

De Bâle III au paquet bancaire (CRR3/CRD6) : un accord final pour renforcer la résilience du secteur bancaire et garantir la souveraineté financière européenne

La transposition de Bâle III en droit de l'Union européenne s'est finalisée par l'adoption du nouveau paquet bancaire, composé d'un règlement (CRR3) et d'une directive (CRD6), qui a été approuvé le 6 décembre 2023 à la fois au niveau du Conseil et du Parlement européen. Actuellement soumis à une révision juridique, le paquet bancaire tel que publié en décembre 2023 ne devrait pas subir de changement de fond avant son adoption définitive par le Parlement européen en avril 2024.

L'équilibre prévu par ces textes permet la pleine transposition des accords de Bâle III, promouvant ainsi la stabilité financière et la résilience du système bancaire européen, tout en veillant au respect des spécificités européennes et à préserver le financement de l'économie européenne. Le paquet bancaire renforce en outre la supervision intégrée au niveau européen et ouvre la voie à une meilleure prise en compte des risques émergents.

L'adoption de ces deux textes marque le terme d'un cycle majeur de réformes prudentielles et invite désormais les superviseurs et les banques à se concentrer sur la mise en œuvre effective de cette réforme d'ampleur.

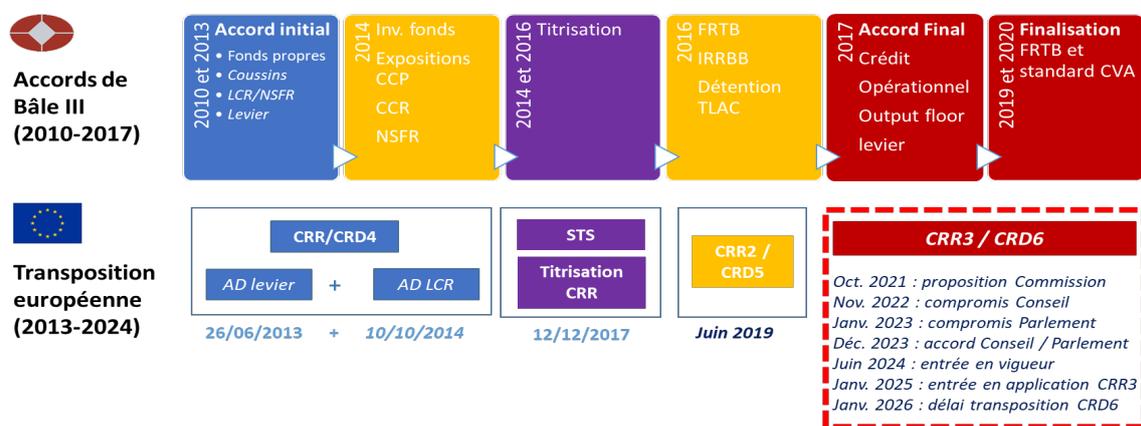
I. L'adoption du paquet bancaire en 2024 constitue l'ultime étape de transposition des accords de Bâle III en droit européen

À la suite de la grande crise financière de 2007-2009, le Comité de Bâle a défini un nouveau cadre prudentiel, Bâle III, sous l'impulsion du Conseil de stabilité financière et du G20. Ces réformes échelonnées entre 2010 et 2019 ont visé à renforcer les exigences en capital, à limiter l'effet de levier des banques, à encadrer le risque de liquidité et à limiter la pro-cyclicité de l'activité bancaire. Ces mesures, désormais pleinement intégrées au cadre européen à la faveur du paquet bancaire, permettent d'accroître la résilience du secteur bancaire, au bénéfice de l'économie européenne.

A. Avec le paquet bancaire, les accords de Bâle III sont désormais pleinement intégrés au niveau européen

Entre 2010 et 2014, les premiers accords ont posé les fondamentaux de ce nouveau cadre prudentiel, en permettant notamment d'améliorer la quantité et la qualité des fonds propres et de fixer de nouvelles limites aux risques auxquels les banques sont exposées à travers l'introduction d'un ratio de levier. Ces accords ont également permis de définir de nouvelles règles de liquidité, avec la mise en place du ratio de liquidité court terme (LCR) et du ratio structurel à long terme (NSFR). Enfin, le Comité de Bâle a adopté entre 2017 et 2019 une révision en profondeur des mesures des risques pondérés - risque de crédit, risque de marché et risque opérationnel - avec pour objectif de renforcer la confiance dans la robustesse des approches internes. Cette révision s'est opérée de trois manières complémentaires : (i) en renforçant la solidité et la sensibilité au risque des approches standards du risque de crédit, du risque opérationnel et du risque pour ajustement de l'évaluation de crédit (*Credit Value Adjustment, CVA*), (ii) en restreignant l'utilisation des approches fondées sur les modèles internes et (iii) en introduisant un plancher en capital pour limiter le gain en fonds propres associé à l'utilisation des modèles internes.

