



Bruxelles, le 14 juin 2016
(OR. en)

10036/16

LIMITE

EF 175
ECOFIN 573
CODEC 856

Dossier interinstitutionnel:
2015/0270 (COD)

RAPPORT

Origine: la présidence

Destinataire: délégations

Objet: - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 afin d'établir un système européen d'assurance des dépôts (première lecture)
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Vers l'achèvement de l'union bancaire"

= Rapport sur l'état d'avancement des travaux (état du dossier)

I. INTRODUCTION

1. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 afin d'établir un système européen d'assurance des dépôts (ci-après dénommé "SEAD"), établie par la Commission, a été transmise au Conseil le 24 novembre 2015¹. Parallèlement, la Commission a publié la communication intitulée "Vers l'achèvement de l'union bancaire"². Ce paquet a été présenté lors de la session du Conseil ECOFIN du 8 décembre 2015.

¹ Doc. 14649/15.

² Doc. 14650/15.

2. Compte tenu de l'importance et de la complexité des sujets traités, tant dans la proposition susmentionnée que dans la communication, et du fait que les thèmes abordés sont étroitement liés, les États membres ont accepté que les travaux du Conseil soient organisés et coordonnés au niveau approprié. Par conséquent, le 13 janvier 2016, le Comité des représentants permanents est convenu de créer, au sein du Conseil, un groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire (ci-après dénommé le "groupe ad hoc")³.
3. Au cours de la présidence néerlandaise, ce groupe ad hoc s'est réuni à neuf reprises (le 20 janvier, les 1^{er} et 16 février, les 1^{er} et 16 mars, les 5 et 29 avril, le 10 mai et le 1^{er} juin 2016), alternant l'examen de la proposition relative à l'établissement d'un système européen d'assurance des dépôts (ci-après dénommée la "proposition SEAD") et les travaux concernant des mesures de réduction des risques, en s'appuyant sur la communication précitée de la Commission.
4. Le Comité économique et social et la Banque centrale européenne ont rendu leur avis sur la proposition SEAD, respectivement le 17 mars 2016⁴ et le 20 avril 2016⁵.
5. Le présent rapport sur l'état d'avancement des travaux a été élaboré sous la responsabilité de la présidence, sur la base des positions exprimées par les délégations lors des réunions susmentionnées, et fait suite aux demandes qui avaient été adressées en vue d'obtenir des observations écrites. Le présent rapport ne peut être considéré comme contraignant pour les délégations; il représente toutefois la meilleure évaluation des principaux résultats des débats, réalisée par la présidence, et vise à fournir certaines orientations pour la suite des travaux.
6. Le présent rapport sur l'état d'avancement des travaux se divise en deux parties: le point II présente des considérations d'ordre général et des questions spécifiques relatives à la proposition SEAD et le point III rend compte des débats menés concernant les mesures visant à renforcer l'union bancaire.

³ Doc. 5006/16.

⁴ Doc. 7332/16.

⁵ Doc. 8186/16.

II. PROPOSITION SEAD

1. CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

7. Un nombre important d'États membres considèrent que la mise en œuvre du troisième pilier de l'union bancaire constitue une priorité, et ils ont favorablement accueilli la proposition. Certains d'entre eux ont indiqué que l'on pourrait se fixer des objectifs encore plus ambitieux en ce qui concerne le fond des dispositions et le calendrier d'entrée en vigueur, appelant en particulier à accélérer le processus de mutualisation. Certains États membres se sont, en revanche, vivement opposés à la proposition et à son calendrier, contestant la nécessité et l'opportunité de la proposition. Certains de ces États membres ont également indiqué qu'ils n'étaient par conséquent pas en mesure d'examiner les détails de la proposition. Quelques autres États membres, bien qu'étant généralement favorables à la proposition, ont fait part de certaines préoccupations.
8. En plus de certaines questions précises, les principales questions fondamentales qui ont été soulevées au cours du débat mené sur la proposition étaient essentiellement les suivantes:
- le lien existant entre les progrès réalisés dans le domaine du partage des risques (y compris le SEAD et la création d'un dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique) et les avancées enregistrées en ce qui concerne un certain nombre de mesures visant à réduire les risques dans le secteur bancaire, lesquelles font l'objet d'un examen plus approfondi au point III du présent rapport;
 - l'absence d'analyse d'impact spécifique; plusieurs États membres ont estimé qu'il était indispensable de disposer d'une telle analyse pour pouvoir examiner la nécessité, l'utilité et la structure éventuelle du SEAD;
 - le caractère approprié de la base juridique.

1.1. Absence d'analyse d'impact spécifique

9. La plupart des États membres ont marqué leur désapprobation quant à l'absence d'analyse d'impact spécifique accompagnant la proposition SEAD. Les services de la Commission ont souligné qu'une analyse d'impact en bonne et due forme, se rapportant notamment au prêt obligatoire, avait été réalisée en 2010 dans le cadre de la directive 2014/49/UE relative aux systèmes de garantie des dépôts (ci-après dénommée "directive SGD").⁶ Ils ont, en outre, fourni une analyse informelle des avantages économiques découlant de la proposition SEAD, une explication de la raison d'être des différentes phases du SEAD, une description des avantages du SEAD par rapport aux systèmes purement nationaux de garantie des dépôts et une indication des coûts et avantages du prêt obligatoire.
10. Selon l'analyse présentée par les services de la Commission, le montage que constitue le prêt obligatoire poserait des problèmes d'organisation importants au réseau des systèmes de garantie des dépôts (ci-après dénommés "SGD") en raison de l'absence d'un organe central, ce qui tend à démontrer qu'un organisme central est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du système. En outre, en se basant sur les données relatives aux dépôts bancaires garantis dans les États membres, les services de la Commission ont évalué la manière dont la capacité de remboursement évoluerait si l'on passait du système actuel au SEAD. Les services de la Commission ont fait valoir que la mise en commun des contributions ex ante dans un fonds unique permettrait d'absorber des chocs plus importants que n'importe quel système de garantie des dépôts existant à l'échelle nationale. Par conséquent, le SEAD permettrait d'améliorer la couverture d'assurance des dépôts bancaires et d'accroître ainsi le niveau de confiance des déposants dans tous les États membres participants, sans modification du niveau de financement global et des coûts pour les banques. Cependant, l'analyse des différentes phases a montré que pendant un certain temps au cours de la période de transition, il aurait pu parfois être plus intéressant, pour certains pays, de conserver un SGD tout à fait national. Par ailleurs, l'analyse présentée a indiqué que les avantages les plus importants seront recueillis au cours des phases de coassurance et d'assurance intégrale. La phase de réassurance n'offre que peu d'avantages économiques directs.

