

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 575/2013 et (UE) 2019/876 en ce qui concerne les ajustements à apporter en réponse à la pandémie de COVID-19»

[COM(2020) 310 final — 2020/0066 (COD)]

(2020/C 311/10)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 6.5.2020 Parlement européen, 13.5.2020
Base juridique	Articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Décision du bureau	30.4.2020
Adoption en session plénière	10.6.2020
Session plénière n°	552
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	208/2/5

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 575/2013 et (UE) 2019/876 en ce qui concerne les ajustements à apporter en réponse à la pandémie de COVID-19.

1.2. Puisque l'Union fait face à une crise sans précédent, une réponse tout aussi hors du commun s'impose. Il convient d'adopter dès que possible la proposition à l'examen afin de pouvoir utiliser les fonds libérés le plus efficacement possible pour faire face aux conséquences que la COVID-19 a actuellement et continuera d'avoir.

1.3. Le CESE approuve la décision prise par le Comité de Bâle et approuvée par la Commission européenne de reporter la mise en œuvre de Bâle III +. Toutefois, il est tout aussi important que le report ne soit pas simplement synonyme d'une confirmation de la réglementation actuelle. La proposition de révision des directives et règlements apparaît donc appropriée.

1.4. Le CESE suggère également que, avant de reprendre le processus de mise en œuvre, il serait de la plus haute importance aux fins de l'adaptation du système réglementaire européen d'évaluer soigneusement les changements que subiront les institutions économiques et financières au cours de cette période difficile. De nouvelles analyses d'impact pourraient être nécessaires.

1.5. De même, le CESE est préoccupé par l'impossibilité prévisible de respecter d'autres échéances réglementaires dans la situation actuelle, compte tenu des difficultés opérationnelles rencontrées par les banques (et les pouvoirs publics). C'est clairement le cas pour le nouveau cadre en matière de risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire (IRRBB), qui devrait être appliqué à partir de juin 2021, alors que ses règlements d'application ne sont pas encore disponibles. C'est également le cas pour le ratio structurel de liquidité à long terme (NSFR), qui devrait être mis en œuvre à partir de juin 2021.

1.6. Par conséquent, il pourrait être opportun, s'agissant des volets CRR2 et CRD5 de la réglementation, ainsi que des lignes directrices de l'Autorité bancaire européenne sur l'origine et le suivi des prêts et sur la nouvelle définition du défaut, de prévoir un report raisonnable ou, dans le cas du NSFR, une période transitoire de mise en œuvre progressive de trois ans (comme pour le ratio de couverture des besoins de liquidité — RCL), en préservant l'intention initiale des législateurs de laisser aux banques pour l'application des nouveaux règlements un délai d'un an à dater de leur adoption.

1.7. Des considérations similaires sont de mise en ce qui concerne le respect des obligations instaurées par la directive (UE) 2019/879 du Parlement et du Conseil et par le règlement (UE) 2019/877 en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit. Compte tenu de la pression exercée sur l'activité de prêt et des demandes formulées par les autorités de surveillance elles-mêmes d'utiliser des coussins de fonds propres pour éviter une contraction du crédit, il conviendrait de réexaminer et de reporter en conséquence les délais fixés dans la directive et le règlement susmentionnés pour atteindre les objectifs contraignants s'agissant des exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL).

1.8. Le CESE souscrit à la proposition de la Commission d'adapter les dispositions transitoires permettant aux établissements de crédit d'atténuer l'impact sur leurs fonds propres des provisions et ajustements pour risque de crédit prévues par la norme IFRS 9. Toutefois, le CESE considère que la proposition ne constitue qu'une première étape vers l'objectif d'atténuer les effets de la récession: elle n'est ni efficace ni appropriée pour ce qui est de maintenir des conditions de concurrence équitables entre les intermédiaires européens. Pour cette raison, il estime que la proposition pourrait être complétée par les mesures suivantes:

- l'extension de la «nouvelle» composante dynamique, mesurée au 1^{er} janvier 2020, à toute détérioration du crédit intervenue depuis la même date (ou depuis toute autre date ultérieure jugée pertinente et correspondant à la date de début de la pandémie),
- le non-remplacement du facteur d'échelle par une pondération de 100 %, intervention visant les financements octroyés à la clientèle de détail. Une telle intervention ne tiendrait pas compte des différents risques inhérents aux catégories d'emprunteurs typiques des banques commerciales et, plus important encore, des banques locales. Ce sont en particulier les ménages et les PME qui sont concernés. Les expositions associées à cette catégorie d'emprunteurs bénéficient d'un traitement prudentiel spécifique aux fins des exigences de fonds propres. En outre, le remplacement du facteur d'échelle par une pondération unique de 100 % poserait des problèmes d'application notables, voire insurmontables, pour les banques appliquant la méthode standard et recourant au processus de protocole à des fins de déclaration. En lieu et place de la disposition proposée par la Commission, il serait utile d'envisager, à titre de mesure de simplification opérationnelle efficace, une intervention portant sur le traitement de la fiscalité connexe visée au paragraphe 7, point a), de l'article 473 bis plutôt que supprimer le point b) dudit paragraphe,
- l'extension de la période d'introduction progressive et son application à la composante statique également, mesurée au 1^{er} janvier 2018, liées à l'introduction de la nouvelle norme IFRS9, qui impose aux banques d'accorder une attention particulière à l'impact de la première adoption (FTA), ont des effets sur les modalités d'évaluation dans un «scénario de vente» y compris des positions dépréciées, qui représentent aujourd'hui l'élément le plus important du montant total inscrit en réserve FTA.

1.9. Le CESE juge utile d'étendre le traitement actuel des expositions non performantes (NPE) garanties ou assurées par des organismes publics de crédit à l'exportation, aux expositions qui seraient devenues non performantes en conséquence de la pandémie de COVID-19 et qui sont couvertes par les différents systèmes de garantie mis en place par les États membres. Toutefois, si l'objectif de cette modification est de reconnaître que les garanties publiques ont le même effet d'atténuation du risque que celles fournies par les organismes de crédit à l'exportation, il convient également d'aligner les délais. En effet, si l'objectif est de parvenir à un alignement complet en ce qui concerne le traitement de ces garanties, il convient de modifier la limite de sept ans proposée par la Commission pour l'application de ce traitement.

1.10. Considérant que tous les efforts sont nécessaires pour encourager les banques à mieux soutenir l'économie réelle, le CESE soutient la proposition d'anticiper les dates de mise en œuvre pour certaines des mesures les plus pertinentes de calibrage de l'absorption des fonds propres non encore applicables, telles que les dispositions relatives au traitement de certains types de prêts garantis par des pensions ou des salaires, le facteur supplétif pour les PME ou le nouveau facteur supplétif pour les infrastructures.

1.11. Dès lors que les investissements dans les infrastructures revêtiront une grande importance lors de la prochaine période de programmation, le CESE estime qu'il y aurait lieu de simplifier les critères complexes et contraignants énoncés à l'article 501 bis du CRR concernant ces projets afin de faciliter leur identification aux fins de l'application des traitements prudentiels préférentiels prévus [par exemple, en supprimant les exigences énoncées aux points b), d), g), i) et l) du paragraphe 1 et au point a) du paragraphe 2].

1.12. Dans le contexte plus large de la révision du budget pluriannuel européen, la nouvelle stratégie de relance présentée par la Commission européenne le 28 mai dernier, sous l'intitulé de plan #NextGenerationEu, revêt une importance fondamentale, car elle prévoit des interventions d'une ampleur extraordinaire pour répondre à la crise provoquée par la pandémie. Cette stratégie devrait compléter le plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, qui a été mis en place au premier trimestre 2020 pour soutenir la transition vers une économie européenne durable.

1.13. En ce qui concerne les facteurs de soutien prévus dans le CRR, le CESE juge nécessaire d'introduire un facteur supplétif d'ordre écologique et social afin de réduire l'absorption des fonds propres pour les financements fournis par les banques aux entreprises de l'économie sociale et à celles qui participent véritablement à des programmes de développement durable et inclusif.

1.14. S'agissant du cadre réglementaire sur les prêts non performants, il convient de noter que la COVID-19 affectera inévitablement et sous de nombreuses formes le marché de ces prêts. Dans ce contexte, et compte tenu du fait que la situation d'urgence actuelle affecterait inévitablement le marché et ralentirait les procédures de cession, le CESE demande une modification temporaire du règlement (UE) 2019/630 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes.

1.15. Il est extrêmement important de mettre en place des marchés privés pour les prêts non performants, comptant autant de participants et d'acheteurs que possible, afin d'éviter tout transfert de richesse du secteur bancaire vers le secteur des fonds (non soumis aux mêmes règles), ainsi que des économies locales, nationales et européenne vers des opérateurs ayant leur siège social et leur domicile fiscal sous d'autres cieux.

