Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur l'union bancaire – rapport annuel 2024

1. **Rapporteur:** Ralf SEEKATZ (PPE/DE)

2. **Références:** 2024/2055(INI) / A10-0044/2025 / P10_TA(2025)105

3. **Date d'adoption de la résolution:** 8 mai 2025

4. **Commission parlementaire compétente:** commission des affaires économiques et monétaires (ECON)

5. **Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu'elle contient:**

   Par cette résolution, le Parlement européen adopte son dixième rapport annuel sur l'union bancaire. La résolution est divisée en quatre grandes sections. Les deux premières (considérations générales et surveillance) couvrent un large éventail de questions liées au secteur financier, en particulier le secteur bancaire. Les deux dernières (résolution et assurance des dépôts) sont axées sur les questions essentielles à la poursuite du développement de l'union bancaire.

   Dans la section 1 «Considérations générales» et la section 2 «Surveillance», le Parlement européen constate que l'union bancaire ne sera pas achevée sans son troisième pilier [le système européen d'assurance des dépôts (SEAD)] et demande que l'achèvement de l'union des marchés des capitaux (UMC) et de l'union bancaire demeure une priorité. Il invite instamment la Commission à évaluer le besoin de proportionnalité de la réglementation, en particulier pour les banques de moyenne et de petite taille, à étudier les possibilités de rationaliser la mise en œuvre de Bâle III et d'évaluer les décisions d'équivalence prises avec des pays tiers, et à remédier au problème de «désertification bancaire» posé par les fermetures d'agences bancaires.

   Dans le rapport, la nécessité de développer des cadres pour améliorer l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les jeunes pousses est mise en évidence. Le Parlement demande de renforcer davantage la cyberrésilience et de préserver les garanties dans la finance numérique, de garantir un contrôle politique dans toute décision d'introduction d'un euro numérique, d'intégrer la durabilité dans les cadres de surveillance et de résolution, et de favoriser l'efficacité de l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALBC). En outre, il appelle à promouvoir l'équilibre hommes-femmes dans les organes de direction des banques et à améliorer la culture financière pour soutenir l'activité transfrontière et la résilience des systèmes. Il demande également l'introduction d'outils macroprudentiels pour

les intermédiaires financiers non bancaires.

Dans la section 3 «Résolution» et dans la section 4 «Assurance des dépôts», le Parlement européen rappelle sa position concernant le cadre pour la gestion des crises bancaires et la garantie des dépôts qui tend à assurer une approche plus cohérente, dans tous les États membres, de l'application des instruments de résolution et de la protection des dépôts afin de renforcer la stabilité financière, la protection des contribuables et la confiance des déposants. Il souligne que le renflouement interne des actionnaires et des créanciers doit rester la principale source de financement de la résolution avant tout recours à des sources financées par le secteur.

Le Parlement européen souligne aussi que la dépréciation ou la conversion des engagements bancaires éligibles émis auprès d'investisseurs non européens devrait être exécutoire en toute certitude, et rappelle qu'il importe de clarifier le rôle de la BCE en tant que fournisseur de liquidité dans le cadre de résolutions. Enfin, il demande la ratification de l'accord modifiant le mécanisme européen de stabilité (MES).

Le Parlement européen rappelle la position adoptée par la commission des affaires économiques et monétaires sur un système européen d'assurance des dépôts en avril 2024. Il attend que le Conseil aille de l'avant dans les négociations sur un cadre européen d'assurance des dépôts et l'encourage à le faire. Il souligne la nécessité de tenir compte des caractéristiques nationales spécifiques et de préserver le bon fonctionnement des systèmes pour les petites banques, tels que les systèmes de protection institutionnels.

6. Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:

Remarques générales

- **Au paragraphe 2, le Parlement européen** demande à la Commission de donner la priorité à l'achèvement de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux, en insistant sur leur rôle dans l'amélioration de l'accès au financement pour les ménages et les PME, en réduisant la dépendance aux prêts bancaires, en encourageant l'investissement, la création d'emplois, la stabilité financière et la compétitivité, et en soutenant la transition verte et numérique. Il lui demande également de tenir compte des différents modèles bancaires, tout en préservant l'égalité des conditions de concurrence. De plus, **au paragraphe 7, le Parlement européen** prie instamment la Commission d'évaluer la nécessité d'élaborer des cadres ciblés au sein de l'union bancaire afin d'améliorer l'accès au financement pour les PME et les jeunes pousses, en reconnaissant leur rôle

essentiel en tant que pilier de l'économie de l'Union. **Au paragraphe 10, le Parlement européen** invite la Commission à examiner plus avant si la création d'une juridiction distincte pour les banques de l'Union réalisant d'importantes opérations transfrontières pourrait contribuer à l'achèvement de l'union bancaire ou, au contraire, risquerait d'intensifier la fragmentation du secteur bancaire. **Au paragraphe 14, le Parlement européen** estime que la Commission devrait donner la priorité aux mesures qui soutiennent la numérisation, la modernisation, la simplification, la rationalisation et le renforcement de la compétitivité. Il souligne que la certitude, la sécurité, la prévisibilité et la stabilité juridiques sont essentielles pour permettre aux banques de l'Union d'exercer leurs activités dans un environnement favorable.

La Commission convient pleinement que l'achèvement de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux doit demeurer une priorité essentielle. C'est dans ce contexte que la Commission a adopté la nouvelle **communication sur l'union européenne de l'épargne et des investissements (UEI) en mars 2025,** comprenant le secteur bancaire et les marchés des capitaux. Face à l'évolution de la dynamique géopolitique et à l'escalade des problèmes liés à la sécurité, au changement climatique et au développement technologique, l'Union a besoin de l'UEI pour créer les conditions nécessaires à une mobilisation efficace des capitaux privés en faveur d'investissements stratégiques stimulant la croissance. En outre, l'UEI joue un rôle essentiel car elle offre aux citoyens de l'Union des possibilités d'investissement diversifiées qui leur permettent d'accroître leur potentiel de constitution d'un patrimoine et leur sécurité en matière de retraite. Dans un contexte de changements démographiques et de défis économiques, cette démarche est indispensable. En développant les marchés des capitaux, l'UEI peut également soutenir toutes les entreprises, où qu'elles soient situées dans l'Union, y compris les PME, en leur offrant des sources de financement plus diversifiées en plus de l'offre bancaire traditionnelle. Il est essentiel que l'UEI s'attaque à la fragmentation financière qui nuit à l'intégration financière et engendre des coûts économiques considérables. En levant ces obstacles, l'UEI peut améliorer le potentiel économique, la compétitivité et l'autonomie stratégique ouverte de l'Union. De façon générale, l'UEI est indispensable pour renforcer la compétitivité économique de l'Union et assurer son avenir géopolitique et stratégique.

La Commission **travaille** de manière proactive **à l'élaboration d'un rapport évaluant la situation globale du système bancaire au sein du marché unique**. Ce rapport contiendra une **évaluation de la compétitivité du secteur, ainsi qu'une évaluation des obstacles**

existants et de la fragmentation financière. Il porte le nom de «Rapport 2026» et devrait être achevé l'année prochaine. Dans ce rapport, toutes les questions soulevées par le Parlement européen seront abordées. La Commission **reconnaît la nécessité d'une simplification et d'une réduction de la charge**, étant donné que le cadre actuel pour les banques combine des exigences microprudentielles, macroprudentielles et de résolution.

- **Au paragraphe 8, le Parlement européen** déplore que l'activité transfrontière des banques de l'Union reste limitée, en particulier dans le domaine des crédits. Il estime donc qu'il est essentiel de parachever l'union bancaire afin de soutenir la libre circulation des capitaux au sein d'un marché intérieur pleinement intégré.

