

Bruxelles, le 28 octobre 2021
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2021/0341(COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	28 octobre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2021) 321 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant les documents: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales d'entités de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance, et modifiant la directive 2014/59/UE

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2021) 321 final.

p.j.: SWD(2021) 321 final

Bruxelles, le 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant les documents:

**Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de
crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de
marché et le plancher de fonds propres**

**Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les
sanctions, les succursales d'entités de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux
et de gouvernance, et modifiant la directive 2014/59/UE**

{COM(2021) 663 final} - {SEC(2021) 380 final} - {SWD(2021) 320 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact accompagnant les propositions modifiant respectivement le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2013/36/UE

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?

En réaction à la crise financière, l'UE a entrepris une vaste réforme du cadre prudentiel applicable aux banques, dans le but d'accroître la résilience de son secteur bancaire. L'un des principaux volets de cette réforme a consisté à **mettre en œuvre les normes internationales convenues par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire**, et en particulier la réforme dite de "Bâle III". Grâce à cela, le secteur bancaire de l'UE est entré dans la crise de la COVID-19 fort d'une bonne résilience. Toutefois, si le niveau global de capitalisation des banques de l'UE est désormais satisfaisant en moyenne, certains des problèmes identifiés à la suite de la crise financière n'ont pas encore été corrigés. En particulier, deux problèmes majeurs perdurent. Premièrement, les méthodes par défaut qu'utilisent les banques pour calculer leurs exigences de fonds propres (dites "approches standard") ne prennent pas suffisamment bien en compte les risques auxquels les banques sont exposées (c'est-à-dire qu'elles ne sont pas suffisamment sensibles au risque) et produisent en conséquence des exigences de fonds propres inadéquates (soit trop élevées, soit trop faibles). Or les activités des banques peuvent en pâtir. Deuxièmement, les méthodes sophistiquées que la plupart des grandes banques sont autorisées à utiliser (les "approches fondées sur des modèles internes") aboutissent à des exigences de fonds propres très différentes pour des risques similaires, voire identiques. Ces différences, qui empêchent de comparer aisément les ratios de fonds propres d'une banque à l'autre, sapent la confiance accordée à ces ratios et, partant, aux banques qui utilisent des modèles internes. En outre, pour certains types d'actifs, on ne dispose pas d'assez de données de suffisamment bonne qualité pour une modélisation fiable et solide des exigences de fonds propres. En conséquence, les banques qui utilisent des modèles internes pour ces actifs ne disposent peut-être pas toutes de fonds propres suffisants pour couvrir les risques liés.

Au-delà de la nécessité de remédier à ces problèmes en parachevant la réforme d'après-crise convenue au niveau international, la transition vers une économie plus durable comporte, pour les banques, des risques qu'elles devront dûment gérer pour préserver la stabilité financière. La stratégie en matière de finance durable a ainsi souligné la nécessité de mieux prendre en compte les risques climatiques et environnementaux dans le cadre prudentiel de l'UE. À elles seules, les obligations légales actuelles n'incitent pas suffisamment les banques à assurer une **gestion systématique et cohérente des risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG)**.

Une autre priorité est de faire dûment appliquer les règles prudentielles. Les autorités de surveillance jouent un rôle essentiel de ce point de vue: Elles doivent disposer des outils et pouvoirs nécessaires à cet effet (comme le pouvoir d'agréer les banques et leurs activités, de vérifier l'adéquation de leur gestion ou de les sanctionner en cas d'infraction à la réglementation). Si la législation de l'UE garantit un niveau minimal d'harmonisation, la "boîte à outils" à la disposition des autorités de surveillance et les procédures de surveillance varient considérablement d'un État membre à l'autre. **Ce paysage réglementaire fragmenté, qui fait que les autorités de surveillance des États membres ne disposent pas toutes des mêmes outils et pouvoirs et que ceux-ci ne sont pas partout appliqués de la même façon**, nuit à l'équité des conditions de concurrence dans le marché unique et fait naître des doutes quant à la gestion saine et prudente des banques de l'UE et à leur surveillance. Ce problème est particulièrement aigu dans le contexte de l'union bancaire. Les divergences existant entre les 19 ordres juridiques concernés empêchent le mécanisme de surveillance unique d'exercer ses fonctions de surveillance de manière efficace et efficiente. En outre, pour une même question prudentielle, les groupes bancaires transfrontières doivent se

plier à un certain nombre de procédures différentes, ce qui alourdit indûment leurs charges administratives.