⁶ Doc. SEC(2010) 834 final.

11. Plusieurs États membres ont accueilli avec satisfaction cette contribution, et ont soutenu l'intention des services de la Commission de s'employer à réaliser des évaluations ciblées sur les questions qui seront à l'ordre du jour des prochaines discussions consacrées à des dispositions spécifiques. Plusieurs autres États membres ont, en revanche, fait part de la profonde préoccupation que leur inspire l'approche suivie en la matière, notamment les hypothèses de base qui ont été retenues, ainsi que les conclusions tirées jusqu'ici. Ces États membres ont demandé à ce que la plus grande clarté ex ante possible soit faite en ce qui concerne l'incidence globale (y compris les éventuels effets négatifs) de la proposition, en procédant également à des comparaisons avec d'autres solutions qui pourraient se substituer au SEAD, notamment la modification des modalités de gouvernance d'un système de prêt obligatoire. Certains de ces États membres estiment que la procédure proposée par la Commission ne répond ni aux exigences découlant du protocole sur la subsidiarité, ni aux exigences en matière d'amélioration de la réglementation, et elles ont demandé qu'une analyse d'impact en bonne et due forme soit réalisée.
12. La présidence estime que, afin de disposer d'une base complète et solide qui permettra de définir la position du Conseil sur la proposition SEAD, il conviendrait que les services de la Commission réalisent d'autres analyses, en élargissant leur champ d'investigation à d'autres éléments clés de la proposition, en particulier en envisageant également les autres options possibles pour les divers éléments. Par conséquent, les États membres ont recensé un certain nombre de thèmes pour lesquels il y a lieu de procéder à une analyse plus fouillée en ce qui concerne la conception du SEAD et les effets de ce système, en invitant la Commission à fournir de plus amples explications sur ces points. La Commission a indiqué qu'elle était disposée à contribuer à des analyses ciblées sur les questions que le groupe ad hoc juge pertinentes.⁷

1.2. Caractère approprié de la base juridique

13. Un nombre important d'États membres ont fait part de leurs (profondes) inquiétudes concernant le caractère approprié de la base juridique de la proposition, à savoir l'article 114 du TFUE, invoquant en particulier le fait que l'obligation qui incombe aux banques de verser une contribution au Fonds européen d'assurance des dépôts (le "FAD") empiéterait sur la souveraineté budgétaire des États membres.

⁷ Voir la note de la présidence diffusée le 4/3/2016 concernant les thèmes pour lesquels il est proposé de procéder à une analyse plus approfondie de la nécessité du SEAD et de ses effets.

14. Dans son avis du 12 avril 2016⁸, le Service juridique du Conseil s'est penché sur la question de savoir si l'article 114 du TFUE constituait la base juridique appropriée pour établir un ensemble de règles uniformes et une procédure décisionnelle centralisée, ainsi que pour créer le FAD et pour lever des contributions auprès des établissements visés par la proposition. Le même avis comportait également des observations sur un éventuel recours à la méthode intergouvernementale.
15. Étant donné les divergences qui existent entre les positions exprimées par les États membres en ce qui concerne l'option consistant à organiser une conférence intergouvernementale pour traiter du financement du FAD, la présidence estime que – comme cela a été le cas lors des négociations sur le mécanisme de résolution unique (MRU) – il conviendrait d'explorer la possibilité de se doter d'un accord intergouvernemental bien structuré.

2. ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX CONCERNANT CERTAINS POINTS SPÉCIFIQUES

16. La présidence néerlandaise a commencé par examiner certains éléments spécifiques de la proposition de la Commission afin de recenser les questions et les thèmes sensibles, lesquels pourraient faire l'objet d'une discussion plus approfondie. Sur la base de ces échanges de vues et des orientations fournies par les États membres sur les questions sensibles, la présidence néerlandaise a fait avancer les travaux en analysant plus en détail certains éléments de la proposition. Elle a préféré commencer par les dispositions relatives au "régime de croisière" (c'est-à-dire la dernière phase d'un système européen d'assurance des dépôts totalement mutualisé) plutôt que par les phases intermédiaires (coassurance et réassurance). L'idée de la présidence était que s'il était possible de parvenir à un accord sur le régime de croisière et l'ensemble des questions horizontales (gouvernance, etc), il serait plus facile de parvenir à un accord sur les étapes intermédiaires.

⁸ Doc. 7862/16.

17. Sur la base des observations communiquées par les délégations, la présidence a recensé un certain nombre de thèmes clés et d'options concrètes quant à la manière de les aborder dans le cadre du groupe ad hoc. Quelques États membres ont estimé qu'en l'absence d'une analyse d'impact ou d'une autre évaluation approfondie, aucun des éléments spécifiques de la proposition SEAD, et ses effets potentiels, ne pourra être examiné de manière approfondie. Par conséquent, les thèmes et les options ont été examinés à titre préliminaire.
18. La présidence néerlandaise a classé les thèmes clés en trois catégories:
- les dispositions qui ont été modifiées dans un document de travail de la présidence, transmis aux membres du groupe ad hoc pour la réunion du 1^{er} juin 2016, à l'issue d'un examen approfondi de la proposition de la Commission;
 - les dispositions pour lesquelles un grand nombre d'États membres, mais pas la totalité des États membres, sont en mesure d'accepter provisoirement que les travaux se poursuivent, mais dont le libellé doit encore être clarifié ou dont certains éléments spécifiques du texte doivent être examinés de manière plus approfondie;
 - les dispositions qui requièrent un débat plus fondamental au sein du groupe ad hoc.
- L'état d'avancement des travaux relatif à chacune de ces catégories est présenté ci-dessous.
19. Sans préjudice de la classification ci-dessus, la présidence a proposé, sur la base de suggestions écrites présentées par les délégations, un certain nombre d'adaptations techniques à apporter à la proposition de la Commission, qui figurent dans le document de travail susmentionné.

