

# Plans de transition prudentiels : quelles suites après l'adoption de la directive sur les exigences de fonds propres ?

Paris,  
Janvier 2024

Auteure : Julie **Evain**

## RÉSUMÉ

L'Union européenne vient d'adopter la **directive sur les exigences de capital** (CRD) et d'y introduire une nouveauté: les **plans de transition** vont désormais intégrer la **réglementation prudentielle**.

Ce billet revient sur l'**opportunité majeure** que représente les plans de transition prudentiels ainsi que le **rôle déterminant** que va jouer l'**Autorité bancaire européenne**. Il explicite pourquoi cette dernière devrait adopter **une définition globale des plans de transition prudentiels** et comment **ces plans devraient s'articuler avec les directives européennes** sur le reporting de durabilité des entreprises (CSRD) et sur le devoir de vigilance (CSDDD).

Ce billet détaille enfin **quatre sujets essentiels pour engager une transformation structurelle des banques** :

- l'articulation entre les plans bancaires, les stratégies européennes et les plans des entreprises,
- la cohérence des rémunérations,
- les enjeux de formation et compétences,
- les actifs échoués.

Ce billet sera d'un intérêt particulier pour les personnes suivant activement l'actualité bancaire et climatique européenne, notamment les régulateurs et superviseurs bancaires.

## La fin d'une séquence politique mais l'ouverture d'une séquence technique déterminante

Le lundi 11 décembre 2023, les Conseil, Parlement et Commission européenne réunis en **trilogie** ont clôturé une séquence ouverte en 2021 : la transposition des derniers accords de Bâle sur le **niveau de capitalisation des banques**. La réouverture de ce règlement et de cette directive essentiels au bon fonctionnement du système bancaire était l'occasion d'y intégrer les **enjeux de risques climatiques et de transition**.

Un premier pas a été réalisé : **les banques vont devoir se doter de plans de transition prudentiels**. Mais concrètement quelles sont les implications de ces plans ?

La balle est maintenant dans le camp de l'**Autorité bancaire européenne**, dont le rôle est déterminant. C'est en effet elle, épaulée par les superviseurs nationaux, qui va déterminer la nature de ces plans de transition. Si elle adopte une **définition des plans visant à l'atteinte des objectifs de neutralité climat en 2050, et couvrant l'ensemble des secteurs économiques**, alors ce sera une grande avancée. Un véritable pas en avant, à la fois pour la stabilité bancaire européenne et pour la mobilisation des banques pour le financement de la transition.

## Les plans de transition constituent une opportunité majeure pour engager la transformation attendue des banques à l'aune des enjeux climatiques

Ces plans de transition prudentiels doivent **pousser les banques à réfléchir et à se transformer à l'aune des enjeux climatiques**. Cet objectif est un point de débat pour les superviseurs, mais c'est bien celui indiqué par les colégislateurs dans la CRD : « L'adaptation adéquate du secteur financier, et des établissements de crédit en particulier, est nécessaire pour atteindre l'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre dans l'économie de l'Union d'ici à 2050, tout en maintenant les risques inhérents sous contrôle. »<sup>1</sup>

Ces plans sont donc l'occasion pour les banques d'entamer une **réflexion globale** : sur leur **stratégie pour financer la transition de leurs clients** -les entreprises et des ménages, et sur les **risques climatiques** qui pèsent sur leurs activités. A titre d'exemple, le secteur automobile se transforme fortement, sous la pression des réglementations et des changements de comportements. Les banques financent l'ensemble de la branche d'activité, depuis les constructeurs, jusqu'aux acheteurs finaux, en passant par les sous-traitants, les concessionnaires et les garagistes. La banque doit bien **anticiper ces évolutions**, les **risques financiers** qu'elles

comportent, et prévoir une **stratégie de financement adaptée**.

L'intérêt d'intégrer ces plans dans le **dispositif prudentiel**, c'est de dépasser le niveau du reporting, et de permettre au **superviseur** -le gendarme des banques- de **surveiller leur mise en application**. Celui-ci pourra prendre un certain nombre **d'actions** et de **sanctions** en cas de non-respect du plan de transition. L'objectif étant de pouvoir de **transformer en profondeur** la façon dont les **banques sont organisées et structurées**, car à ce jour ces institutions peinent à se réformer pour intégrer la nouvelle donne climatique.