La discipline de marché constitue un autre outil important. Pour pouvoir jouer leur rôle de suivi du comportement des banques, les investisseurs doivent toutefois avoir accès aux informations nécessaires. À l'heure actuelle, les **difficultés d'accès aux informations prudentielles** privent les acteurs du marché des informations dont ils auraient besoin concernant la situation prudentielle des banques. En fin de compte, cela amoindrit l'efficacité du cadre prudentiel applicable aux banques et peut susciter des doutes quant à la résilience du secteur financier, tout particulièrement en période de tensions.

Quels sont les objectifs à atteindre?

L'initiative poursuit deux grands objectifs: contribuer à la stabilité financière et contribuer au financement régulier de l'économie dans le contexte de la reprise après la crise de la COVID-19. Ces deux grands objectifs peuvent être déclinés en objectifs plus spécifiques:

- i) renforcer le cadre des exigences de fonds propres fondées sur les risques, sans que cela n'entraîne globalement de hausse significative de ces exigences;
- ii) accorder une plus grande importance aux risques ESG dans le cadre prudentiel;
- iii) harmoniser davantage les pouvoirs et les outils à la disposition des autorités de surveillance; et
- iv) réduire les charges administratives que les obligations d'information imposent aux banques, tout en améliorant l'accès aux données prudentielles sur les banques.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

Les objectifs poursuivis par les mesures envisagées peuvent être mieux réalisés au niveau de l'Union que par différentes initiatives nationales, parce que ces mesures consistent en ajustements et mises à jour des règles existantes de l'UE. Les problèmes constatés et leurs causes sous-jacentes sont les mêmes dans tous les États membres, et les différences que l'on peut observer sont liées au comportement et au modèle économique des différentes banques, et non à l'endroit de l'Union où elles sont établies.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Scénario de référence: le scénario de référence consiste à laisser les règles existantes inchangées.

Options stratégiques: les options de haut niveau suivantes ont été étudiées dans le cadre de l'analyse d'impact:

- pour ce qui d'améliorer le cadre prudentiel actuel de calcul d'exigences de fonds propres fondées sur les risques, les options envisagées étaient: 1) de mettre en œuvre les derniers éléments de la réforme de Bâle III, comme convenu littéralement au niveau international; 2) de les mettre en œuvre moyennant certains ajustements visant à tenir compte des spécificités européennes; et 3) de les mettre en œuvre avec les ajustements et les dispositions transitoires introduits en réponse à la crise de la COVID-19 (option privilégiée);
- pour ce qui est de **tenir spécifiquement compte des risques ESG dans le cadre prudentiel**, les options envisagées étaient 1) de prendre des mesures aux fins d'une meilleure gestion des risques ESG par les banques (option privilégiée) et 2) d'adapter les exigences minimales de fonds propres pour tenir compte des risques ESG;
- pour ce qui est de **rendre l'application des pouvoirs de surveillance plus cohérente**, les options

envisagées étaient 1) de préciser et de compléter certaines dispositions relatives aux pouvoirs de surveillance et de sanction, tout en laissant une grande marge d'appréciation aux États membres, et 2) d'harmoniser davantage ces dispositions en réduisant la marge d'appréciation laissée aux États membres (option privilégiée); et

- pour ce qui est de réduire **les coûts liés à la publication d'informations tout en facilitant l'accès des acteurs du marché aux informations prudentielles sur les banques**, les options envisagées consistaient à demander à l'Autorité bancaire européenne de fournir un accès électronique unique 1) uniquement aux informations quantitatives publiées par les banques ou 2) aussi aux informations qualitatives qu'elles publient (option privilégiée).

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

Globalement, les parties prenantes conviennent de la nécessité de mettre en œuvre les derniers éléments de la réforme de Bâle III, mais divergent sur la manière de procéder. Tenantes d'une approche prudente, les autorités de surveillance penchent pour une mise en œuvre fidèle de ces normes, tandis que le secteur financier plaide pour que plusieurs ajustements leur soient apportés et pour que leur prise d'effet soit étalée sur plusieurs années.

La plupart des parties prenantes (banques, autorités de surveillance, société civile) conviennent que les exigences prudentielles applicables aux banques doivent tenir compte des risques ESG, mais beaucoup arguent que toute modification des exigences de fonds propres doit reposer sur des preuves solides de l'existence de différentiels de risque lorsque l'on tient compte des facteurs ESG, dont elles estiment ne pas disposer à l'heure actuelle.