Calendrier des accords de Bâle III jusqu'au paquet bancaire CRR3/CRD6



Au niveau du droit européen la transposition de ces standards bâlois s'est principalement opérée en trois temps : 1) en juin 2013 avec l'adoption du règlement sur les exigences en capital des banques (dit « CRR ») et de la directive liée (dite « CRD4 ») ; 2) en mai 2019 avec l'adoption d'un nouveau règlement (CRR2) et d'une nouvelle directive (CRD5) ; et 3) en décembre 2023 avec la finalisation de CRR3 et CRD6. Avec une adoption et une entrée en vigueur du paquet bancaire « CRR3/CRD6 » prévue d'ici le mois de juin 2024, l'entrée en application de la plupart des dispositions de CRR3 est fixée au 1^{er} janvier 2025¹. La réforme sera complétée à la fin du délai de transposition de la directive CRD6, fixé au 1^{er} janvier 2026². Cette adoption dans l'Union européenne a lieu dans un contexte international où la majorité des membres du Comité de Bâle ont publié leurs règles finales de transposition de Bâle III.

¹ À l'exception de l'entrée anticipée au mois de juin 2024 i) de la définition des Compagnies Holding d'Investissement (CHI) ainsi que des conditions dans lesquelles les EI et les CHI sont considérées comme compagnies financières holding mères dans un État membre ou dans l'UE ; ii) du traitement provisoire des crypto-actifs ; et iii) de certaines dispositions relatives au risque de crédit et aux grands risques (définitions, traitement des cessions massives de prêts non performants, des expositions en défaut, de la dette publique émise dans la monnaie d'un autre État membre).

² L'échéance pour la transposition de CRD6 dépendra de la date effective de l'entrée en vigueur de CRD6, prévue en juin 2024 ; les États membres auront 18 mois pour transposer la plupart des dispositions de CRD6 (+30 mois pour les dispositions relatives aux succursales de pays tiers).

B. L'ensemble des réformes antérieures à 2024 ont d'ores et déjà permis de renforcer la résilience du secteur bancaire, au bénéfice de l'économie européenne

Les réformes mises en œuvre au sein de l'Union européenne ont d'ores et déjà permis de renforcer la résilience du secteur bancaire. Entre fin 2009 et juin 2023, le ratio des fonds propres de meilleure qualité (*Common Equity Tier 1* ou CET1) des banques européennes a presque doublé, passant de 8,5 % à 16.0 %³. Cette hausse est une tendance de fond du secteur bancaire, fruit de ces réformes et non des seules pratiques naturelles de marché, comme le rappellent les conclusions de l'étude de grande ampleur publiée en 2022 par le Comité de Bâle⁴. Cette évaluation des effets des réformes menées suite à la crise financière de 2008 confirme en effet que les réformes ont coïncidé avec des améliorations significatives des positions de capital et de liquidité, en particulier dans les banques présentant les ratios de capital et de liquidité les plus faibles. Loin d'être limitée aux seuls ratios réglementaires, cette résilience accrue se traduit en outre dans les indicateurs de marché, les écarts de *Credit Default Swap* et la probabilité de défaut des banques ayant ainsi baissé depuis 2011. Sur le plan macro-économique, les estimations menées sur les effets des accords de Bâle III sur le PIB sont de ce fait positives, la baisse de probabilité de défaut des établissements de crédit réduisant notamment la probabilité comme les coûts éventuels des crises financières⁵. Cette moindre vulnérabilité du système financier aux difficultés des banques individuelles est une contribution essentielle à la stabilité financière, qui représente le premier objectif des réformes successives du paquet bancaire CRR/CRD depuis 2013.

II. Le paquet bancaire CRR3/CRD6 permet un renforcement significatif de la résilience du secteur bancaire tout en tenant compte des spécificités nationales et européennes

Le nouveau paquet bancaire représente un point d'équilibre satisfaisant, en transposant les accords de Bâle 3 finalisés en droit européen tout en tenant compte des spécificités européennes. Cette transposition fidèle, qui contribue de manière significative à la préservation de la stabilité financière, s'accompagne de mesures européennes, visant à réguler les risques émergents tout en prenant en compte la place essentielle des banques dans le financement de l'économie en Europe.

A. Le renforcement de la résilience des banques européennes est l'avancée majeure du paquet bancaire, qui contribue ainsi significativement à préserver la stabilité financière

En renforçant le cadre microprudentiel, le nouveau paquet bancaire contribue à l'objectif premier du processus de Bâle III, à savoir le renforcement de la résilience du système bancaire. Les conditions d'utilisation des modèles internes pour le calcul des exigences de fonds propres ont été revues, afin de limiter la variabilité induite des pondérations en risques des expositions ; parallèlement, les approches standards, pour le risque de crédit, le risque opérationnel et le risque de marché ont été révisées dans le but d'accroître leur sensibilité aux risques. De même, en complément des réformes prévues par Bâle III, les co-législateurs européens ont décidé d'intégrer au sein du cadre prudentiel les risques émergents tels que ceux liés au changement climatique ou aux expositions des banques à des crypto-actifs.

Tout d'abord, CRR3 vient réviser profondément le cadre prudentiel du risque de crédit. L'approche standard est rendue plus sensible au risque, introduisant de nouvelles catégories d'expositions ou de

³ EBA, [Risk Assessment of the European banking system](#), décembre 2023.

⁴ BCBS, [Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms](#), décembre 2022.