Si ces actions ne suffisent pas, le superviseur peut aussi imposer des **amendes** conséquentes. Frank Elderson, membre du directoire de la Banque centrale européenne, évoquait récemment le chiffre très élevé d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 % du produit net bancaire quotidien d'une banque qui ne serait pas jugée conforme. Pour une banque aux revenus de 10 milliards d'euros annuels, le montant de l'amende serait donc d'une pénalité de 1,4 million d'euros par jour.

## L'Autorité bancaire européenne a un rôle clé à jouer pour que les plans de transition jouent pleinement leur rôle

L'accord trouvé en trilogue pour la directive sur les exigences de capital (CRD) mentionne que **l'Autorité bancaire européenne (EBA)** devra définir le **contenu de ces plans de transition prudentiels**. Elle vient tout juste de publier un premier **document pour consultation** qui présente **ses lignes directrices**.

C'est une nouvelle étape fondamentale qui s'ouvre, dans un contexte de **lobbying fort des acteurs financiers** (banques, assurances et sociétés de gestion) et de certains gouvernements nationaux, pour **exclure le secteur financier de ces réglementations**, ou en réduire la portée. Les entreprises financières ont déjà obtenu d'être partiellement exclues de la directive sur le devoir de vigilance (CSDDD).

L'élaboration des lignes directrices des plans de transition prudentiels par l'EBA connaîtra sans doute également un lobbying intense de la part des banques, avec pour objectif **d'amoindrir la portée du plan de transition**. En effet, plus les obligations du plan -en matière de secteurs, de portefeuilles couverts, d'horizon de temps- sont réduites, moins le superviseur pourra agir ou imposer des sanctions.

Dès lors, deux choix sont possibles :

- soit **l'EBA opte pour une cohérence des textes**. Les standards prudentiels reprendraient alors ceux définis par la CSRD et la CSDDD, et retiendraient une **définition des plans de transition visant à l'atteinte des objectifs de neutralité climat en 2050** ;

- soit **l'EBA privilégie une approche étroite des risques** et s'oriente vers des plans a minima, qui ne ressemblent plus vraiment à des plans de transition axés sur le long terme, mais qui se concentrent sur une vision à court-moyen terme (3-10 ans), centrée sur les quelques secteurs considérés comme à risque pour le secteur financier (principalement le charbon et le pétrole) et ne couvrant qu'une partie des portefeuilles bancaires.

**Seule la première option permettrait de gérer les risques et de favoriser le financement de la transition**. Ce sont les deux faces d'une même pièce : **éviter une transition désordonnée et retardée**, qui ne ferait **qu'accroître les risques physiques et les risques de transition**.

C'est pourquoi nous plaçons pour que la **définition des plans de transition prudentiels soit élargie**. Ces plans ne doivent pas porter exclusivement sur la gestion des **risques climatiques**. Ils doivent aussi viser à **réorienter l'activité des banques en faveur du financement de la transition**. Ils doivent se baser sur l'atteinte de la neutralité carbone à 2050, avec des déclinaisons sectorielles, en lien avec les objectifs politiques européens, des cibles intermédiaires de réduction d'émission et un recours à la compensation strictement limité aux émissions résiduelles.

Certains de ces éléments sont partiellement repris par l'EBA dans son document pour consultation. Ils doivent être complétés et renforcés. Cette vision plus globale des plans de transition permettrait de profiter de la fenêtre législative. Elle pourra ensuite être mise en œuvre avec proportionnalité par les superviseurs.

<sup>1</sup> Traduction de l'autrice du texte validé en trilogue.

## Les plans de transitions prudentiels doivent être cohérents avec le reste de l'architecture réglementaire européenne

Les plans de transition prudentiels doivent s'inscrire dans une **cohérence** avec les autres textes européens. En effet, c'est tout une **architecture réglementaire européenne qui se constitue** autour des **plans de transition** pour les entreprises financières et non-financières, au sein de trois réglementations clés : la **directive CSRD** (transparence pour les entreprises financières et non-financières), les **directive CRD et règlement CRR** (réglementation prudentielle pour les banques) et la **CSDDD** (obligation de mise en œuvre du plan de transition pour les entreprises et les banques).