En ce qui concerne les modifications possibles des outils à la disposition des autorités de surveillance et du cadre d'évaluation de l'honorabilité et de la compétence des personnes occupant des fonctions clés au sein des banques, les opinions des autorités de surveillance et des banques dépendent largement de leurs pratiques actuelles, mais sont globalement favorables.

D'une manière générale, les parties prenantes soutiennent également le projet de centraliser les informations que publient les banques et les informations qu'elles déclarent à des fins de surveillance: le secteur bancaire est majoritairement favorable à l'approche proposée, tandis que les autorités de surveillance ont souligné la nécessité de veiller à ne pas faire naître de fausses attentes quant au fait que l'Autorité bancaire européenne (ABE) serait responsable de la qualité des informations communiquées par les banques.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

La mise en œuvre de l'option privilégiée pour mettre en place les derniers éléments de la réforme de Bâle III permettrait d'accroître la fiabilité et la solidité du cadre prudentiel applicable au secteur bancaire de l'UE et, ce faisant, de rendre celui-ci plus résilient. Sur le moyen à long terme, cela aurait des effets positifs de stimulation de la croissance économique dans l'UE. En particulier, en réduisant à la fois la probabilité de futures crises bancaires et leur intensité, les changements prévus atténueraient la sévérité des futurs ralentissements économiques.

En outre, les ajustements qu'il est envisagé d'apporter au cadre prudentiel i) contribueraient à garantir une gestion adéquate, par les banques, de la transition vers une économie plus durable, ii) faciliteraient l'application du corpus de règles unique et iii) réduiraient les charges administratives et coûts de

conformité supportés par les banques et leurs autorités de surveillance.
Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?
La mise en œuvre de l'option privilégiée, compte tenu de toutes les mesures prévues dans les propositions, devrait entraîner à long terme (d'ici à 2030), après la fin de la période transitoire envisagée, une augmentation moyenne pondérée des exigences minimales de fonds propres des banques de l'UE de 6,4 % à 8,4 %. À moyen terme (2025), l'augmentation devait se situer entre 0,7 % et 2,7 %. Selon les estimations fournies par l'ABE, cela pourrait amener un nombre limité de grandes banques de l'UE (10 sur 99 dans l'échantillon test) à lever collectivement des capitaux supplémentaires (moins de 27 milliards d'EUR pour les 10 banques) afin de satisfaire aux nouvelles exigences minimales de fonds propres dans le cadre de l'option privilégiée. Pour mettre ce montant en perspective, les 99 banques de l'échantillon (concentrant 75 % des actifs bancaires de l'UE) détenaient fin 2019 un montant total de fonds propres réglementaires de 1 414 milliards d'EUR et ont réalisé cette année-là des bénéfices cumulés de 99,8 milliards d'EUR. S'il est vrai que les banques devraient supporter des charges administratives et d'exploitation ponctuelles pour mettre en œuvre les modifications apportées à la réglementation, les simplifications induites par plusieurs des options privilégiées (par exemple, la suppression d'approches fondées sur des modèles internes) devraient faire baisser leurs frais récurrents par rapport à aujourd'hui.
Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?
Les options privilégiées conforteraient les mesures existantes visant à limiter tout impact sur les prêts aux PME. Elles ne prévoient en outre pas de mesures susceptibles d'avoir un effet négatif important sur les prêts aux PME. Enfin, les options privilégiées prévoyant des mesures destinées à réduire les coûts de conformité supportés par les banques, en particulier les banques de petite taille et peu complexes, pourraient, si ces réductions de coûts sont répercutées, faire baisser les coûts d'emprunt pour les PME. La réforme envisagée pourrait certes alourdir à court terme les coûts supportés par certaines banques de l'UE, mais sur le moyen à long terme, elle les rendrait plus résilientes aux chocs économiques, ce qui permettrait de rétablir la confiance des investisseurs dans le système bancaire de l'UE. Les banques de l'UE pourraient alors se financer à un moindre coût et, se faisant, gagner en compétitivité par rapport à leurs concurrentes internationales.
Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?
Aucune incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales n'est prévue.
Y aura-t-il d'autres incidences notables?
Aucune autre incidence notable n'est attendue.
Proportionnalité
Les options privilégiées contiennent des mesures jugées strictement nécessaires pour atteindre les objectifs susmentionnés.

D. Suivi
Quand la législation sera-t-elle réexaminée?
L'incidence de ce train de mesures sera évaluée cinq ans après son entrée en vigueur, selon la méthode convenue avant le lancement de l'évaluation.