  La Commission souscrit pleinement à l'évaluation du Parlement européen. Afin de réaliser des économies d'échelle et d'envergure et, compte tenu des progrès accomplis dans le cadre européen de surveillance et de réglementation, **les banques devraient davantage exercer leurs activités par-delà les frontières et contribuer à l'intégration financière au sein du marché unique**. La position de la Commission est claire: **les banques devraient s'engager dans davantage d'activités transfrontières, s'agrandir et se renforcer,** afin d'améliorer le fonctionnement du marché unique et d'être plus compétitives sur les marchés financiers mondiaux.

- **Au paragraphe 11, le Parlement européen** relève qu'il pourrait être envisagé de réexaminer le cadre relatif à la titrisation, afin de renforcer les marchés européens, et d'introduire les billets garantis européens en tant qu'instrument de financement de double recours pour les PME en vue d'un financement à long terme.

  La Commission poursuit ses travaux sur la titrisation, comme l'ont demandé le Parlement européen et le Conseil européen. Le 17 juin, la Commission a adopté un ensemble de mesures qui ont pour objectif de simplifier le cadre de l'Union relatif aux titrisations et de mieux l'adapter à sa finalité[1]. Les mesures

[1] COM(2025) 826 final *«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées»* et COM(2025) 825 final *«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) nº 575/2013*

proposées visent à **faciliter les activités de titrisation dans l'Union tout en continuant à préserver la stabilité financière**. Il convient toutefois de noter que la réglementation a ses limites: **à moins que les banques ne souhaitent normaliser et augmenter leur émission de titrisations et ne soient en mesure de le faire, le marché ne se développera pas de manière significative**. En ce qui concerne les billets garantis européens, la Commission attend avec impatience la réponse de l'Autorité bancaire européenne (ABE) à la demande d'avis qu'elle lui a transmis sur la directive concernant les obligations garanties, qui devrait également aborder ce sujet.

Surveillance

- **Au paragraphe 18, le Parlement européen** se félicite de l'adoption du nouveau paquet bancaire de l'Union qui met en œuvre les normes de Bâle III, mais constate l'incertitude qui règne autour de sa mise en œuvre dans d'autres juridictions, ce qui pourrait avoir une incidence sur la concurrence au niveau international. Il invite instamment la Commission à évaluer si des ajustements ciblés sont nécessaires pour protéger la compétitivité des banques de l'Union sans compromettre leur résilience. Rappelant le report d'un an, au 1er janvier 2026, de la date d'application des nouvelles règles relatives au risque de marché, le Parlement européen invite la Commission à réexaminer les décisions d'équivalence avec les juridictions qui ne les mettent pas en œuvre, afin de protéger la stabilité financière de l'Union.

L'application des normes de Bâle III finales dans l'Union européenne depuis le 1er janvier 2025 est une réalisation majeure qui marque l'achèvement d'un très long processus de réforme. Le paquet bancaire est un compromis équilibré qui assure la résilience de toutes les banques de l'Union, puisque les normes de Bâle s'appliquent à plus de 4 500 banques au niveau européen, tout en tenant compte des spécificités de l'économie de l'Union. Il en va de l'intérêt de l'Union, car seules des banques stables peuvent permettre une croissance économique durable.

À ce jour, la mise en œuvre des normes de Bâle III finales par les États-Unis (US) est incertaine. Quant au Royaume-Uni (UK), il a, lui aussi, retardé l'ensemble du paquet bancaire, en réaction à

---

concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit pour ce qui est des exigences relatives aux expositions de titrisation».

l'incertitude qui règne aux États-Unis. **L'Union ne devrait pas s'engager dans un nivellement par le bas. Néanmoins, nous devons également tenir compte de l'égalité des conditions de concurrence au niveau international, en particulier dans les domaines sujets à la concurrence internationale**, tels que ceux liés aux activités des marchés financiers mondiaux. En conséquence, la Commission a pris un certain nombre de décisions en la matière, à savoir:

- en ce qui concerne **les problèmes de liquidité, en particulier le traitement du ratio de financement net stable (RFNS)** pour les prises en pension, la Commission a proposé de prolonger l'actuelle approche prudentielle, également au-delà du 28 juin 2025. Cette approche semble prudente, elle soutient les marchés des capitaux de l'Union et aligne cette dernière sur les pratiques des autres grandes juridictions membres du comité de Bâle dans ce domaine pour la dette souveraine. En 2025, la Commission a présenté une proposition législative ciblée et se félicite de l'accord rapide auquel sont parvenus les colégislateurs;
- en ce qui concerne **le risque de marché**, la Commission a publié, le 24 mars, une consultation ciblée qui présente plusieurs options pour le **traitement** prudentiel **du risque de marché (FRTB)**. Il s'agit notamment d'un nouveau report d'un an de la mise en œuvre du FRTB, ou de l'introduction de modifications temporaires ciblées. La majorité des parties prenantes préfèrent retarder d'un an, soit en janvier 2027, l'application du cadre de l'Union concernant les exigences prudentielles pour risque de marché pour les banques de l'Union. La Commission communiquera sa décision à ce sujet dans les prochains jours;
- en ce qui concerne **l'équivalence**, la Commission, en collaboration avec l'Autorité bancaire européenne (ABE), continue de surveiller les conditions d'équivalence existantes pour les pays tiers.

- **<u>Au paragraphe 19,</u> le Parlement européen** se dit préoccupé par le nombre croissant de fermeture d'agences bancaires, qui pourrait conduire à la «désertification bancaire» et toucher de manière disproportionnée les citoyens vulnérables qui n'ont pas d'accès numérique. Il souligne la fonction essentielle des petites banques dans la fourniture des services essentiels dans les régions rurales et reculées, et dans le soutien aux communautés locales et aux PME. Il reconnaît que les coûts élevés liés à la surveillance et à la charge réglementaire constituent un défi pour ces banques et préconise une réglementation proportionnelle qui tienne compte de leur taille, de leur profil de risque, de leur modèle commercial et de leur importance territoriale. De plus, le Parlement européen demande à la Commission d'examiner dans quelle mesure la réglementation

bancaire devrait tenir compte de la taille des petits établissements de crédit, dans le but de rendre le système plus proportionné.

La Commission reconnaît que l'application dans l'Union d'un même ensemble de règles à toutes les banques de l'Union est nécessaire pour assurer des conditions de concurrence égales au sein du marché unique et pour garantir la résilience de toutes les banques en temps de crise (pour éviter une fuite vers la sécurité des grandes banques). **La proportionnalité est un principe clé du cadre réglementaire et il existe déjà des règles plus souples pour les établissements de petite taille et non complexes**. Dans le cadre du paquet bancaire, l'ABE a été mandatée pour réduire les obligations de déclaration, au moins pour les établissements de petite taille et non complexes. Toujours dans ce cadre, l'ABE a aussi été chargée de rédiger un rapport sur la proportionnalité d'ici le 31 décembre 2027.

- **Au paragraphe 20, le Parlement européen** rappelle que le paquet bancaire contient un grand nombre de mandats confiés à l'Autorité bancaire européenne. Il invite l'Autorité bancaire européenne à respecter ces mandats.

La Commission relève que le Parlement européen et le Conseil se sont mis d'accord sur ces mandats lors des négociations sur le paquet bancaire, y compris sur leur ordre de priorité. L'ABE continue de fournir des informations sur la mise en œuvre des mandats au moyen de sa feuille de route. La Commission travaille avec les colégislateurs pour garantir une plus grande hiérarchisation des priorités les concernant.