Les définitions de ce que doit être un plan de transition devraient être similaires au sein de la CSRD et de la CSDDD. Mais l'EBA semble s'orienter vers le choix d'une définition différente concernant les plans de transition prudentiels. À ce jour, la **CSRD** et les standards de l'EFRAG -le groupe consultatif européen sur l'information financière- prévoient une **définition large d'un plan de transition**, avec une vision tournée vers l'atteinte de la neutralité carbone à 2050 et les objectifs politiques européens. Mais la portée du texte reste celle d'une obligation de reporting, avec des sanctions modérées si le plan de transition n'est pas robuste ou n'est pas mis en place.

La **CSDDD vient compléter cette obligation de reporting** en rendant le plan de transition obligatoire. Cette fois, le dispositif de sanction est important : la responsabilité civile de l'entreprise peut être engagée devant le tribunal, ou des sanctions financières peuvent être imposées par une autorité administrative nationale.

S'agissant de la réglementation prudentielle (CRD), **les textes élaborés par l'EBA devraient assurer cette cohérence**, ce qui conduirait à de réelles évolutions chez les banques.

Au-delà de la définition et du périmètre des plans de transition retenus par l'EBA, explorons maintenant **quatre sujets** qui seront **essentiels pour l'ampleur de la transformation attendue des banques** :

- l'articulation des plans de transition prudentiels avec les plans européens et nationaux d'un côté, et avec les plans des entreprises d'autre part ;
- la cohérence des politiques de rémunérations variables ;
- les enjeux de formation et compétences ;
- le traitement réservé aux actifs échoués.

## Articuler les différents niveaux de plans de transition : Stratégies nationales et européennes, plans de transition bancaires et entreprises

Afin que les banques soutiennent au mieux les investissements réalisés par les entreprises et ménages, les plans de transition doivent être conçus en **intégrant les défis de l'économie réelle**. Cela passe par deux leviers :

- les banques doivent **construire les objectifs et trajectoires sectorielles** de leurs plans en se basant sur les **objectifs politiques européens et nationaux**, et non sur des grandes cibles internationales comme c'est aujourd'hui le cas.
- les banques doivent pouvoir **évaluer les plans de transition des entreprises qu'elles financent**, et

en déduire une **stratégie de financement adaptée**. Les plans des grandes entreprises correspondent-ils à la stratégie de financement de la banque pour ce secteur ? Sont-ils cohérents et suffisamment robustes pour préparer l'entreprise aux évolutions économiques, technologiques et sociétales amenées par la transition ? Les banques doivent se poser cet ensemble de questions lorsqu'elles feront l'exercice de construire leur propre plan de transition, et lorsque qu'elles décideront ou non d'octroyer des financements aux entreprises.

## Un schéma de rémunérations variables cohérent

La question des **rémunérations variables** est un point particulièrement sensible, suffisamment pour avoir été écarté lors des négociations. Il est pourtant crucial, et le superviseur doit s'assurer que les **schémas de rémunérations sont cohérents avec la mise en œuvre du plan**. Pour le dire autrement, aucun employé de la banque ne devrait avoir à renoncer à sa rémunération variable pour mettre en œuvre le plan. De même, aucun employé ne devrait être économiquement incité à prendre des décisions allant à l'encontre de ce même plan. En effet, cette mise en œuvre va impliquer de réduire l'activité dans certains secteurs ou de refuser certaines transactions,

sur lesquelles les employés pourraient être intéressés. **Le superviseur doit d'abord vérifier cette cohérence globale**, à l'échelle des **dirigeants**, mais également à des **niveaux plus opérationnels**. Ce sujet fera l'objet d'une publication spécifique de l'I4CE dans les mois à venir.