1.16. Le CESE estime que l'introduction temporaire du «filtre prudentiel» déjà prévu dans le dispositif de Bâle II, est nécessaire pour supprimer des bilans les profits ou pertes latents. En effet, parmi les effets de la pandémie, on constate une forte augmentation de la volatilité des valeurs qui sont traditionnellement moins sensibles. Dans ces conditions de marché, et compte tenu du soutien important apporté par les banques à la dette publique, il convient afin d'accroître la stabilité du capital réglementaire de réduire les effets de la volatilité sur les titres autres que ceux détenus dans le portefeuille de négociation.

1.17. En marge de la proposition de la Commission et toujours en ce qui concerne le risque de marché, il y aurait lieu, conformément aux orientations de la BCE publiées le 16 avril, de modifier le cadre de niveau 1 afin d'éliminer les liens actuels entre la volatilité et l'absorption de fonds propres des banques (multiplicateur de la valeur en risque). Cela est nécessaire car, en raison de la COVID-19, le marché a déjà montré un degré élevé de volatilité, ce qui a entraîné une forte augmentation de l'absorption de capital des établissements.

2. Observations générales

2.1. Les graves conséquences de la pandémie de COVID-19 imposent l'adoption de mesures urgentes pour soutenir l'économie européenne et la relance des activités économiques dans les États membres de l'Union. Dans ce contexte, il est de la plus haute importance d'éviter que la récession, faute d'une intervention législative adéquate, conduise à miner davantage encore la biodiversité déjà compromise du secteur bancaire de l'Union. En particulier, nous sommes d'avis que la fonction spécifique des banques de proximité, territoriales — en particulier celles dont la fragmentation du capital est élevée, comme le sont typiquement les banques coopératives — devrait être protégée et renforcée.

2.2. Le 28 avril 2020, la Commission européenne a présenté un train de mesures bancaires destinées à faciliter la tâche des banques s'agissant de promouvoir des financements aux entreprises et aux ménages afin d'atténuer l'impact économique considérable de la COVID-19. Ce train de mesures s'inscrit dans le courant des récentes déclarations prônant la souplesse dans l'application des règles comptables et prudentielles formulées par les agences normatives internationales et par les autorités du secteur bancaire européen, de même qu'il confirme certaines propositions de modifications ciblées des règles bancaires de l'Union, qu'il conviendrait d'adopter rapidement dans le but d'améliorer la capacité de prêt et d'absorption des pertes du système bancaire dans le contexte de la pandémie de COVID-19, tout en préservant la cohérence de la réglementation prudentielle.

2.3. Le CESE se félicite des premières mesures décidées et des premières indications données par les autorités sectorielles européennes, à savoir ABE, AEMF et BCE/MSU. Ces décisions et lignes directrices visant à offrir une plus grande souplesse dans le cadre réglementaire actuel vont dans la bonne direction pour faire face à la première phase de cette urgence. Le CESE souscrit à la communication de la Commission visant à garantir l'uniformité de l'interprétation et de l'application des mesures prises par les différentes entités qui constituent le système européen de surveillance. L'uniformité de l'interprétation et de l'application garantit une meilleure efficacité des mesures.

2.4. Toutefois, le CESE est d'avis que les mesures proposées ne sont pas concluantes par rapport à la récession attendue en raison des effets de la pandémie. La COVID-19 est une situation d'urgence extraordinaire ayant des incidences économiques et sociales majeures. Toutes les institutions européennes doivent réagir pour réduire son impact sur l'économie réelle, y compris par des choix de rupture audacieux.

2.5. Dans ce contexte, le CESE note qu'une attention particulière a été accordée, d'une part, à l'application des mesures de restructuration et des instruments par défaut et à leur incidence sur le reclassement éventuel des débiteurs dans le cadre des règles prudentielles et des normes comptables, et d'autre part au traitement des garanties publiques et des prêts non performants.

2.6. Pour faire face à la situation d'urgence, le CESE souligne que toutes les institutions financières européennes fournissent divers instruments de soutien à l'économie réelle. Entre autres, les banques fournissent des instruments moratoires, des mesures de renégociation, des avances de trésorerie sur les prestations de chômage et les aides extraordinaires aux sociétés de capitaux, aux entreprises à capitalisation moyenne, aux PME et aux ménages. Cette assistance financière est fondée sur des décrets nationaux ou sur des régimes volontaires.