3. DISPOSITIONS MODIFIÉES PAR LA PRÉSIDENTE

3.1. Engagements de paiement irrévocables (article 3)

20. Certains États membres ont indiqué qu'ils souhaiteraient que les engagements de paiement irrévocables soient pris en compte parmi les moyens financiers que les établissements transfèrent au FAD pour que celui-ci atteigne son niveau cible. La Commission, qui n'avait pas intégré cette option dans sa proposition, a exprimé des réserves en ce qui concerne les problèmes opérationnels qui pourraient en résulter en ce qui concerne la remise de la garantie en temps utile .
21. À titre de compromis, la présidence a proposé de modifier les articles 3 et 74 *ter* de la proposition afin d'inclure les engagements de paiement irrévocables dans les moyens financiers disponibles du FAD, tout en déléguant à la Commission les pouvoirs de préciser davantage les exigences applicables aux engagements de paiement irrévocables et d'assurer une application cohérente dans le cadre du SEAD. Cette approche a été acceptée par la majorité des membres du groupe ad hoc.

3.2. Dérogation au parcours de financement (article 41 *undecies*)

22. Bien que la proposition de la Commission prévoit la possibilité de déroger, sur une base temporaire, au parcours de financement du SEAD avec l'approbation de la Commission, un certain nombre d'États membres ont demandé que ces dispositions soient précisées, en particulier afin de clarifier les conditions et les circonstances de la dérogation.
23. Afin d'assurer le maintien de la garantie offerte par le SEAD, la présidence a proposé de rendre la dérogation automatique lorsqu'un événement de remboursement s'est produit jusqu'à un an avant la date à laquelle un niveau de financement déterminé aurait dû être atteint, tout en veillant à ce que le système de garantie des dépôts respecte à nouveau les exigences du parcours de financement au plus tard deux ans après cette date. La compétence attribuée à la Commission d'approuver une période de dérogation plus longue pour certaines raisons dûment justifiées demeure inchangée, afin de permettre l'élaboration de solutions sur mesure en plus de la dérogation automatique.

24. Certains États membres ont provisoirement accepté l'approche de la présidence, tandis que d'autres ont estimé que le parcours de financement dépendait de la structure globale du SEAD et ne pouvait dès lors pas faire l'objet d'un examen distinct. Il convient d'apporter davantage de précisions concernant ce point.

3.3. Mécanisme de recours (article 85)

25. Le règlement MRU met en place un comité d'appel et prévoit la possibilité de former un recours contre certaines décisions prises par le conseil de résolution unique (CRU) dans le cadre du MRU. Certains États membres ont toutefois demandé que le champ d'application du mécanisme de recours soit élargi aux décisions liées au SEAD qui pourraient faire l'objet d'un recours, selon des modalités qui devraient être précisées à l'article 85.
26. Pour ces motifs, la présidence a présenté une modification, afin de clarifier que certaines dispositions pourraient faire l'objet d'un recours, et en particulier celles relatives: aux exclusions (article 41 *decies*), à la détermination du montant du financement (article 41 *quaterdecies*), au remboursement du financement et à la détermination de l'excès de pertes (article 41 *sexdecies*), au contrôle de la procédure d'insolvabilité (article 41 *octodecies*), aux contributions ex ante (article 74 *quater*) et aux contributions ex post (article 74 *quinquies*).
27. Les modifications proposées ont été acceptées par certains États membres, alors que d'autres ont attiré l'attention sur la nécessité de poursuivre l'analyse juridique et technique.

4. DISPOSITIONS EXIGEANT D'AVANTAGE DE PRÉCISIONS/DE CLARIFICATIONS

4.1. Champ d'application du SEAD (article 1^{er} et 2)

28. L'un des thèmes essentiels de la proposition législative est celui du champ d'application du SEAD. Les États membres ont indiqué qu'il conviendrait de préciser davantage le champ d'application du système, surtout en ce qui concerne les succursales d'établissements de pays tiers, ainsi que pour certaines entités autres que des établissements de crédit (c'est-à-dire des entités qui sont actuellement exclues du champ d'application de la directive sur les exigences de fonds propres ("CRD IV") (article 2, paragraphe 5) et par conséquent du champ d'application du MSU), qui pourraient être couvertes par les SGD participants.

4.1.1. Succursales d'établissements de pays tiers

29. Dans le cadre de la directive SGD, la question des succursales d'établissements de pays tiers est réglée en laissant aux États membres la faculté de décider: bien qu'un contrôle de l'équivalence soit obligatoire, les États membres n'ont la faculté d'obliger la succursale d'un établissement d'un pays tiers à adhérer à leur SGD national que si le système de protection existant dans le pays tiers est considéré comme n'étant pas équivalent.
30. Afin d'assurer la mise en place d'un système efficace dans le cadre du SEAD, la présidence a proposé d'attribuer à la Commission la compétence de réaliser le contrôle d'équivalence obligatoire. Les autorités compétentes détermineraient, sur cette base, s'il est nécessaire d'exiger qu'une succursale d'un établissement d'un pays tiers adhère à un SGD national. Cela permettrait de faire en sorte que les États membres exercent de manière plus cohérente la faculté dont ils disposent d'exiger que les succursales d'établissements de pays tiers soient couvertes par un SGD. Les succursales d'établissements de pays tiers qui sont obligées d'adhérer à un SGD national pourraient ensuite être couvertes par le SEAD.

31. Toutefois, cette solution ne permettrait pas d'harmoniser de façon satisfaisante les champs d'application du SEAD et du MSU, étant donné que les succursales d'établissements de pays tiers sont soumises à une surveillance exercée par leurs autorités de contrôle nationales. Ce point doit par conséquent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

4.1.2 Entités autres que des établissements de crédit couvertes par des SGD participants

32. Le fait que les champs d'application du SEAD et celui du MSU/CRR ne soient pas harmonisés constitue un problème majeur, dans la mesure où cela concerne des entités autres que des établissements de crédit, par exemple les coopératives de crédit, qui pourraient être couvertes par les SGD participants. Certains États membres ont exprimé de vives inquiétudes en ce qui concerne le fait que les déposants des entités qui n'appliquent pas les règles en vigueur du CRR/de la CRD (alors qu'elles sont soumises au régime national et, dans quelques États membres, à des règles basées sur le CRR/la CRD) ne seraient par conséquent pas protégés par le régime européen. Plusieurs États membres se sont toutefois déclarés préoccupés par le fait que les coopératives de crédit ne sont pas toujours réglementées et supervisées dans le cadre du CRR/de la CRD et du mécanisme de surveillance unique. Ces États membres estiment qu'il est souhaitable d'harmoniser complètement les champs d'application. Les États membres ont toutefois indiqué qu'ils étaient disposés à examiner la possibilité d'inclure ces entités dans le champ d'application du SEAD, en envisageant une solution fondée sur des dispositions proportionnées à appliquer à cet ensemble d'entités à l'occasion de la prochaine révision du CRR/de la CRD. Le groupe ad hoc devrait revenir sur cette question lorsqu'on disposera de davantage de précisions sur la révision du CRR/de la CRD.

