

Paquet bancaire CRR3/CRD6 : de nouvelles règles pour renforcer la résilience des banques européennes

L'objet principal de la nouvelle proposition législative de la Commission européenne est de mettre en œuvre dans l'Union européenne le dernier volet des réformes de Bâle 3 contenu dans l'accord du Comité de Bâle du 7 décembre 2017, portant sur le plancher en fonds propres, le risque de crédit, le risque de *Credit Valuation Adjustment* (CVA) et le risque opérationnel, ainsi que l'accord de janvier 2019 portant sur le risque de marché. Cet ensemble représente la dernière pierre de l'édifice des réformes réglementaires engagées à la suite de la crise de 2007-2009.

Les premières réformes Bâle 3 et leur mise en œuvre dans l'UE ont permis de renforcer la solidité du système bancaire

À la suite de la crise financière mondiale de 2007-2009, le Comité de Bâle a durci en 2010 le cadre prudentiel avec les premiers accords de "Bâle III", afin d'améliorer la quantité et la qualité des fonds propres, de fixer de nouvelles limites aux risques auxquels les banques sont exposées, avec l'introduction d'un ratio de levier, et d'introduire de nouvelles règles de liquidité, avec l'introduction du ratio de liquidité court terme (LCR) et du ratio structurel à long terme (NSFR). L'Union européenne a mis en œuvre cette première série de réformes d'après-crise en deux temps, en juin 2013 avec l'adoption du Règlement sur les exigences en capital des banques (dit « CRR »¹) et de la Directive liée (dite « CRD4 »²) et en mai 2019 avec l'adoption de CRR2³ et CRD5⁴.

Grâce à cette première série de réformes mises en œuvre dans l'UE, le secteur bancaire a considérablement gagné en résilience face aux chocs économiques et a pu faire face à la crise de la COVID-19 en partant d'une situation plus solide qu'au début de la crise de 2007-2009. Entre fin 2009 et fin juin 2021, le ratio des fonds propres de meilleure qualité (*Common Equity Tier 1* ou CET1) des banques européennes a ainsi presque doublé, passant de 8,5 %⁵ à 15,8 %⁶.

La finalisation des réformes de Bâle 3 avec l'adoption des accords du 7 décembre 2017 poursuit un double objectif : réduire la variabilité excessive

¹ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012.

² Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

³ Règlement (UE) 2019/876.

⁴ Directive (UE) 2019/878.

⁵ EBA, Report on Risks and Vulnerabilities of the European Banking System, July 2012.

⁶ EBA, Risk Assessment Report, December 2021.

des actifs pondérés en fonction des risques (RWA) et renforcer la sensibilité aux risques des approches standards

Si le niveau global de capitalisation du système bancaire de l'UE à la suite des premières réformes de Bâle 3 était jugé satisfaisant, certains des problèmes révélés par la grande crise financière de 2008-2009 demeuraient. Les exigences de fonds propres calculées par les établissements utilisant des modèles internes présentaient ainsi une forte variabilité, non imputable uniquement à des différences de risques sous-jacents, ce qui altérait la fiabilité et la comparabilité des ratios de fonds propres et ne permettait pas aux parties prenantes d'évaluer de façon précise le profil de risque des établissements. En outre, certaines approches standards démontraient une faible sensibilité au risque. Pour répondre à ces faiblesses du cadre bâlois, le Comité de Bâle a adopté en décembre 2017 une dernière série de réformes parachevant Bâle 3 (i) en renforçant la solidité et la sensibilité au risque des approches standards du risque de crédit, du risque opérationnel et du risque CVA⁷, (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.

Le dernier volet des réformes Bâle 3 a également permis de reconnaître l'assimilation des crédits cautionnés aux prêts hypothécaires, confortant ainsi le modèle français de crédit immobilier fondé sur les crédits cautionnés, en pérennisant son traitement actuel en approche modèles internes⁸.

CRR3 : une proposition équilibrée qui reconnaît les spécificités du secteur bancaire européen sans compromettre sa conformité aux accords bâlois

Publiée le 27 octobre 2021 par la Commission européenne, la proposition législative dite « CRR3 » marque le démarrage de la phase de négociation pour les deux autres co-législateurs, qui aboutira d'une part à un compromis entre États-membres (approche générale du Conseil de l'UE) et d'autre part à la position du Parlement européen (rapport du Parlement), avant la phase finale de réconciliation de ces positions durant la phase dite des « trilogues ». Compte tenu de ce long processus, l'objectif affiché par la Commission est celui d'une date d'entrée en application des exigences de Bâle 3 au 1^{er} janvier 2025, en décalage de deux ans avec le calendrier bâlois.