⁵ Banque de France, [L'impact de Bâle III : des évaluations à partir de modèles macroéconomiques structurels](#), janvier 2022.

nouvelles pondérations plus granulaires. Citons, à titre d'exemple, l'introduction d'une pondération de 400 % pour les expositions spéculatives sur actions non cotées, ou l'introduction de la catégorie de « financements spécialisés ». **En plus de cette révision de l'intégralité de l'approche standard, l'utilisation des modèles internes pour le risque de crédit basés sur les notations internes (*Internal Risk Based, IRB*) est fortement encadrée.** L'approche modèles internes avancée ne peut plus être employée pour les classes d'actifs qui ne peuvent être modélisées de manière « robuste et prudente », c'est-à-dire pour les portefeuilles à faible occurrence de défauts. Cela concerne notamment l'ensemble des expositions envers les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions d'euros et celles envers les établissements financiers ; les expositions sur actions ne sont, pour leur part, plus éligibles à la modélisation. De plus, des planchers de valeurs minimales (*input floors*) sont appliqués à l'entrée des modèles sur les paramètres prudentiels (PD, LGD, CCF⁶) pour toutes les expositions maintenues en approche modèles internes.

En ce qui concerne le traitement des risques de marché, CRR3 reprend les principales dispositions des accords bâlois publiés en janvier 2019 (plus connu sous l'appellation «FRTB⁷»). L'intégralité du mécanisme de calcul des fonds propres au titre des risques de marché, en approche standard comme en approche modèle interne, est ainsi revue afin de le rendre à la fois plus sensible aux risques et plus robuste. La FRTB introduit une approche standard beaucoup plus sensible au risque que l'approche standard actuelle ; cette nouvelle approche repose sur le calcul par les banques des sensibilités de leurs instruments en portefeuille de négociation à différents facteurs de risques ; s'agissant de l'approche modèle interne, la FRTB vient réduire la flexibilité dont disposent les banques pour utiliser leurs propres hypothèses de modélisation, tout en aidant les autorités de contrôle à évaluer leur solidité à l'aide de nouveaux tests quantitatifs auxquels toutes les banques en modèle interne doivent répondre.

En complément de la refonte des modèles internes et des approches standard, le plancher en capital (*output floor*), mesure phare de Bâle III, est également transposée dans CRR3 pour l'ensemble des expositions qui continuent à pouvoir être modélisées, que ce soit pour le risque de crédit, le risque de marché, ou le risque de contrepartie. À travers ce mécanisme, les approches standard viennent limiter le gain de fonds propres permis par le recours aux modèles internes. Décloisonnant les deux approches du calcul des risques pondérés, ce plancher en capital (*output floor*) vise à la fois à réduire la variabilité induite des actifs pondérés en risques (RWA), mais aussi à améliorer la comparabilité des ratios prudentiels. La nouvelle réglementation impose que le niveau de fonds propres calculé en modèle interne ne soit pas inférieur à 72,5 % des exigences prévues par le modèle standard. Comme un certain nombre de mesures du paquet bancaire, les impacts de cette disposition seront lissés dans le temps, d'une part grâce à une montée en charge par paliers de l'*output floor* (passant de 50% en 2025 à 72,5% en 2029) et d'autre part grâce à des dispositifs transitoires venant réduire le calcul du contrefactuel de l'*output floor* pour certaines expositions (de 2025 jusqu'en 2032, cf. section ci-dessous). Le plancher en capital s'appliquera au niveau agrégé des risques pondérés (et non portefeuille par portefeuille) et son niveau d'application est prévu au niveau solo par défaut, contrairement à ce qui avait été proposé par la Commission initialement ; une option nationale rendra possible cependant l'application de ce plancher au plus haut niveau de consolidation domestique.

Le cadre du risque opérationnel est également profondément remanié par CRR3. Le texte final de CRR3 reste conforme à la proposition de la Commission s'agissant de la transposition de la nouvelle méthode standard bâloise de mesure du risque opérationnel, qui modifiait drastiquement le cadre prudentiel en supprimant la méthode basique, la méthode standard et la méthode avancée au profit d'une nouvelle méthode standard unique. Les co-législateurs ont fait le choix (permis par le standard de Bâle) de ne la calculer que sur la base d'un indicateur lié au revenu, l'indicateur d'activité, et de

⁶ Probabilité de défaut, perte en cas de défaut et facteur de conversion des éléments hors-bilan.

⁷ *Fundamental Review of the Trading Book*

neutraliser le deuxième indicateur bâlois tenant compte de l'historique de pertes de chaque établissement. Le calcul de l'indicateur de revenu d'un établissement est la moyenne sur les trois dernières années de la somme de trois composantes : i) les intérêts, loyers et dividendes ; ii) les revenus des services ; et iii) les revenus financiers. Les principaux changements de CRR3 par rapport à la méthode standard actuelle concernent i) l'application d'un plafond sur la marge d'intérêts (de façon similaire à la méthode standard alternative), ii) la prise en compte des commissions de manière plus conservatrice, en prenant le maximum entre les commissions reçues et payées ; iii) la prise en compte des gains et pertes sur les actifs financiers de manière séparée pour le portefeuille bancaire et le portefeuille de négociation ; et iv) l'application d'un facteur progressif appliqué à l'indicateur d'activité – ce ne sont plus des facteurs différents appliqués à chaque activité comme avant, mais l'application d'un coefficient marginal progressif par tranche d'activité (et non en fonction de l'activité). En dépit de la neutralisation de l'historique des pertes dans le calcul de l'exigence de fonds propres pour risque opérationnel, CRR3 exige une collecte des données de pertes pour les établissements avec un indicateur d'activité supérieur à 750 millions EUR, qui sera prise en compte par le superviseur dans le cadre du Pilier 2.