2.7. Néanmoins, compte tenu de l'impact sans précédent de la pandémie et de sa gravité, le CESE réaffirme que les mesures susmentionnées ne sont pas suffisantes.

2.8. Compte tenu de ce qui précède, le CESE accueille favorablement la proposition avancée par la Commission le 28 avril en ce qui concerne les ajustements à apporter en réponse à la pandémie de COVID-19.

2.9. Le CESE partage le point de vue selon lequel, en plus d'exploiter pleinement la flexibilité permise par le cadre existant, des modifications limitées à certains aspects spécifiques du CRR sont nécessaires afin de maximiser la capacité des établissements de crédit à soutenir l'économie tout en absorbant les pertes liées à la pandémie de COVID-19 et en assurant leur résilience continue. En outre, au niveau international, le CBCB a approuvé un délai d'un an pour la mise en œuvre des éléments finaux du dispositif de Bâle III, dont certains éléments ont déjà été intégrés dans le CRR, ainsi qu'une plus grande flexibilité s'agissant de l'impact d'IFRS 9 sur les fonds propres. Ces changements doivent se refléter dans les règles existantes.

2.10. La pandémie affectera le marché des prêts non performants de multiples façons et à de multiples égards. Il suffit de penser que les activités des tribunaux ont été suspendues et/ou reportées pendant plusieurs semaines et que, par conséquent, les processus de recouvrement des PNP sont retardés. En outre, les processus de recouvrement non judiciaires devront par la force des choses ralentir.

2.11. En conséquence, les processus de cession des PNP seront également touchés tandis que l'on assistera à une dépression des prix des prêts non performants pendant deux ans au moins. Cela pourrait créer un autre avantage pour les acheteurs non bancaires de prêts non performants, qui ne sont pas soumis à la réglementation prudentielle européenne, ce qui désavantage considérablement les banques de l'Union et entraîne un transfert de richesses du secteur bancaire vers des entités non réglementées, précisément à une époque où nous avons besoin que les banques épaulent la reprise économique, les dividendes ayant été par ailleurs annulés.

2.12. Dans ce contexte, et compte tenu du fait que la situation d'urgence actuelle affecterait inévitablement le marché et ralentirait les procédures de licenciement, le CESE plaide en faveur d'une modification temporaire du règlement relatif au filet de sécurité prudentiel pour les PNP, comme décrit ci-dessus.

2.13. L'article 473 *bis* du CRR contient des dispositions transitoires permettant aux établissements de crédit de réintégrer dans leurs fonds propres de base une partie de l'augmentation éventuelle de leurs provisions liée à l'introduction de la comptabilisation des pertes de crédit attendues en application d'IFRS 9. Les dispositions introduites permettent, d'une part, de neutraliser partiellement l'impact de l'application du nouveau modèle de dépréciation sur les expositions, et d'autre part, d'atténuer l'incidence de l'augmentation additionnelle de dépréciations relevée au fil du temps.

2.14. Cette disposition permettra de se rapprocher de l'objectif d'atténuation des incidences particulièrement graves de la récession, mais elle ne suffit pas à garantir le maintien de conditions de concurrence équitables pour les établissements de crédit européens. Étant donné que l'une des principales conséquences de la crise sera l'augmentation des niveaux de détérioration, l'atténuation de l'impact de la crise sous le seul angle des expositions performantes devrait être étendue aux crédits qui se sont détériorés après l'apparition de la pandémie en Europe (janvier 2020).

2.15. Comme nous l'avons déjà indiqué, le système social et économique de l'Union sera mis à rude épreuve par l'impact que la pandémie aura sur l'économie réelle au cours des prochains mois. Le tissu productif européen doit nécessairement être repensé dans son ensemble. Nous sommes donc d'avis que ce défi majeur peut être l'occasion de reconstruire un modèle économique européen plus durable sur le plan environnemental et plus inclusif sur le plan social. Dans ce scénario, les banques locales, quelle que soit leur forme juridique (sociétés de capitaux, sociétés de personnes ou coopératives), qui sont par nature décentralisées et largement répandues sur l'ensemble du territoire, pourraient et devraient jouer un rôle clé

dans la distribution des incitations, dès lors qu'elles peuvent parfaitement s'adapter à un rôle de chaîne de distribution de la valeur des institutions centrales vers les réalités locales les plus éloignées. C'est la raison pour laquelle la pertinence stratégique des banques de proximité doit être reconnue et renforcée.