4.2. Exclusion et amendes (articles 41 *decies*, 41 *undecies*, 41 *terdecies*, 41 *quaterdecies*, 50 *bis*)

33. La proposition de la Commission a introduit un certain nombre de mesures de sauvegarde visant à prévenir tout aléa moral et en particulier tout recours inapproprié ou injustifié des SGD participants aux fonds du SEAD.

34. Toutefois, alors que les États membres se sont généralement accordés sur la nécessité d'adopter des mesures de sauvegarde, bon nombre d'entre eux ont exprimé plusieurs préoccupations concernant la procédure proposée. En premier lieu, la légalité de la procédure a été mise en doute. Il a également été indiqué que l'exclusion pourrait avoir un effet négatif sur la stabilité financière. Plusieurs États membres ont estimé qu'il convenait d'apporter davantage de précisions au sujet des conditions d'exclusion et des amendes imposées, et considèrent que l'exclusion pourrait constituer une sanction disproportionnée. En particulier, certains États membres ont demandé qu'il soit possible d'appliquer d'autres sanctions (administratives) avant de recourir à l'exclusion, et ont souhaité que l'on instaure un délai de recours.
35. Afin de faire avancer le dossier, la présidence a proposé d'établir une échelle d'intervention graduelle en ce qui concerne le respect des règles relatives à la directive SGD et au SEAD, dans le cadre de laquelle la protection du déposant est l'objectif fondamental et l'exclusion ne serait possible qu'en dernier recours. L'idée centrale qui est à la base de la création de cette échelle d'intervention graduelle est que, même en cas de non-respect de la part d'un SGD, le financement serait mis disposition, mais seulement sous la forme d'un prêt soumis à certaines conditions. En outre, les SGD seraient soumis à une surveillance constante de la part de la Commission et du CRU, qui procéderaient à des évaluations régulières de la capacité des SGD à remplir leurs principales obligations telles qu'elles seront définies dans la proposition SEAD proprement dite. L'interaction entre les dispositions relatives à l'exclusion et le parcours de financement sera précisée à l'article 41 *undecies*.
36. En vertu de l'échelle d'intervention graduelle, si un SGD ne remplit pas ses principales obligations, le CRU et la Commission disposeront de plusieurs possibilités: dans un premier temps, le CRU publiera une recommandation qui comprendra des mesures correctrices. Par conséquent, la Commission peut "donner pour instruction" aux SGD de se conformer aux règles dans un délai de trois mois, ou décider de convertir le financement du SEAD en un prêt en cas d'événement de remboursement ex post. De même, en cas de non-respect durable et de manque de loyauté dans la coopération, les SGD pourraient être exclus du SEAD. L'exclusion ne doit toutefois pas être permanente. Le SGD devrait, en principe, être en mesure de pouvoir bénéficier (à nouveau) de la couverture du SEAD dès lors qu'il remplit toutes les conditions. Il conviendrait d'élaborer des critères pour cette procédure.

37. En réponse à la demande de certains États membres qui souhaitent qu'une plus grande différenciation soit introduite dans l'échelle d'intervention, on a procédé à une évaluation préliminaire de la possibilité d'imposer des amendes. À l'issue de cette évaluation, il a été conclu que ces amendes n'étaient pas réalistes d'un point de vue juridique. Par ailleurs, quelques États membres ont exprimé des inquiétudes en ce qui concerne le contrôle exercé par la Commission, étant donné que la supervision des SGD est une question qui relève de la compétence des États membres.

4.3. Options et marges d'appréciation prévues dans la DSGD

38. Une autre question abordée par le groupe ad hoc est de savoir si les 41 options et marges d'appréciation nationales inscrites dans la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts - concernant par exemple le niveau cible du Fonds, le calcul des contributions et certains types de dépôts éligibles - devraient être appliquées de la même manière (ou au moins être précisées) dans le contexte de la proposition SEAD.

39. D'un point de vue juridique, l'harmonisation des options et des marges d'appréciation nationales liées au SGD participant peut être obtenue de deux façons: i) en modifiant la DSGD par un acte législatif distinct ou ii) en précisant certaines options et marges d'appréciation nationales prévues dans la DGSD uniquement aux fins du SEAD, dans le cadre de l'union bancaire, à la suite du précédent que constitue le MRU dans son rapport avec la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD). Il convient cependant de noter qu'il existe des limites juridiques à l'application de cette dernière approche, notamment en ce qui concerne la portée des SGD et la participation à ceux-ci.

40. Les résultats d'une enquête lancée par la présidence ont montré que les États membres considèrent une harmonisation au niveau de l'union bancaire acceptable et importante, en particulier pour les éléments clés du SEAD, tels que la procédure de remboursement et la couverture prévue.

41. Par ailleurs, les avis étaient partagés sur l'intérêt d'une harmonisation au niveau de l'UE à 28. Certains États membres, en particulier ceux dont la monnaie n'est pas l'euro, ont souligné que les options et marges d'appréciation nationales ont été intégrées dans la DSGD afin de refléter les particularités nationales et qu'elles devraient de ce fait rester disponibles.
42. La présidence a conclu que, outre les options et marges d'appréciation nationales déjà prises en compte dans la proposition de la Commission (relative aux contributions et aux moyens disponibles ainsi qu'à la mise en place progressive), des options et marges d'appréciation nationales supplémentaires (sur la couverture et la procédure de remboursement) pourraient être précisées pour les États membres participants par le texte du SEAD et en ce qui concerne le fonds du SEAD.
43. La présidence a ensuite proposé une méthode qui précise la relation entre le SEAD et le SGD participant, en particulier en termes de flux financiers, sans interférer directement avec les options et marges d'appréciation nationales du SGD participant, qui resterait habilité à prendre des mesures nationales (par exemple, l'extension de la couverture des soldes temporaires élevés), dans la mesure où celles-ci seraient financées exclusivement par des moyens nationaux non liés au SEAD.
44. De nombreux États membres se sont déclarés disposés à développer davantage la solution proposée par la présidence, certains étant préoccupés par le fait qu'un tel système dualiste puisse ajouter de la complexité au système et aboutir à des conditions inéquitables en termes de protection des déposants et de neutralité des coûts.
45. Dans ce contexte, la présidence propose de continuer à travailler sur la base de l'approche proposée, qui pourrait être appliquée à un certain nombre d'options et de marges d'appréciation nationales, tout en examinant séparément les options et marges d'appréciation nationales liées à la portée et à la participation ainsi que celles liées aux "mesures autres" dans le cadre des procédures d'insolvabilité par le SGD participant, comme prévu à l'article 11, paragraphe 6, de la DSGD. Pour ces mesures, une solution pourrait être de permettre le transfert des dépôts de la clientèle uniquement pour les dépôts garantis, comme l'indique également l'avis de la BCE sur la proposition.