Réguler les risques émergents

En complément du cadre des accords de Bâle III, les législateurs européens se sont saisis de la question des risques émergents, le risque climatique d'une part, les risques liés aux crypto-actifs d'autre part. Les tendances structurelles associées à ces risques peuvent en effet être porteuses de risques pour la stabilité financière, à la fois par leur amplitude s'agissant de la transition climatique⁸, mais aussi par la forte variabilité des prix des actifs y étant attachés s'agissant des crypto-actifs⁹. Ils ont donc été intégrés au cadre prudentiel, faisant de l'Union européenne une juridiction pionnière en la matière.

Les risques climatiques sont principalement pris en compte au sein de la directive CRD6, qui prévoit de nombreuses dispositions de Pilier 2 intégrant les exigences en matière environnementale, sociale et de gouvernance (ESG). La directive instaure notamment l'obligation pour les banques d'élaborer des plans prudentiels, dits « plans de transition », précisant la manière dont la banque gère et suit les risques financiers découlant à court, moyen et long termes des facteurs ESG, notamment ceux liés au processus d'ajustement vers les objectifs des États Membres ou de l'Union en matière d'économie soutenable. Ces plans, qui tiennent à la fois compte des risques de transition mais aussi des risques physiques, devront être en cohérence et parfaitement articulés avec l'ensemble des autres dispositifs usuels des banques (ex. appétit au risque, gestion des risques, gouvernance, modèle d'affaires). Les banques ont également l'obligation de prendre en compte les risques ESG dans leurs dispositifs de gouvernance, leur politique de rémunération et leur processus d'évaluation de l'adéquation de leur niveau de capital (ICAAP). Le superviseur devra quant à lui évaluer l'exposition de la banque aux risques ESG ainsi que la robustesse de son plan dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels annuel (SREP), pouvant conduire à des exigences supplémentaires en fonds propres au titre du pilier 2 (P2R). Le superviseur aura par ailleurs le pouvoir d'exiger que la banque réduise son exposition aux risques financiers liés aux facteurs ESG en ajustant sa stratégie et/ou sa gestion du risque, ou en renforçant l'ambition de son plan.

En matière de crypto-actifs, le règlement CRR3 introduit un traitement prudentiel transitoire pour les expositions des banques. Ce traitement devrait être complété par une proposition législative d'ici 2025, qui aura pour objet de transposer le standard adopté par le Comité de Bâle en décembre 2022 relatif au traitement des expositions sur les crypto-actifs. Les législateurs ont fait le choix d'un traitement provisoire équilibré, à la fois simplifié par rapport au traitement bâlois, tout en étant

⁸ BCE, [Climate-related risk and financial stability](#), 2021.

⁹ Federal Reserve Bank of New-York Staff Reports, [The Financial Stability Implications of Digital Assets, Finance and Economics](#), septembre 2022

conservateur (pondération à 250 % pour les expositions sur les émetteurs respectant les exigences du règlement MiCA et 1250 % pour les autres). Ce traitement s'appliquera à partir de mi-2024, au moment de l'entrée en application du règlement MICA, qui prévoit notamment un agrément obligatoire pour la fourniture de services sur crypto-actifs dans toute l'Union européenne.

B. Ce renforcement de la résilience du secteur bancaire tient compte des spécificités des banques européennes

Si le paquet bancaire renforce la résilience du secteur bancaire, **le renforcement des exigences en fonds propres ne se fait pas au détriment de la mission essentielle de financement de l'économie qu'assurent les banques européennes.** Ce rôle des banques dans le financement de l'économie est particulièrement central en Europe, rappelons qu'en France plus de 60 % des financements aux entreprises sont portés par les banques.

Les co-législateurs ont en effet veillé à introduire plusieurs flexibilités dans la rédaction de ces textes, qui s'appliqueront à l'intégralité des banques européennes, sans exception. C'est particulièrement vrai pour la mesure la plus emblématique du nouveau cadre prudentiel, celle du plancher en capital (*output floor*) qui vient limiter le gain d'économie en fonds propres permis par les modèles internes, et pour lequel CRR3 prévoit des périodes de transition longues, qui permettront aux banques d'adapter leur bilan et de renforcer progressivement leur niveau de fonds propres. Ces dispositifs transitoires concernent le calcul du « contrefactuel » que les banques en modèles internes pour les risques de crédit, contrepartie et marché devront établir aux fins du calcul de l'*output floor* :

- **Deux traitements préférentiels en risque de crédit** jusqu'à fin 2032, pour les expositions sur l'immobilier résidentiel respectant certains critères (dit *hard test*) et pour les entreprises non notées considérées comme de bonne qualité ;
- **Une réduction de près de 30 % de la charge pour risque de contrepartie** pour les banques en approche modèle interne pour le calcul de l'exposition à ce risque (jusqu'à fin 2029) ;

Ces périodes transitoires sont assorties d'un mandat donné à la Commission pour une éventuelle proposition législative pouvant les reconduire pour une période de quatre ans, si justifiée.