## Agir sur les enjeux de compétences avec les ‘fit and proper’ tests et la formation

Les **enjeux de compétences et de qualifications** sont essentiels à la **transformation des organisations bancaires**. Comment s’assurer que les personnes aux postes clés appréhendent les sujets climatiques de la façon la plus objective possible ? Il suffit en effet d’une ou quelques personnes clés ne prenant pas suffisamment le sujet climatique en compte pour avoir des effets délétères sur l’ensemble de l’organisation.

Pour agir sur ce levier, l’intégration des plans de transition dans le Pilier 2 donne les pouvoirs au superviseur d’activer les ‘fit and proper tests’. Ces tests dit de « compétences et d’honorabilité » permettraient de vérifier que les **personnes**

**en charge de la gouvernance et de la gestion des risques climatiques sont suffisamment compétentes sur le sujet**. L’usage de ces tests se limite aujourd’hui aux dirigeants et aux membres d’un organe de surveillance.

Au-delà de ce nombre réduit de personnes, il faut également agir sur **l’ensemble des collaborateurs** des banques. Pour relever les défis climatiques, il faut un **ensemble de personnes suffisamment qualifiées**, et cela doit aussi passer par la **formation des cadres dirigeants** et des **équipes opérationnelles**. Là aussi, il est du ressort des **superviseurs** de vérifier que les **banques ont bien mis en place les formations adaptées**.

## Élargir la compréhension des actifs échoués et l’intégrer dans la gestion des risques

Quelle que soit la définition des plans de transition retenue par l’EBA, la question des **actifs échoués** devra y avoir sa place. Dans l’écosystème financier cette problématique a tendance à être ramenée uniquement aux infrastructures liées aux énergies fossiles. Mais en réalité, c’est une **analyse qui doit être conduite plus largement**, et pour un **grand**

**nombre de secteurs (agriculture, immobilier, industrie, tourisme, etc)**. Les banques, qui continuent à attribuer une valeur fixe à ces actifs, doivent avoir une stratégie de décote adaptée, et l’intégrer dans leur gestion des risques. Ce sujet fera l’objet d’une publication spécifique d’I4CE dans les mois à venir.

## Conclusion

L’adoption des plans de transition au sein de la **directive sur les exigences de capital (CRD) marque une avancée majeure**, après 4 ans de négociations. L’Autorité bancaire européenne (EBA) semble vouloir agir rapidement sur le sujet, et une partie des éléments importants des plans de transition sont présents dans la première version de ses lignes directrices.

Néanmoins, **la définition actuellement retenue par l’EBA demeure trop centrée sur la seule gestion des risques à court et moyen terme**. Pour réellement gérer les risques climatiques, **les plans de transition devraient plutôt pousser les banques à la réorientation de leurs activités en faveur de la transition**.

L’année 2024 sera essentielle pour que les régulateurs parviennent à des plans de transition prudentiels réellement pertinents. Le texte de la directive CRD issu des trilogues doit être adopté en plénière. En parallèle, l’Autorité bancaire européenne va collecter **les réponses à la consultation sur les lignes directrices et établir la version finale des lignes directrices**.

Cette consultation doit être l’opportunité pour les superviseurs, les membres des think-tanks et ONG de se mobiliser. Leurs réponses seront essentielles, afin de parvenir à un **texte plus équilibré en faveur d’une cohérence réglementaire et d’une définition élargie des plans de transition prudentiels**.

**I4CE** est un institut de recherche à but non lucratif qui contribue par ses analyses au débat sur les politiques publiques d’atténuation et d’adaptation au changement climatique. Nous promovons des politiques efficaces, efficientes et justes.

Nos 40 experts collaborent avec les gouvernements, les collectivités locales, l’Union européenne, les institutions financières internationales, les organisations de la société civile et les médias.

Nos travaux couvrent trois transitions – énergie, agriculture, forêt – et six défis économiques : investissement, financement public, financement du développement, réglementation financière, tarification carbone et certification carbone.



INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS  
30 rue de Fleurus - 75006 Paris

[www.i4ce.org](http://www.i4ce.org)  
Contact : [contact@i4ce.org](mailto:contact@i4ce.org)

Suivez-nous sur



Ce rapport a été préparé avec le soutien de la Fondation européenne pour le climat.