4.4. Garantie et éligibilité des dépôts aux fins du SEAD (articles 41 *quater* et 41 *octies*)

46. Bien que la question du niveau de garantie du SEAD soit un des points fondamentaux devant faire l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de l'organisation globale du SEAD (voir la partie 3 ci-après), la présidence a présenté une proposition sur la façon dont les règles de la DSGD devraient s'appliquer au Fonds européen, conformément aux principes généraux convenus pour harmoniser les options et marges d'appréciation prévues par la DSGD aux fins du SEAD (décrits au point 2.3 ci-dessus).
47. En particulier, la présidence a suggéré de préciser i) le niveau de garantie/d'assurance du SEAD en ce qui concerne le SGD participant (jusqu'à un montant cumulé de dépôts pour chaque déposant de 100 000 EUR), ii) le traitement des droits de deux personnes ou plus à l'égard d'un dépôt pour le compte d'une entreprise, et iii) la couverture des soldes temporaires élevés.
48. Si la plupart des délégations ont accepté l'approche proposée par la présidence sur les deux premières questions, la question des soldes temporaires élevés exige une analyse plus approfondie. En effet, la proposition de fixer le montant à 500 000 EUR n'a pas recueilli un soutien total. Plusieurs États membres ont indiqué que ce montant devrait mieux refléter le niveau de vie dans leur pays. Par conséquent, certains États membres, qui avaient opté pour des montants plus élevés au niveau national, craignent que la proposition de la présidence ait un effet négatif sur la protection de leurs déposants, tandis que d'autres craignent que le niveau de garantie suggéré soit trop élevé.
49. En outre, de nombreux États membres ont déclaré que les marges d'appréciation nationales n'apparaissent pas uniquement dans les différences de niveau de garantie ou de période de couverture. Autre aspect tout aussi important, les dispositions renvoient au droit national pour des situations particulières qui sont traitées dans des domaines très différents de la législation nationale (par exemple, le droit social, le droit civil, le droit du travail) et qu'il est donc difficile d'harmoniser. La présidence a conclu que des discussions supplémentaires sont nécessaires. Si un niveau de garantie étalonné sur des montants moyens ou médians pourrait être justifié, une autre solution pourrait consister à harmoniser seulement un montant minimum de couverture des pertes des soldes temporaires élevés par le SEAD (et permettant de ce fait aux États membres de financer des garanties complémentaires par des moyens financiers restant au niveau national).

4.5. Contributions (articles 74 *quater* et 74 *quinquies*)

50. Un grand nombre d'États membres ont demandé d'intégrer la méthode de calcul des contributions des banques dans le texte de niveau 1, au lieu de l'intégrer dans un acte délégué, comme le propose le texte de la Commission. La discussion préliminaire a révélé que les États membres ne voient généralement pas d'un bon œil la procédure visant à rembourser les banques avec des fonds déjà versés au SGD national et préféreraient un transfert direct des fonds disponibles dans le SGD national vers le FAD. En outre, la discussion préliminaire a montré qu'il convient de poursuivre les travaux sur la méthode de calcul des contributions fondées sur le risque. En particulier, il est nécessaire de poursuivre les discussions afin de comprendre l'incidence sur les établissements bancaires individuels et les États membres. Afin de permettre une discussion plus approfondie (voir ci-dessous), la présidence a par conséquent demandé à la Commission de fournir des informations plus détaillées sur la méthode proposée, ainsi que sur les conséquences financières.

4.6. Gouvernance et processus décisionnel en vertu du SEAD (articles 43 à 59)

51. La nouvelle structure de gouvernance du conseil de résolution unique (CRU) en vertu du SEAD (participants, procédures de vote, tâches du CRU) a généralement été favorablement accueillie par les États membres, même si certains États membres ont fait part de leurs préoccupations sur des aspects spécifiques des dispositions en matière de gouvernance. D'autres États membres ont déclaré que le processus de gouvernance ne peut être évalué qu'une fois la structure finale du SEAD clairement établie. Certains États membres ont soulevé la question générale d'un conflit d'intérêts au sein du CRU.
52. En particulier, le seuil de participation de la session plénière du CRU (fixé à 25 % de l'utilisation du FAD dans la proposition de la Commission) a été examiné, certains États membres considérant le seuil trop élevé, d'autres ne le considérant pas nécessaire.

53. Les modalités de vote ont également suscité un débat: certains États membres préférant les règles adoptées dans le règlement MRU, d'autres s'opposant à l'exigence selon laquelle les décisions devraient être prises avec le soutien des membres représentant au moins 30 % des contributions une fois le niveau cible atteint.
54. D'une manière générale, la proposition initiale de la Commission constitue une bonne solution pour l'ensemble des dispositions en matière de gouvernance, mais elle pourrait bénéficier d'une discussion article par article.

5. DISPOSITIONS NÉCESSITANT UNE DISCUSSION PLUS APPROFONDIE

55. Un grand nombre de sujets clés de la proposition SEAD n'ont pas encore été examinés en détail. Étant donné les différences fondamentales d'approche exprimées par les États membres face à ces questions, la présidence a estimé qu'elle ne serait pas en mesure de formuler de suggestions concrètes sur la voie à suivre avant que le groupe ad hoc n'ait tenu un échange de vues approfondi sur chacun de ces sujets.
56. Les sujets pour lesquels des discussions plus approfondies ont été jugées nécessaires, ainsi que les principales sources de préoccupation soulignées par les États membres comprennent:
- l'adhésion des États membres au SEAD, ainsi que leur sortie de celui-ci, et les conditions dans lesquelles une telle adhésion et un tel départ peuvent se produire;
 - le rythme et le processus de mutualisation, y compris le renforcement des moyens nationaux et communs;
 - le suivi et l'application de la procédure d'insolvabilité par le CRU;
 - le calcul des contributions ex ante et la nécessité de préciser la méthode de calcul des contributions en fonction des risques;
 - le recours à des moyens communs pour les mesures autres et le lien avec le principe de neutralité des coûts pour les SGD participants.

