La compétitivité en tant que responsabilité partagée

Le renforcement de la compétitivité du secteur bancaire de l'UE nécessitera un changement de culture de la part de toutes les parties prenantes concernées. Les risques du secteur bancaire doivent être bien gérés, en particulier dans le contexte actuel, où aux risques déjà bien intégrés liés au crédit, aux opérations et aux fluctuations du marché viennent maintenant s'ajouter de nouveaux risques liés à la cyberactivité, aux tensions géopolitiques, à l'environnement et aux menaces climatiques. Cela étant, la gestion des risques devrait se concentrer sur les principales menaces et renoncer à une vision strictement basée sur la conformité, pour adopter une approche plus efficace, plus globale et plus ciblée.

La Commission devrait veiller de manière plus proactive au juste équilibre entre prise de risques et stabilité financière, afin d'éviter que le cadre réglementaire et son application n'entravent la compétitivité et la croissance. Les instances de réglementation et les autorités de surveillance devraient se concentrer sur les risques qui pèsent le plus sur la stabilité financière de l'ensemble du système, et éviter d'adopter une culture de tolérance zéro du risque, qui pourrait entraver le soutien des banques à l'activité économique. Les décideurs politiques devraient s'abstenir de maintenir les spécificités nationales qui fragmentent le marché. Il conviendrait d'utiliser au maximum les instruments de responsabilisation et, s'ils sont inefficaces, de les renforcer.

Parmi les institutions de l'UE, c'est à la Commission qu'incombe la responsabilité première d'exécuter le mandat de l'UE en matière de compétitivité et de concurrence. Elle fera dorénavant davantage usage de son mandat de réexamen régulier du fonctionnement du système bancaire européen et de son impact sur le marché intérieur pour contribuer à ce que les activités de surveillance et de résolution restent efficaces et proportionnées et soutiennent le bon fonctionnement du marché unique et la compétitivité de l'UE²⁹. La Commission travaille avec l'ABE pour s'assurer que ses orientations en matière de surveillance soient proportionnées, en particulier lorsqu'elles sont soumises à des règles du type "appliquer ou expliquer".

²⁹ Article 32 du règlement (UE) n° 1024/2013 et article 94 du règlement (UE) n° 806/2014.

Dans le même temps, les banques, leurs dirigeants et leur personnel, de même que les auditeurs et les comptables, doivent être prêts à participer à ce changement culturel et à assumer davantage la responsabilité d'appliquer la législation sur la base de sa substance. S'il est vrai que les autorités de réglementation et de surveillance doivent adopter une approche plus proportionnée et agir pour réduire la complexité, la longueur et le niveau de détail des textes qu'elles adoptent, qu'il s'agisse de mesures législatives, d'orientations ou de questions-réponses, les banques doivent faire leur part, en s'abstenant de leur demander continuellement des orientations, dans une quête de sécurité juridique absolue. Le respect de la loi devrait reposer sur la substance, et non sur le fait de cocher telle ou telle case. Il en va de la responsabilité de tous de modifier des comportements qui ont collectivement débouché sur un environnement bancaire hyper-prescriptif, exagérément complexe et dominé par l'aversion au risque.

Dans ce contexte, la Commission:

- *travaillera avec l'ABE, les autorités de surveillance et les acteurs du marché afin d'établir une distinction plus claire entre les exigences – qui sont impératives – et les orientations non contraignantes dont le but est d'assurer une application harmonisée des exigences;*
- *étudiera l'attribution à l'ABE et au CERS d'un mandat d'établissement régulier de rapports sur l'adéquation des exigences de fonds propres des banques dans l'ensemble de l'UE, afin de renforcer les processus de responsabilisation existants (dans le cadre du Parlement européen et des parlements nationaux, mais aussi du Conseil et des gouvernements nationaux);*
- *coopérera avec les autorités européennes et nationales pour veiller à ce que les pratiques de surveillance soient neutres à l'égard du modèle organisationnel des banques et ne découragent pas les activités bancaires transfrontières, notamment celles exercées par le biais de succursales et de la libre prestation de services;*
- *organisera des échanges réguliers avec le MSU et le CRU, et éventuellement avec d'autres parties prenantes concernées, afin de discuter du fonctionnement du système bancaire et de l'impact des mesures de surveillance et de résolution sur le bon fonctionnement du marché intérieur.*

5. Engagement et prochaines étapes

La Commission s'est efforcée, dans la présente communication, de tracer la voie à suivre vers un secteur bancaire de l'UE plus compétitif, qui mette plus efficacement en relation l'épargne et les investissements, qui exploite mieux le potentiel des marchés nationaux comme des marchés transfrontières, et qui assure aux ménages et aux entreprises un choix plus large de possibilités de financement, les coûts les plus bas et les meilleurs rendements possible. Pour être plus compétitif, le secteur bancaire doit être résilient, rentable et ouvert à la concurrence et à l'innovation. Le succès de cette démarche impliquera de procéder à une réforme d'ampleur, globale et prospective, axée sur des améliorations à fort impact.

La Commission a pris acte de l'ambition des colégislateurs de réformer le cadre bancaire et de renforcer la compétitivité des banques de l'UE, ambition affirmée dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2025³⁰ et de mars 2026³¹, ainsi que dans le rapport annuel du Parlement sur l'union bancaire³².

La Commission encourage donc toutes les parties prenantes à faire preuve d'ambition dans la mise en œuvre des réformes nécessaires et les invite à donner leur avis sur la présente communication, en vue de la préparation des mesures qu'elle proposera au premier trimestre 2027.

³⁰ Conseil européen (décembre 2025), [*Conclusions sur la simplification de la réglementation de l'Union en matière de services financiers*](#)

³¹ [*Conclusions de la réunion du Conseil européen*](#) (mars 2026)

³² Parlement européen (avril 2026), [*Union bancaire – rapport annuel 2025*](#)