Un traitement dérogatoire est également introduit pour le calcul du contrefactuel des expositions titrisées (via une réduction du facteur de non-neutralité applicable uniquement dans le cadre de ce calcul), visant à limiter l'impact de l'introduction de l'*output floor*, applicable jusqu'en 2032. Une disposition complémentaire mandate par ailleurs l'Autorité bancaire européenne (ABE) aux fins de production d'un rapport relatif à l'impact de l'introduction de l'*output floor* sur les opérations de titrisation, et plus largement au traitement prudentiel applicable, lequel devra être remis fin 2026, ouvrant en outre une possibilité de proposition législative à la main de la Commission d'ici à fin 2027.

En plus de ces périodes de transition, quelques ajustements ciblés sont introduits dans le texte, visant à traiter des spécificités nationales ou européennes, et à accroître la sensibilité au risque du nouveau cadre prudentiel. Citons ainsi, pour le risque de crédit, le traitement du risque immobilier : alors que le standard bâlois indique que la valeur du bien immobilier doit être plafonnée à sa valeur initiale, un plafonnement de la valeur du bien immobilier est bien introduit dans CRR3, mais il est fixé à la valeur moyenne du bien immobilier sur une période donnée (six ans pour le résidentiel et huit ans pour le commercial). Rappelons également que CRR3 reconnaît – en conformité avec le standard bâlois – une spécificité française, à savoir la possibilité pour les établissements de traiter leurs crédits cautionnés résidentiels comme des crédits hypothécaires, permettant de pérenniser le traitement actuel du crédit cautionné en approche modèles internes. S'agissant du nouveau traitement des expositions sur les actions en risque de crédit, qui est l'un des facteurs de hausse importante des exigences de fonds propres, le texte final prévoit une clause de grand-père, qui accorde aux

établissements la possibilité de geler la pondération en risque pré-CRR3 pour le traitement des investissements stratégiques dans des entités dans lesquelles les établissements sont actionnaires depuis plus de six ans et où ils exercent au moins un contrôle ou une « influence significative ».

III. Le paquet bancaire intègre l'importance des enjeux de souveraineté financière tout en poursuivant l'harmonisation de la supervision européenne

A. Le paquet bancaire promeut une souveraineté européenne financière renforcée

En premier lieu, la souveraineté financière européenne est renforcée par l'instauration de conditions harmonisées pour l'exercice par des banques de pays tiers de leurs activités au sein de l'UE là où, jusqu'à présent, chaque pays de l'UE pouvait fixer les conditions d'accès de ces banques étrangères à son marché national. Citant la crise financière de 2008 comme un précédent historique montrant comment des risques insuffisamment supervisés et situés en dehors des frontières de l'UE pouvaient endommager le système financier, les co-législateurs ont souhaité renforcer l'intégrité du « monopole bancaire »¹⁰ au sein de l'UE. CRD6 introduit à cette fin des exigences prudentielles minimales uniformes pour les succursales de pays tiers fournissant des services bancaires dans l'UE et, plus important encore, interdit aux entités de pays tiers qui seraient qualifiées d'établissement de crédit dans l'Union de fournir dans l'UE depuis un pays tiers des services bancaires « de base », c'est-à-dire la réception de dépôts, les prêts – y compris aux entreprises – et les garanties et engagements. La fourniture de services d'investissement transfrontaliers n'est pas affectée, et la directive prévoit quelques exemptions, telles que la sollicitation inversée (i.e. **si c'est le client qui sollicite la banque**) et l'offre de services bancaires dans le cadre de services intragroupes. Ces clarifications apportées dans le texte de niveau 1 s'inscrivent plus largement dans le contexte post-Brexit, dans lequel les régulateurs et les superviseurs européens s'efforcent de faire en sorte que les activités bancaires d'ampleur significative impliquant des clients de l'UE soient exercées principalement au sein de l'UE.

Un deuxième enjeu de souveraineté financière européenne est celui du maintien de banques de marché et d'investissement européennes fortes, dont le rôle est capital pour assurer le financement des entreprises, des PME et des financements de projets.

S'agissant des activités de marché, des aménagements ciblés sur ces lignes d'activité particulièrement soumises à la concurrence internationale sont prévus. En plus de la réduction de près de 30 % de la charge pour risque de contrepartie dans le calcul du plancher en capital déjà mentionnée plus haut, le paquet bancaire laisse intactes les exemptions présentes dans CRR, exemptant de charge CVA les dérivés et les *repos* mis en place avec certaines contreparties (souverains, entités du secteur public et entreprises non-financières), tout en mettant en place une exigence de déclaration de ces expositions exemptées de charge CVA. Cependant, le traitement des fonds en risque de marché reste plus conservateur en Europe que celui esquissé tant par les États-Unis et le Royaume-Uni, notamment du fait d'une exigence de « transparence » de ces fonds¹¹ selon une fréquence hebdomadaire. Enfin, toujours sur les activités de marché, CRR3 donne mandat à la Commission pour adopter un Acte délégué qui permettra de modifier la FRTB – ou d'en repousser l'entrée en application – en cas de retard ou de déviation dans d'autres juridictions. Cela répond à une préoccupation forte de maintenir l'égalité de concurrence pour les activités de marché, en l'absence d'assurance sur les

¹⁰ Le monopole bancaire, défini à l'article L. 511-5 du Code monétaire et financier, consiste en l'interdiction faite à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel. Il est en outre interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit de recevoir à titre habituel des fonds remboursables du public ou de fournir des services bancaires de paiement.