2.16. La pandémie a montré, d'une part, que lorsqu'il existe un tissu social cohérent et une présence importante d'organisations de l'économie sociale, la réaction de solidarité sous la forme d'entreprises sociales a constitué un facteur important de résilience et, d'autre part, que la présence d'organisations d'entrepreneuriat social revêtira une grande importance pour relancer un système économique inclusif et durable, en atténuant le risque d'effondrement de pans entiers de l'économie. Le CESE estime dès lors nécessaire d'introduire un facteur supplétif écologique et social dans le CRR, qui permette de réduire l'absorption de fonds propres pour les crédits octroyés par les banques aux entreprises de l'économie sociale.

2.17. En effet, l'article 501 *quater* du CRR2 prévoit que l'ABE procède au plus tard en 2025 à une étude approfondie destinée à vérifier la possibilité de justifier l'introduction d'un traitement prudentiel spécifique pour les expositions liées à des actifs ou des activités ayant des objectifs environnementaux et/ou sociaux.

2.18. Le CESE estime qu'il est utile d'introduire ce facteur supplétif sans attendre 2025, cette échéance pouvant être trop tardive et potentiellement fatale, en adoptant une mesure de soutien qui permettrait aux établissements de crédit de fournir davantage de crédits et de ressources à ces secteurs stratégiques actuellement en difficulté.

2.19. Au cours de la phase d'urgence actuelle, divers exemples ont montré la capacité des entreprises sociales à conférer une résilience accrue aux communautés qui bénéficient de leurs services, bien souvent en complément voire en remplacement des administrations publiques, lorsque celles-ci n'ont pas été en mesure de répondre de façon généralisée aux besoins qui se sont fait jour. Par conséquent, nous suggérons de raccourcir sensiblement les délais inhérents au mandat donné par les législateurs à l'ABE et d'accélérer le processus de mise en place d'un «facteur supplétif pour la durabilité». La perspective microprudentielle devrait être dûment ajustée et rééquilibrée par une perspective systémique, macroprudentielle et, dans le même temps, sociale.

2.20. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel le fait d'avancer au 1^{er} juillet 2020 la date d'application des deux facteurs supplétifs, le traitement préférentiel de certains actifs logiciels et le traitement préférentiel de certains prêts garantis par des retraites ou des pensions libérera les fonds propres des établissements, ce qui leur permettrait de faciliter l'octroi de prêts nécessaires pendant la pandémie de COVID-19 et d'atténuer l'impact de celle-ci. Avancer au 1^{er} janvier 2021 l'application des facteurs supplétifs⁽¹⁾ associés à des objectifs sociaux ou environnementaux de l'économie réelle aurait également, de toute évidence, un effet positif.

2.21. Les modifications proposées par la Commission ne modifieront pas fondamentalement le cadre réglementaire prudentiel. Elles faciliteraient les efforts collectifs visant à atténuer les effets de la pandémie et, par conséquent, favoriseraient une relance rapide. À cet égard, il convient de noter que les courbes de provisionnement actuelles des prêts non performants devraient être reportées pour une période de 24 mois afin de répondre à la nécessité de garantir des flux de financement suffisants qui limitent les effets de la pandémie; sans cette intervention, les règles actuelles feraient se confronter les banques à deux systèmes contradictoires d'incitations: d'une part, toutes les mesures visant à libérer les fonds propres des banques en vue de nouveaux crédits ou, en tout état de cause, à éviter une pression excessive sur ce capital (comme par exemple la révision des règles transitoires en matière d'IFRS 9) et, d'autre part, les règles qui peuvent avoir pour résultat final d'engendrer une énorme pression sur les fonds propres ou, en tout état de cause, de décourager les banques de fournir des fonds dans une économie en situation de crise afin d'éviter des retombées négatives sur leurs fonds propres. Faute d'une révision, le filet de sécurité prudentiel pourrait lui aussi constituer un facteur dissuasif dans un scénario de crise économique et de récession. L'ajustement devrait s'appliquer tant aux prêts non garantis qu'aux prêts garantis.

Bruxelles, le 10 juin 2020.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽¹⁾ Voir l'article 501 *quater*, «Traitement prudentiel des expositions liées à des objectifs environnementaux et/ou sociaux».