Les principales évolutions apportées par la proposition CRR3 reprennent les dispositions des accords de Bâle de décembre 2017 avec certaines adaptations, qui visent à prendre dûment en compte les spécificités européennes.

- **Introduction d'un plancher en capital**

Un des éléments clés de cette proposition est la limitation du gain prudentiel qu'une banque peut retirer de l'utilisation de modèles internes par rapport aux mesures standards. C'est le rôle joué par le plancher en capital, l'*output floor*. Ce dernier, conformément aux standards bâlois, impose que le niveau de fonds propres calculé en modèles internes ne soit pas inférieur à 72.5% des exigences calculées en approche standard. La Commission propose d'appliquer cet *output floor* au plus haut niveau de consolidation dans l'Union européenne, conformément à l'esprit de l'Union bancaire. La Commission, ménageant les demandes de certains États membres visant à assurer une répartition adaptée des exigences liées à l'*output floor* au sein des groupes bancaires transfrontaliers, mais sans transiger sur son application au plus haut niveau de consolidation, prévoit une répartition de

⁷ Credit Valuation Adjustment

⁸ En l'absence de l'assimilation des prêts immobiliers cautionnés aux prêts hypothécaires, les banques françaises auraient dû appliquer des LGD significativement plus élevées (45%) que celles actuellement utilisées.

l'augmentation des exigences de fonds propres due à l'*output floor* au niveau des sous-groupes établis dans d'autres États membres en fonction de leur contribution à cette hausse. S'agissant des modalités de calcul de l'*output floor*, la Commission prévoit qu'il sera appliqué à l'ensemble des exigences de fonds propres (Pilier 1, Pilier 2 et coussins) avec une « stérilisation » de l'impact sur les coussins spécifiquement européens, dont le Pilier 2, pour éviter toute hausse mécanique de ces coussins due à la hausse de l'assiette de calcul, sans modification du profil de risque ; la proposition fait également des propositions précises pour que le superviseur veille à éviter les double-comptages entre ces coussins et les risques qui seront désormais couverts par l'*output floor*.

Afin de lisser dans le temps l'impact de l'*output floor* pour les établissements utilisant les approches en modèles internes et leur permettre de se préparer à son entrée en application, la proposition CRR3 introduit plusieurs déviations temporaires qui ne s'appliquent que pour le calcul de l'*output floor*, en particulier :

- *Pour l'immobilier résidentiel* : un traitement préférentiel est introduit pour les expositions sur les biens immobiliers respectant des critères de sûreté jusqu'à fin 2032 et pourra être suivi par une proposition législative, si cela s'avère justifié à l'issue de cette période ;
- *Pour les entreprises non notées* : la proposition autorise les banques à appliquer une pondération préférentielle de 65% (au lieu de 100%) pour leurs expositions sur des entreprises non notées considérées comme étant de suffisamment bonne qualité (*investment grade*). Cette approche est présentée comme une mesure transitoire, jusqu'au 31 décembre 2032, et pourra être suivie d'une proposition législative le cas échéant ;
- *Pour les produits dérivés* : une réduction de près de 30% de la charge pour risque de crédit de contrepartie sur les produits dérivés est prévue jusqu'à fin 2029, avec un mandat donné à la Commission pour pérenniser cette déviation via un acte délégué si cela s'avère justifié.

- **Principales évolutions pour le risque de crédit**

Outre l'introduction de l'*output floor*, la limitation du champ d'utilisation des **modèles internes** pour le calcul du risque de crédit (cadre « IRB ») figure également parmi les évolutions significatives par rapport à CRR2. L'utilisation de l'approche IRB avancée (A-IRB⁹) n'est ainsi plus possible pour les classes d'actifs qui ne peuvent pas être modélisées de manière robuste et prudente. Il s'agit notamment des portefeuilles avec « peu de défauts » tels que ceux des grandes entreprises au-dessus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel et des établissements du secteur financier (banques et assurances). Le cadre IRB n'est par ailleurs plus utilisable pour les expositions sous forme d'actions. Pour finir, pour toutes les expositions maintenues en approche IRB, des planchers de valeurs minimales sont appliqués à l'entrée des modèles (*input floors*) sur les paramètres prudentiels (PD, LGD, CCF). Dans le même temps, les approches standards ont été rendues plus sensibles au risque en augmentant la granularité¹⁰ des pondérations.