III. MESURES DESTINÉES À RENFORCER L'UNION BANCAIRE

1. RÉALISATIONS À CE JOUR

57. Au cours de la discussion menée au sein du groupe ad hoc, les États membres ont rappelé qu'un grand nombre de mesures ont déjà été adoptées et mises en œuvre avec une rapidité sans précédent. Parmi ces mesures figurent deux piliers importants de l'union bancaire, qui ont déjà été mis en place.
58. Le premier pilier a été mis en place à la suite d'une **évaluation complète** - consistant en un examen de qualité des actifs et un test de résistance - de l'ensemble des établissements de crédit importants de l'union bancaire, qui a eu pour effet de renforcer la transparence et la confiance de ces établissements de crédit et les a amenés à procéder à des ajustements importants de leurs fonds propres. Le mécanisme de surveillance unique (MSU) est devenu opérationnel en novembre 2014 et permet déjà une forte surveillance prudentielle indépendante et uniforme au sein de l'union bancaire. Par exemple, des mesures importantes ont été prises en vue de parvenir à une surveillance harmonisée et impartiale en menant le **processus de contrôle et d'évaluation prudentiels** selon une méthode commune pour les entités placées sous surveillance directe, garantissant la cohérence, évitant les attitudes accommodantes des autorités de surveillance et tenant compte des spécificités des établissements.

59. Le second pilier, le mécanisme de résolution unique (**MRU**), dispose de pouvoirs de résolution et est pleinement opérationnel depuis janvier 2016, lorsque les premières contributions ont été transférées au Fonds de résolution unique à la suite de la ratification de l'accord intergouvernemental par l'ensemble des États membres participant à l'union bancaire. Le CRU garantit la cohérence des approches pour les activités de résolution (tant la planification de la résolution que la préparation des dispositifs de résolution) de différentes façons. Premièrement, il a participé, en collaboration avec les autorités de résolution nationales, à la préparation de deux manuels portant respectivement sur la planification de la résolution et la gestion des crises. Deuxièmement, il a défini une position commune sur les questions pertinentes de la politique de résolution (par exemple, la détermination des exigences minimales de fonds propres et d'engagements éligibles) à la suite des travaux au sein des comités et en session plénière. Troisièmement, il coordonne les équipes internes de résolution qui exercent des activités de planification de la résolution en s'appuyant sur l'expertise du CRU et des autorités de résolution nationales. Le CRU a bien progressé dans la poursuite de l'objectif visant à doter les principales banques de l'union bancaire d'un plan de résolution d'ici la fin de l'année 2016. En outre, le CRU favorise la cohérence des activités de résolution menées par les autorités de résolution nationales pour les établissements moins importants sous leur responsabilité directe, principalement par l'évaluation des projets de décisions de résolution (par exemple les plans de résolution) que les autorités de résolution nationales sont tenues de notifier au CRU.
60. En ce qui concerne le Fonds de résolution unique, les États membres participants ont convenu, le 8 décembre 2015, d'une **convention de prêt** harmonisée avec le CRU, fournissant des lignes de crédit nationales au CRU afin de soutenir les compartiments nationaux du Fonds de résolution unique en cas d'éventuel déficit de financement dans ce compartiment à la suite de cas de résolution des banques de l'État membre concerné.

61. En outre, le Conseil a adopté, en décembre 2013, une déclaration sur le dispositif de **soutien prévu par le MRU**, indiquant qu'un dispositif de soutien commun sera créé pendant la période de transition et sera pleinement opérationnel au plus tard d'ici la fin de la période transitoire (c'est-à-dire d'ici le 1^{er} janvier 2024) et que les progrès réalisés seront évalués peu après l'entrée en vigueur du Fonds de résolution unique. Le Conseil a réaffirmé ses engagements en décembre 2015 et a également précisé que "le dispositif de soutien commun sera neutre sur le plan budgétaire à moyen terme et garantira un traitement équivalent entre tous les États membres participants, sans entraîner de coûts pour les États membres ne participant pas à l'union bancaire".
62. Par ailleurs, un élément soutient les deux piliers susmentionnés: presque tous les membres de l'union bancaire ont **transposé** dans leur droit national l'ensemble des dispositions législatives pertinentes du **règlement uniforme** et les **ont mises en œuvre**, garantissant une réglementation plus cohérente et une surveillance de haute qualité dans l'ensemble de l'Union grâce à:
- a) des exigences prudentielles plus strictes pour les banques, qui ont été introduites par la **directive et le règlement sur les exigences de fonds propres (CRD IV et CRR)**. Ceci a renforcé la capacité des banques à absorber les chocs économiques et financiers négatifs en augmentant la qualité et le volume des fonds propres, en élargissant la couverture des risques et en améliorant la gouvernance et la transparence;
 - b) un nouveau cadre de redressement et de résolution pour les banques, qui a été établi par la **BRR**. Ce cadre vise à tirer parti de la stabilité financière et à protéger les contribuables en appliquant les nouvelles règles de renflouement qui réduisent au minimum l'utilisation de fonds publics lorsque les banques sont en situation de défaillance avérée ou prévisible et en gérant les crises bancaires avec davantage de méthode et dans de meilleurs délais;
 - c) l'amélioration du fonctionnement des **SGD** des États par la DSGD, qui harmonise le niveau de garantie, renforce et harmonise les dispositifs de financement et garantit une procédure de remboursement appropriée.