- **Au paragraphe 25, le Parlement européen** souligne que les niveaux actuels de rentabilité du secteur bancaire peuvent représenter une occasion de renforcer les coussins macroprudentiels et de soutenir la résilience du secteur. Il invite la Commission à continuer l'examen de cette option et à évaluer de manière approfondie les moyens de réviser le cadre macroprudentiel, en tenant compte des possibles incidences sur les exigences de fonds propres et en garantissant l'égalité des conditions de concurrence avec d'autres pays et territoires.

La Commission constate que les niveaux de rentabilité des banques se sont considérablement améliorés ces dernières années, en partie grâce à la hausse des taux d'intérêt. Par ailleurs, elle constate que les banques européennes font preuve d'une grande résilience globale, compte tenu de toutes les exigences microprudentielles et macroprudentielles en vigueur. Les normes de Bâle III ont été mises en œuvre à partir du 1er janvier 2025 dans l'Union et sont largement appliquées à toutes les banques de l'Union. Ces dernières années, l'espace macroprudentiel

s’est agrandi avec le durcissement de la politique macroprudentielle dans la plupart des États membres.

- **<u>Au paragraphe 26</u>, le Parlement européen** relève que le secteur bancaire joue un rôle essentiel pour faciliter la transition vers une économie numérique et neutre en carbone, en orientant les investissements vers les énergies renouvelables et en contribuant aux objectifs du pacte vert pour l’Europe et de la législation européenne sur le climat.

La Commission partage pleinement la position du Parlement européen. Elle reconnaît le rôle essentiel que jouent les banques en tant qu’intermédiaires financiers pour orienter les fonds vers l’économie européenne. **La Commission encourage donc les banques à cibler leurs efforts et à contribuer activement aux investissements essentiels dans les secteurs stratégiques repris dans la communication de l’UEI et dans la boussole pour la compétitivité.** Comme indiqué dans la communication susmentionnée, la Commission fournira des orientations sur l’utilisation du **traitement prudentiel favorable des investissements** dans le cadre de **programmes législatifs**.

- **<u>Au paragraphe 30</u>, le Parlement européen** souligne la nécessité de renforcer la résilience des intermédiaires financiers non bancaires, notamment en créant des instruments de réglementation et de surveillance spécifiques. Il se félicite de la consultation de la Commission sur les politiques macroprudentielles pour les intermédiaires financiers non bancaires et soutient l’introduction d’un exercice de tests de résistance à l’échelle du système de l’Union visant à recenser et à évaluer les principaux risques dans tous les secteurs et sur tous les marchés. Le Parlement européen invite la Commission à examiner s’il existe des lacunes dans les outils de surveillance des intermédiaires financiers non bancaires.

La Commission se félicite de la position du Parlement européen sur le renforcement de la résilience des intermédiaires financiers non bancaires et de son avis favorable sur la consultation publique de la Commission. Les parties prenantes s’accordent largement sur la nécessité de mieux comprendre comment les intermédiaires financiers non bancaires et les banques interagissent sur les principaux marchés de financement. L’évaluation des risques à l’échelle du système est l’une des options qui a reçu un large soutien, notamment de la part du Parlement européen, des États membres et d’autres parties prenantes. Les résultats de cette consultation publique serviront de base aux futurs travaux de la Commission sur le champ d’application, le calendrier et les

priorités de l’élaboration d’une stratégie macroprudentielle pour les intermédiaires financiers non bancaires.

Résolution et assurance des dépôts

En ce qui concerne l’union bancaire, des progrès considérables ont également été réalisés dans sa mise en place, ce qui a permis d’accroître la résilience du secteur, de soutenir l’intégration et de stimuler la compétitivité internationale. Toutefois, la Commission partage l’avis du Parlement européen selon lequel l’union bancaire reste incomplète, notamment en l’absence de dispositions adéquates pour gérer la défaillance des banques de taille moyenne et d’un cadre européen pour la garantie des dépôts. Tant que ce sera le cas, les filets de sécurité de l’Union resteront fragmentés (paragraphe 32).