¹¹ L'approche par transparence consiste à connaître précisément la composition du fonds et à faire comme si les positions sous-jacentes étaient directement détenues par la banque pour le calcul des risques de marché.

modalités de transposition de la FRTB aux États-Unis, alors que la règle finale publiée par les Agences américaines (*Basel 3 Endgame*) ne sera pas connue avant l'été 2024.

Du côté des activités de financement des entreprises, la refonte du risque de crédit intègre des ajustements permettant d'éviter des hausses excessives des exigences en fonds propres pour les activités de financements spécialisés et de financement du commerce international, ou *trade finance*, sur lesquelles les banques européennes sont particulièrement engagées. Un traitement préférentiel provisoire du financement d'objet de haute qualité est ainsi prévu jusqu'au 31 décembre 2032, avec une clause de revue permettant éventuellement de le pérenniser. Certaines expositions du *trade finance* continueront à bénéficier d'un traitement favorable pour ce qui concerne le hors-bilan (avec un paramètre de conversion des engagements hors-bilan - le CCF - maintenu à 20 %). Dans l'ensemble, ces mesures visent à préserver la capacité des banques européennes à jouer leur rôle dans le financement et la couverture des risques des entreprises européennes.

B. Le paquet bancaire poursuit le travail d'harmonisation de la supervision bancaire européenne

CRD6 permet d'approfondir l'harmonisation de la réglementation en Europe sur plusieurs plans, venant ainsi renforcer l'égalité de concurrence au sein même de l'espace européen, tout en mettant en avant la volonté de respecter le principe de proportionnalité. Tout d'abord, la Commission élargit la liste des pouvoirs donnés aux autorités compétentes en matière d'autorisation des acquisitions de participations significatives pour l'établissement acquéreur (distincte de l'autorisation déjà prévue pour les participations qualifiées dans un établissement), les transferts d'actifs et les fusions-acquisitions – tout en prévoyant une gradation de la formalité des décisions des autorités compétentes qui doivent être associées à ces opérations. La Directive apporte également des modifications substantielles au cadre de l'évaluation de l'aptitude des membres de l'organe de direction et des titulaires de postes clés (cadre *Fit and proper*), élément fondamental de la bonne gouvernance des établissements. En particulier, les membres de l'organe de direction des établissements de grande taille¹² seront soumis à une procédure de « demande d'évaluation de l'aptitude » par les autorités compétentes avant leur nomination – y compris si la décision de revue de l'évaluation par l'autorité compétente intervient après la nomination (« revue ex post »). De plus, les autorités compétentes devront également a minima évaluer l'aptitude de certains titulaires de postes clés (directeur financier et responsables de fonctions de contrôle interne) des établissements de grande taille. CRD6 vise également à renforcer l'indépendance statutaire des autorités compétentes, et introduit des exigences minimales pour prévenir les conflits d'intérêts de leurs employés et organes de gouvernance.

IV. En finalisant la transposition des Accords de Bâle III, le paquet bancaire européen conclut un cycle de réformes prudentielles, et invite les régulateurs à se concentrer sur le traitement des risques émergents

Le paquet bancaire CRR3/CRD6 assure la pleine transposition de Bâle III et appelle désormais à se concentrer sur sa mise en œuvre effective en Europe et à l'international.

À l'échelle européenne, la Commission doit notamment rester vigilante à la transposition des règles sur les risques de marché par les autres grandes juridictions pour, si nécessaire, être en mesure d'adapter l'application de la FRTB en Europe. Au niveau national, les États-membres doivent

¹² Excepté les caisses régionales d'établissements mutualistes

transposer dans leurs droits nationaux les réformes ambitieuses portées par CRD6, 18 mois après son entrée en vigueur.

Ainsi, après l'adoption du paquet bancaire, l'enjeu est désormais sa mise en œuvre, qui nécessite de nombreux travaux en termes réglementaires et opérationnels. En matière réglementaire, la mise en œuvre du paquet bancaire représente un enjeu majeur pour l'EBA, qui a reçu 129 mandats de la part des co-législateurs. Ces mandats couvrent tous les champs du paquet bancaire, avec un accent particulier sur le risque de crédit (39), de marché (23) et opérationnel (11). Les premiers mandats sont attendus dès l'année suivant l'entrée en application (22), et pour moitié à deux ans après l'entrée en application (48, soit 70 en cumulé sur les deux années).

Pour les superviseurs et les établissements, l'entrée en application du paquet bancaire représente également un enjeu opérationnel majeur. Pour les dispositions introduites par CRR3, le déploiement des solutions informatiques pour prendre en compte les révisions des approches existantes, la mise en œuvre de nouvelles approches complexes (en risque de marché, l'approche modèles internes bien sûr, mais aussi la nouvelle approche standard), l'abandon de certains modèles internes pour passer à des approches standards représente pour les banques un défi considérable, pour lequel la longue maturation du paquet bancaire depuis sa publication à l'automne 2021 a cependant laissé le temps de se préparer.

Dans un cadre prudentiel désormais largement stabilisé grâce à la finalisation du paquet bancaire, c'est la capacité des banques à relever les défis posés par la conjoncture et le nouvel environnement macroéconomique d'une part, et d'autre part par les transformations structurelles que connaît le secteur financier qui figureront au cœur de la feuille de route de l'ACPR pour les années à venir.