2. DÉFIS RESTANTS

63. Les États membres ont rappelé que l'union bancaire a été mise en place avant tout en réaction à la crise financière et à la crise de la dette souveraine, notamment dans la zone euro. La crise financière a été dans une large mesure causée par les boucles de rétroaction négative entre les banques et leur emprunteur souverain respectif; l'affaiblissement du lien vicieux qui existe entre les banques et leur emprunteur souverain national respectif est dès lors devenu l'un des objectifs prioritaires de l'union bancaire.
64. Les réalisations susmentionnées, ainsi que les mesures de la BCE et les mesures nationales, ont contribué de manière significative à mettre fin à la fragmentation des marchés financiers, à limiter l'aléa moral et à réduire le risque lié à la participation du secteur public.
65. Tout en reconnaissant que ces réalisations sont sans précédent et que la mise en place de l'union bancaire a bien avancé dans un grand nombre de domaines, tant en termes de réduction des risques que de partage des risques, les États membres ont convenu que la construction globale et la résilience de l'union bancaire pourraient être encore renforcées par un processus ouvert et global de réduction des risques et de partage des risques. Lors de la discussion menée au sein du groupe ad hoc, différents États membres ont attiré l'attention sur un grand nombre de **défis** restants (sans respecter un **ordre particulier**):
- a) plusieurs États membres ont estimé que, dans la situation actuelle, les SGD nationaux sont encore **vulnérables** aux **chocs locaux** de grande ampleur et aux effets de contagion systémique plus larges. Cette situation nuirait à l'homogénéité de la protection des dépôts et contribuerait à une certaine défiance des déposants vis-à-vis de la sécurité des dépôts bancaires. Plusieurs États membres ont de ce fait insisté pour que le SEAD progresse rapidement;

- b) un certain nombre d'États membres ont indiqué que le passage du renflouement externe au **renflouement interne** et la réduction au minimum de l'utilisation de fonds publics doivent être garantis par la mise en œuvre et l'application effectives des règles de renflouement interne et en veillant à ce que des ressources suffisantes soient disponibles pour le renflouement interne. À cet égard, certains États membres ont souligné l'importance d'une approche uniforme et d'une proposition législative pour les règles sur la hiérarchie et la subordination des créanciers afin d'améliorer le renflouement interne et de réduire les risques juridiques relatifs au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité;
- c) certains États membres ont estimé que les différences qui subsistent dans les législations nationales et dans la mise en œuvre pourraient créer des **conditions inéquitables**. Selon quelques États membres, il existe également un risque que certaines **mesures/certains axes politiques au niveau national** soient susceptibles d'avoir une **incidence** significative sur le bilan des banques, alors que les coûts potentiels sont supportés par tous les États membres de l'union bancaire;
- d) les banques de l'UE restent fortement exposées à leur emprunteur souverain national. Tandis que plusieurs États membres ont ouvertement appelé à la prudence, d'autres ont souligné la nécessité de réviser le traitement réglementaire des **expositions souveraines**;
- e) si certains États membres ont déjà rappelé que les règlements MSU et MRU ainsi que la déclaration de Dublin reconnaissent que les **dispositifs de gouvernance** du MSU et du MRU se prêteraient à une simplification sous réserve d'une modification du droit primaire, d'autres États membres ont indiqué que le MSU et le MRU ont été mis en place récemment et pourraient donc avoir besoin de plus de temps pour être pleinement opérationnels;

- f) plusieurs États membres ont estimé que le vaste ensemble de mesures prudentielles et de gestion de crise qui a déjà été approuvé ne suffit pas à écarter entièrement le risque d'un recours temporaire dans des situations extraordinaires et en dernier ressort à un financement public - qui s'avèrerait neutre sur le plan budgétaire à moyen terme - pour augmenter la capacité financière du Fonds de résolution unique. Alors qu'il a été convenu que le Fonds de résolution unique devrait disposer d'un **dispositif de soutien commun** à n'utiliser qu'en dernier ressort au plus tard d'ici la fin de la période transitoire, les travaux en ce sens n'ont pas encore commencé. Quelques États membres ont également noté que onze États membres n'ont pas encore signé le contrat-cadre de prêt avec le CRU. Conformément à la déclaration ECOFIN du 8 décembre 2015 concernant la mise en place des mécanismes de financement-relais d'ici le 1^{er} janvier 2016, les États membres en question devraient signer le contrat-cadre de prêt rapidement. D'autres États membres ont cependant noté que, puisque la taille des compartiments nationaux diminuera à mesure que seront mutualisées les contributions, ces lignes de crédit financeraient une part du Fonds de résolution unique qui ira décroissant. Compte tenu de ce qui précède, ces États membres ont demandé de commencer à examiner les modalités opérationnelles du dispositif de soutien commun le plus rapidement possible;
- g) de nombreux États membres ont indiqué qu'un grand nombre de **réformes de Bâle** déjà approuvées (par exemple le ratio de levier et le ratio de financement net stable) devraient être mises en œuvre dans l'UE afin de renforcer encore la stabilité financière.

3. MESURES DESTINÉES À RENFORCER L'UNION BANCAIRE

66. Afin de relever les défis restants décrits ci-dessus et dans le prolongement de la communication de la Commission, les États membres ont proposé un certain nombre de mesures de réduction et de partage des risques qui sont jugées pertinentes en vue de renforcer l'union bancaire et de faire progresser le marché unique des services financiers.

67. Sans préjudice de discussions ultérieures sur la pertinence, l'ordre de priorité, l'opportunité et les détails techniques des différentes mesures, une distinction pourrait être opérée, à ce stade, sur la base de motifs de procédure: certaines mesures pourraient être examinées dans le cadre des travaux en cours menés par différents organes/institutions (3.1) ou devraient être incluses dans les travaux futurs de la Commission (3.2), tandis que d'autres mesures nécessiteraient encore des travaux ou des orientations supplémentaires du Conseil (3.3).

3.1 Travaux en cours

68. À l'heure actuelle, plusieurs institutions et organes examinent des mesures jugées pertinentes dans le cadre de l'union bancaire, plusieurs mesures étant également pertinentes pour l'UE à 28. À cet égard, le groupe ad hoc a pris note des efforts ci-après actuellement déployés au niveau de l'union bancaire, au niveau de l'UE à 28 et au niveau international.