En avril 2023, la Commission a présenté des propositions législatives visant à réviser le cadre existant pour la gestion des crises et la protection des déposants, dans le but de garantir des approches plus cohérentes dans tous les États membres en ce qui concerne l’utilisation d’outils de résolution et la protection des dépôts, ce qui contribuera à améliorer la stabilité financière, la protection des contribuables et la confiance des déposants. La Commission prend note de la position du Parlement européen telle qu’adoptée en 2024. Les négociations en trilogues sont en cours. La Commission invite les colégislateurs à remédier aux lacunes des dispositifs de gestion des défaillances de banques de taille moyenne en s’accordant sur une issue ambitieuse des négociations sur le cadre pour la gestion des crises et la garantie des dépôts. La Commission continue à apporter son soutien sans réserve à ce processus (paragraphes 32 et 36).

La capacité interne d’absorption des pertes d’une banque doit rester le principal instrument par lequel financer la gestion de sa propre défaillance. Lorsque les coussins de fonds propres prévus par l’exigence minimale de fonds propres et d’engagements éligibles (MREL) détenus par la banque sont épuisés, les engagements d’autres créanciers peuvent être utilisés pour absorber les pertes jusqu’à un seuil de 8 %. La MREL est et restera la première ligne de défense pour garantir que la banque dispose de ressources internes suffisantes pour supporter le coût de sa défaillance. La condition d’un renflouement interne minimal de 8 % pour accéder au fonds de résolution est maintenue. Toutefois, l’expérience a montré que, pour certaines banques à forte prévalence de dépôts, le respect de cette condition des 8 % peut entraîner des pertes pour les déposants, lesquelles peuvent elles-mêmes avoir une incidence négative sur la communauté, la confiance des déposants et la stabilité financière. La proposition relative à la gestion des crises et à la garantie des dépôts réforme l’utilisation des fonds des systèmes nationaux de garantie des dépôts dans le cadre de la résolution, y compris, sous

certaines conditions, en tant que «dispositif relais» pour satisfaire la condition des 8 %, afin de protéger les déposants du risque de devoir supporter des pertes. Cette flexibilité accrue est assortie de solides garanties (paragraphes 33 et 34).

La Commission partage l'avis du Parlement européen selon lequel, si les engagements éligibles d'une banque sont émis auprès d'investisseurs non européens, la dépréciation ou la conversion de ces engagements devrait être exécutoire en toute certitude, afin de garantir l'application effective de l'outil de résolution. La Commission a accompli un travail considérable, notamment au sein du Conseil de stabilité financière, pour faire en sorte que la dépréciation et la conversion des engagements émis auprès d'investisseurs non européens puissent se faire dans des conditions de sécurité juridique. Elle est déterminée à poursuivre ce travail.[1] (paragraphe 35).

En ce qui concerne la mise à disposition de liquidités en cas de résolution, la Commission note qu'en 2018, l'Eurogroupe a largement soutenu l'évaluation de la Commission selon laquelle le cadre actuel présente des limites qui peuvent nuire à son efficacité. Aucun accord sur des solutions consensuelles n'a été trouvé depuis lors (paragraphe 38). La Commission continue d'évaluer, avec les parties prenantes concernées, la manière d'aborder cette question importante à l'avenir.

La Commission se félicite de la volonté du précédent Parlement européen de faire avancer la proposition relative au système européen d'assurance des dépôts (SEAD). Quand les négociations entre les colégislateurs sur le cadre pour la gestion des crises et la garantie des dépôts seront terminées, la Commission prendra des mesures décisives pour poursuivre le développement de l'union bancaire, notamment en définissant une marche à suivre pour le SEAD, compte tenu des discussions menées jusqu'à présent sur la base de la proposition de la Commission (paragraphes 44, 45 et 46).

[1] 2024 Resolution Report: From Lessons to Action: Enhancing Resolution Preparedness (Rapport sur la résolution de 2024 – Des leçons à l'action: améliorer la préparation en matière de résolution), en particulier le point 3.3, p. 11 et suivantes.