Dans un contexte économique et politique actuel marqué par une forte instabilité et un changement majeur de l'environnement de taux (variation du taux de l'ordre de 5 points de pourcentage), les institutions financières de l'Union européenne ont montré leur capacité de résilience et d'adaptation. En améliorant la résilience du secteur bancaire et ses capacités d'absorption des chocs, les accords de Bâle ont d'ores et déjà montré leur capacité à réduire les risques de contagion du secteur financier vers l'économie réelle. Les remous bancaires du printemps 2023 aux États-Unis et en Suisse en ont apporté une nouvelle illustration : en s'arrêtant aux frontières de l'UE, cet épisode a mis en évidence que le choix européen consistant à appliquer strictement les standards internationaux à l'ensemble des banques, quelle que soit leur taille, est un gage de résilience du système financier dans son ensemble.

Au-delà des chocs conjoncturels, le secteur bancaire reste traversé par des vulnérabilités transversales¹³. Le développement des institutions financières non-bancaires appelle ainsi à une attention renouvelée, ces institutions représentant désormais près de la moitié du total d'actifs financiers détenus au niveau mondial et un tiers au niveau français. Les institutions financières doivent en outre accélérer leur adaptation aux risques structurels, notamment climatiques et cyber. En matière de risque cyber, le règlement européen DORA, qui donne des pouvoirs de supervision sur les fournisseurs de services informatiques, représente une avancée considérable pour renforcer la résilience numérique du secteur financier. En matière climatique, l'enjeu des années à venir consiste en l'intégration des plans de transition des banques dans la réglementation prudentielle et la supervision.

¹³ Banque de France, [Évaluation des risques du système financier français](#), décembre 2023

Annexe : les principales dispositions du paquet bancaire (CRR3/CRD6)

		Enjeu	Sujet	Objectif	Principales dispositions	T1 MRC*	Articles
Transposition de Bâle 3	Accroître la résilience du secteur bancaire		Risque de crédit (SA)	Introduire davantage de sensibilité au risque dans l'approche standard sur l'ensemble des catégories d'expositions	<ul style="list-style-type: none"> ● Établissements : approche ECRA pour les notés, SCRA pour les non notés et suppression du lien entre les établissements et le souverain, due diligence dans le Pilier 1 ; ● Entreprises : approche ECRA, facteur de soutien PME (déviation), due diligence dans le Pilier 1, mesure transitoire pour les non notées ; ● Refonte du traitement des expositions garanties par une hypothèque sur un bien immobilier, avec traitement spécifique pour le crédit cautionné ; ● Introduction de la catégorie "expositions sur financements spécialisés" ; ● Nouvelle approche standard obligatoire pour les actions, avec <i>phase-in</i> et <i>grandfathering</i> ; ● Nouvelle classification des éléments de hors-bilan (5 catégories) et révision des facteurs de conversion (<i>CCF – credit conversion factors</i>) associés ; ● Ajustements au <i>framework CRM (credit risk mitigation)</i> 	+ 0,6 %	CRR3
			Risque de crédit (IRB)	Réduire l'excessive variabilité des RWA et assurer des exigences minimales de fonds propres	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduction du périmètre des modèles internes ● Revue à la hausse des <i>input floors</i> ● Restriction dans le choix des méthodes employées 		CRR3
			Risque de marché	Limiter les opportunités d'arbitrage, introduire davantage de sensibilité au risque dans l'approche standard et améliorer la sensibilité au risque des MI	<ul style="list-style-type: none"> ● Limitation des opportunités d'arbitrage (frontière BB/TB floue et perméable) ● Augmentation de la sensibilité au risque des méthodes standards (plus granulaire, prendre en compte les produits complexes) ● Augmentation de la sensibilité au risque des approches modélisées (ex. risque d'illiquidité du marché à prendre en compte) 	+ 1,2 %	CRR3
			Risque de CVA	Réduire l'excessive variabilité des RWA ?	<ul style="list-style-type: none"> ● Suppression de l'approche modèle interne ● Méthode <i>Basic approach</i> BA-CVA par défaut (art. 384) – nouvelle approche standard plus sensible au risque ● Approche simplifiée possible sous 2 conditions (art. 385) 	+ 0,4 %	CRR3
			Risque opérationnel	Réduire l'excessive variabilité des RWA et améliorer la comparabilité des ratios	<ul style="list-style-type: none"> ● Nouvelle méthode unique de calcul du RWA fondée sur le <i>business indicator (BI)</i>, en remplacement des trois méthodes précédentes (basique, standard, avancée) ● Renforcement de la gestion interne du risque opérationnel (procédures, rapport à la 	+ 0,6 %	CRR3

			direction, contrôles réguliers...) ● Précision de l'exigence de collecte des données de pertes en cas de BI > 750 M€		
	<i>Output floor</i>	Réduire l'excessive variabilité des RWA et améliorer la comparabilité des ratios Discussions <i>home/host</i> – avec en jeu l'application de l'OF aux filiales transfrontières des grands groupes	● Introduction d'une limite inférieure pour les exigences de fonds propres établies au moyen des modèles internes des établissements, correspondant à 72,5 % des exigences de fonds propres qui seraient appliquées sur la base d'approches standards ● Application de l' <i>output floor</i> sur une base individuelle assortie d'une option nationale permettant une application au plus haut niveau de consolidation de l'État membre.	+ 6,7 %	CRR3

* Estimation de la hausse en capital tier 1 induite par CRR3 (source : [EBA, « Basel III monitoring exercise », sept. 2023](#)). Note : l'impact sur le risque de crédit est principalement comptabilisé au sein de l'impact relatif à l'introduction de l'*output floor*.