Concernant les **expositions sur actions en approche standard**, les pondérations pour tous les types d'expositions sur actions passent de 100% à 250% avec Bâle 3, tandis que la pondération applicable

⁹ L'approche A-IRB permet aux banques d'évaluer l'ensemble des éléments constitutifs d'une exposition : la probabilité de défaut (PD), la perte en cas de défaut (LGD), l'exposition au défaut (EAD) et la maturité d'une exposition.

¹⁰ À titre d'exemple :

- Pour les expositions sur l'immobilier résidentiel, les pondérations en risque varient sur la base du ratio *loan-to-value* des prêts hypothécaires (comme alternative possible à l'approche existante) ;
- Pour les expositions sur la clientèle de détail, un traitement plus granulaire est prévu, avec l'introduction d'une pondération préférentielle pour la clientèle de détail qualifiée de « *transactors* » (où la facilité est moins une source de crédit qu'un moyen de faciliter les transactions).

aux « expositions spéculatives sur actions non cotées » passe à 400%. Afin de limiter l'impact de cette nouvelle disposition, la proposition CRR3 introduit une clause de grand père prévoyant le maintien d'une pondération de 100% pour les participations au sein d'un même groupe bancaire ou relevant du même système de protection institutionnel (IPS¹¹) et pour les participations considérées comme stratégiques, c'est-à-dire caractérisant une influence notable depuis plus de 6 ans, pour les banques actuellement en approche standard.

En matière de **financements spécialisés**, la proposition CRR3 reprend les dispositions bâloises concernant les financements de projets et de matières premières, en introduisant une déviation de portée limitée pour le traitement des financements d'objets dits de « haute qualité » en approche standard (application d'une pondération préférentielle de 80% au lieu de 100%).

Enfin, la proposition CRR3 maintient le **facteur de soutien aux PME** qui avait été introduit lors de l'adoption de CRR afin d'assurer leur financement dans le contexte de financement spécifique à l'UE.

- **Principales évolutions pour le risque de marché et le risque CVA**

En ce qui concerne le traitement des risques de marché, la proposition CRR3 reprend les principales dispositions des accords bâlois publiés en janvier 2019 (plus connu sous l'appellation « FRTB¹²»). 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 plus sensible aux risques. La Commission propose en outre l'adoption ultérieure d'un Acte délégué, ce qui permettra d'assurer une mise en œuvre simultanée de cette réforme dans les grandes juridictions comparables.

S'agissant du risque CVA, les dispositions du standard bâlois ont été reprises – tout en maintenant la spécificité du cadre européen qui exempte d'exigence en fonds propres au titre du risque CVA les produits dérivés traités avec des contreparties non financières ou avec des entités du secteur public.

- **Principales évolutions pour le risque opérationnel**

Enfin, s'agissant du risque opérationnel, le cadre modèle interne AMA n'est plus utilisable conformément aux accords bâlois et la Commission a fait le choix de ne le calculer que sur la base d'un indicateur lié au revenu tel que proposé par Bâle, les obligations en matière de suivi des historiques de pertes suivant uniquement un objectif de bonne gestion du risque opérationnel, sans influence sur l'exigence en fonds propres.

Le projet de directive CRD6 introduit plusieurs évolutions importantes sur des enjeux non liés à la mise en œuvre de Bâle 3, afin d'harmoniser différents pans de la réglementation prudentielle et de mieux inclure les risques émergents dans le cadre de supervision

Le projet de directive CRD6 contient d'autres évolutions, non liées à la mise en œuvre de Bâle 3, qui visent à approfondir l'harmonisation de la réglementation en Europe sur plusieurs plans.

Tout d'abord, la Commission élargit la **liste des pouvoirs de surveillance** donnés aux autorités compétentes. Les nouveaux pouvoirs de surveillance couvriront ainsi les opérations suivantes :

¹¹ *Institutional Protection Scheme*. En zone euro, une large proportion de caisses d'épargne et de banques coopératives appartiennent à des systèmes de protection institutionnels, au sein desquels elles s'engagent mutuellement à se soutenir. Ces réseaux ne constituent pas des groupes bancaires en tant que tels mais le régulateur reconnaît toutefois leur fort degré d'intégration en réservant à leurs membres un traitement prudentiel comparable à celui des entités de groupes consolidés.

¹² *Fundamental Review of the Trading Book*

- dès lors qu'elles sont matérielles, les acquisitions par un EC/EI/CFH d'une participation de plus de 10% du capital ou des droits de vote dans une entité financière ou non financière ainsi que le transfert matériel d'actif ou de passif devront être notifiés à l'Autorité compétente ;
- indépendamment de leur montant, les opérations de fusion ou scission seront soumises à une obligation d'autorisation préalable.

Par ailleurs, la Commission a souhaité renforcer les dispositions minimales dans CRD relatives aux **pouvoirs de sanctions et aux autres mesures administratives**. Un mécanisme d'astreinte harmonisé (*periodic penalty payment*) est notamment introduit. La Commission a souhaité également détailler dans la Directive le principe d'échanges d'informations et de coopération entre les autorités compétentes et les autorités judiciaires en la matière.

Le projet de Directive apporte des modifications substantielles au cadre de **Fit and proper**, ce-dernier étant, selon la Commission, un des moins harmonisés d'Europe, bien qu'un élément fondamental des dispositifs de gouvernance des établissements. La Commission a souhaité harmoniser ces pratiques, tout en mettant en avant sa volonté de respecter le principe de proportionnalité : dans les établissements de grande taille¹³ uniquement, les membres de l'organe de direction et les titulaires de postes clés (directeur financier et responsables de fonctions de contrôle interne) devront ainsi être évalués par les autorités compétentes avant leur nomination.

La Commission entend également renforcer l'**indépendance des autorités compétentes**, en évitant qu'elles soient soumises à l'influence d'établissements, de gouvernements ou de tout autre organisme public ou privé.

La Directive introduit par ailleurs un nouveau régime prudentiel applicable aux **succursales de pays tiers (SPT)**, qui est actuellement défini par chaque État membre. Pour mettre fin à cette complexité et éviter l'arbitrage réglementaire, la Directive introduit un cadre harmonisé d'exigences minimales pour les SPT, en créant deux catégories d'entités et en donnant la possibilité aux autorités compétentes d'exiger que les SPT systémiques soient transformées en filiales, qui seraient ainsi pleinement soumises à CRR/CRD.

Enfin, le nouveau « paquet bancaire » intègre davantage **les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (dits « ESG »)**, en particulier **le risque environnemental, dans le cadre de supervision, notamment via le pilier 2**. Ainsi, la CRD6 ajoute les risques ESG dans l'ICAAP et la revue de la gouvernance interne, en précisant qu'ils doivent être évalués à court, moyen et long termes (l'horizon temporel explicitement retenu étant d'un minimum de 10 ans).

L'accent est mis sur l'exposition au risque environnemental de transition des établissements, c'est-à-dire le risque issu de l'impréparation à des changements réglementaires ou politiques requis par les objectifs de transition écologique. La Commission propose de **confier à l'autorité compétente la mission de vérifier que l'établissement a un *business model* et une stratégie générale alignés avec les objectifs climatiques de l'Union européenne** (notamment en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre).

La Commission propose en outre de mandater l'EBA pour **rédiger des orientations pour développer une méthodologie** qui permettra d'identifier et de superviser les expositions des établissements aux

¹³ L'article 4(1)(146) de CRR définit ce qu'est un établissement de grande taille, qui remplit l'une des conditions suivantes : a) il s'agit d'un EISm; b) il a été recensé en tant qu'autre établissement d'importance systémique conformément à l'article 131, paragraphes 1 et 3, de la directive 2013/36/UE; c) il est, dans l'État membre où il est établi, l'un des trois plus grands établissements en termes de valeur totale des actifs; d) la valeur totale de ses actifs, sur base individuelle ou, le cas échéant, sur la base de sa situation consolidée conformément au présent règlement et à la directive 2013/36/UE est égale ou supérieure à 30 milliards d'euros.

risques ESG, en incluant des éléments quantitatifs et de potentiels jalons avec différents scénarii et horizons temporels. Des stress-tests spécifiques devront être développés par les superviseurs.

Enfin, le **rapport de l'EBA sur l'opportunité d'inclure les risques ESG dans le pilier 1** (mandat déjà présent dans CRR2) a été avancé de 2025 à 2023 avec CRR3.

La proposition CRR3/ CRD6 de la Commission européenne constitue ainsi une nouvelle étape majeure dans l'évolution du paysage prudentiel européen.