		Enjeu	Sujet	Objectif	Principales dispositions	Articles
Hors Bâle 3	Renforcer et harmoniser la supervision européenne		Indépendance du superviseur	Renforcer l'indépendance et les règles déontologiques du superviseur	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcement de l'indépendance institutionnelle du superviseur ● Renforcement des règles minimales de déontologie au sein des autorités compétentes ● Instauration de périodes de « cooling-off » pour les agents du superviseur 	CRD6 (art. 4)
			Nouveaux pouvoirs du superviseur	Renforcer l'information et les capacités d'actions du superviseur sur les opérations matérielles des établissements	Nouveaux pouvoirs d'autorisation ou de notification sur trois types d'opérations : <ul style="list-style-type: none"> ● Acquisitions et cessions [autorisation préalable] > 15 % du capital de l'acquéreur / cédant ● Transferts d'actifs / passifs [notification] > 10 % du total des actifs / passifs (15 % en intragroupe) ● Fusions / scissions [autorisation préalable] 	CRD6 (art. 27a à 27n)
			Sanctions	Renforcer les pouvoirs des sanctions du superviseur	<ul style="list-style-type: none"> ● Introduction d'astreintes ● Modification des montants et assiettes des sanctions pécuniaires administratives 	CRD6
			Accès au marché des SPT	Soutenir le monopole UE sur la fourniture de services de crédit et de dépôt	<ul style="list-style-type: none"> ● Obligation pour les entités de pays tiers d'établir une succursale dans l'UE pour proposer les services suivants (annexe I CRD) : i) réception de fonds remboursables du public et ii) fourniture de crédit. ● Dérogations : transactions avec des établissements de crédit, transactions intragroupes, dépôts et crédits accessoires MIFID, sollicitation inversée. 	CRD6 (art. 21c et 47)
			Régime minimal des SPT	Accroître le contrôle sur les succursales de pays-tiers	<ul style="list-style-type: none"> ● Nouvelles obligations minimales à appliquer par les EM : obligation d'agrément & conditions, dotation en capital minimale, couverture de liquidité minimale, gouvernance et contrôle interne, <i>reporting</i> standardisés, pouvoirs du superviseur ● Possibilité pour les EM d'appliquer l'intégralité du cadre CRR/CRD au lieu des nouvelles exigences pour certaines catégories de SPT à définir ● Pouvoir d'exiger la filialisation 	CRD6 (art. 48a à 48n)

	Gouvernance	Renforcer la gouvernance des établissements de crédit	<ul style="list-style-type: none"> ● Suppression de la possibilité pour les établissements de déroger sur autorisation de l'AC à l'interdiction du cumul entre les fonctions de président de l'organe de direction dans sa fonction de surveillance et de directeur général ● Introduction de l'obligation pour les établissements d'établir des relevés individuels et une cartographie des fonctions 	CRD6 (art. 88(1) et 88(3))	
	<i>Fit and proper</i>	Renforcement des procédures de revue <i>fit and proper</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Maintien de la flexibilité pour les États membres d'opter pour une revue de l'évaluation <i>fit and proper</i> avant (« revue ex ante ») ou après (« revue ex post ») la nomination ● Introduction de la procédure de demande d'évaluation de l'aptitude au moins 30 jours avant la prise de fonctions et de la revue <i>fit and proper</i> pour certains titulaires de postes clés 	CRD6 (art. 91, 91bis)	
	Consolidation	Préciser les règles relatives aux périmètres de consolidation	<ul style="list-style-type: none"> ● Les entreprises de services auxiliaires sont dorénavant comprises dans les établissements financiers, donc potentiellement des entités consolidantes ● Révision de la définition de CFH ● Révision de la définition des EI de classe 1 avec possibilité de déroger à la qualification si actifs UE > 30 Md€ 	CRR3 (art. 4) CRD6 (21a, 8a)	
	Réguler les risques émergents	Grands risques	Éclairer les expositions des établissements de crédits aux entités du système bancaire parallèle («shadow banking »)	<ul style="list-style-type: none"> ● Plus seulement des expositions individuelles comme actuellement, mais l'exposition agrégée d'un EC à l'ensemble des entités <i>shadow banking</i> ● Renforcement des exigences de <i>reporting</i> 	CRR3 (art. 394(2) et 449b)
		ESG	Intégrer les enjeux ESG dans les 3 piliers, avec un fort focus sur le Pilier 2	<ul style="list-style-type: none"> ● Pilier 1 : prise en compte en risque de crédit, dans le cadre de la valorisation du collatéral ● Pilier 2 : plans prudentiels, pouvoirs du superviseur, stress test ESG, prise en compte renforcée dans le cadre de la gestion des risques, de l'ICAAP et de la gouvernance, exigences de déclaration auprès du superviseur ● Pilier 3 : renforcement des exigences de publication 	CRR3 / CRD6
		Crypto-actifs	Réguler le traitement des crypto-actifs en attente de l'élaboration du standard bâlois	<ul style="list-style-type: none"> ● La classification des crypto-actifs, alignée avec le règlement MiCA, introduit une pondération à 1 250 % des crypto, réduit à 250 % pour les crypto d'un émetteur conforme aux exigences MICA. 	CRR3