3.1.1. Au niveau de l'union bancaire

69. Au sein du Conseil, le **groupe ad hoc** examine actuellement la proposition relative à un **système européen d'assurance des dépôts (SEAD)**, proposé par la Commission en tant que troisième pilier de l'union bancaire afin de renforcer la résilience de l'union bancaire face aux futures crises financières, en rendant les systèmes nationaux de garantie des dépôts moins vulnérables aux chocs locaux de grande ampleur et aux effets de contagion systémique plus larges et en garantissant l'homogénéité de la protection des déposants au sein de l'union bancaire. La présidence a débuté les travaux en discutant d'éléments spécifiques de la proposition de la Commission afin de recenser les questions sensibles, qui pourraient faire l'objet d'un débat ultérieur. Sur la base de ces discussions et des orientations fournies par les États membres sur les questions sensibles, la présidence a ensuite procédé à un examen plus détaillé de certains éléments de la proposition, en commençant par les dispositions relatives au "régime de croisière" (à savoir le stade final d'un SEAD totalement mutualisé) plutôt que par les étapes intermédiaires (coassurance et réassurance). La situation actuelle et les résultats obtenus à ce jour par le groupe ad hoc sont décrits dans un rapport sur l'avancement des travaux élaboré sous la responsabilité de la présidence. Le PE entend arrêter sa position de négociation sur la proposition SEAD d'ici la fin de 2016.

70. Un **État membre** participant est en train de transposer la **BRRD**. Une fois que tous les États membres participants auront transposé intégralement cette directive, les États membres envisageront les étapes suivantes ainsi que le calendrier des travaux sur le **dispositif de soutien commun**.
71. Le **MSU** permet d'assurer l'**application** cohérente **de normes élevées de surveillance** à tous les établissements de crédit au sein du MSU, en tirant le meilleur parti possible des instruments accordés à la BCE. Cela s'applique également à surveillance des **établissements moins importants**, qui font l'objet d'un processus en cours en vue d'une coopération quotidienne entre la BCE et les autorités compétentes nationales et d'initiatives fondées sur des projets concernant essentiellement l'élaboration de normes et de méthodes de surveillance communes ayant trait aux établissements moins importants, afin de s'assurer que le règlement uniforme pour les services financiers soit appliqué de manière cohérente dans tous les États membres concernés.
72. Le **MSU** a recensé 122 **options et pouvoirs discrétionnaires dans le règlement et la directive sur les exigences de fonds propres (CRR/CRD IV)**, qui sont actuellement examinés en vue d'assurer une application harmonisée. En ce qui concerne un grand nombre de dispositions prioritaires applicables aux établissements importants, le conseil des gouverneurs de la BCE a adopté des instruments juridiques (règlement et guide de la BCE) le 14 mars 2016, le guide étant déjà entré en vigueur et le règlement devant entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2016. Une deuxième phase a été lancée en 2016, qui vise à achever l'inventaire de huit autres options et pouvoirs discrétionnaires et les travaux politiques y afférents. Si nécessaire, des spécifications seront définies pour une partie des options et pouvoirs discrétionnaires relevant de ce projet, après l'évaluation de procédures à venir dont le MSU tirera des enseignements en matière d'application, ou après l'adoption d'un cadre réglementaire par l'ABE ou la Commission. En ce qui concerne les **établissements moins importants**, la BCE examine, au cours de l'année 2016, dans quelle mesure dans laquelle le nouveau cadre relatif aux options et pouvoirs discrétionnaires devrait s'appliquer et comment la mise en œuvre pourrait avoir lieu en coopération étroite avec les autorités compétentes nationales. Néanmoins, il convient de noter que plusieurs options et pouvoirs discrétionnaires s'inscrivant dans le cadre réglementaire ne relèvent pas de la compétence de l'autorité de surveillance et ne peuvent être exercés que par les États membres.

73. Le **MSU contrôle de manière permanente** la nécessité de prendre des mesures correctrices à la suite de l'évaluation complète effectuée en 2014 pour assurer une **évaluation prudente des actifs**, y compris ceux qui sont évalués sur la base de la juste valeur au moyen de données non observables (actifs dits de niveau 3 dans la hiérarchie des justes valeurs). En ce qui concerne les établissements importants faisant l'objet d'une surveillance directe de la BCE, il est procédé à une évaluation des risques liés à des participations significatives correspondant à des actifs de niveau 3 dans la hiérarchie des justes valeurs dans le cadre du processus annuel de contrôle et d'évaluation prudentiels et de suivi, dont il est tenu compte au cas par cas par les équipes de surveillance prudentielle conjointes dans le cadre de leur surveillance continue.
74. Le **MSU** et le **CRU** ont examiné l'incidence des **normes comptables** du point de vue de la surveillance et de la résolution. Le MSU s'est vu conférer le pouvoir d'obliger des banques données faisant l'objet d'une surveillance directe à appliquer les normes internationales d'information financière (IFRS) à des fins prudentielles et d'information. Bien que le MSU puisse exercer ce pouvoir s'il le juge nécessaire, il ne l'a pas fait jusqu'à présent. À la suite de la consultation publique sur le guide relatif aux options et pouvoirs discrétionnaires lancée le 18 mai, il sera décidé si le MSU imposera cette obligation. En ce qui concerne l'évaluation à des fins de résolution, il convient de noter que le CRU estime que cette évaluation peut actuellement avoir lieu dans le cadre de différents régimes comptables, des normes internationales d'information financière (IFRS) et des principes comptables généralement admis (GAAP) au niveau national. Les dispositions peuvent être évaluées à la lumière d'éventuelles nouvelles évolutions dans le cadre de l'union bancaire. À cet égard, il convient de noter que certains États membres estiment que les mêmes règles comptables devraient être appliquées par les banques à des fins prudentielles.

3.1.2. Au niveau de l'UE à 28

75. L'**ABE** a élaboré des normes techniques de réglementation concernant l'établissement harmonisé des **exigences minimales de fonds propres et d'engagements éligibles**, après quoi la Commission a proposé de modifier le projet de normes techniques de réglementation proposé le 17 décembre 2015. L'**ABE** a rejeté certaines modifications en février 2016. Le 23 mai 2016 la **Commission** a adopté, au moyen d'un acte délégué, une version modifiée des normes techniques de réglementation, qui est actuellement examinée par les législateurs.

76. La **Commission** surveillera l'**application** cohérente et rigoureuse de la BRRD, y compris les **règles de renflouement interne**. Dans la mesure où il est fait appel à des fonds publics ou à un financement provenant du Fonds de résolution unique, de fonds de résolution nationaux ou de systèmes de garantie des dépôts, la Commission veillera au respect des règles de **l'UE relatives aux aides d'État** et à l'aide au titre du Fonds. Ces règles permettent de s'assurer que le recours aux fonds publics ou à un financement provenant du Fonds de résolution unique, de fonds de résolution nationaux ou de systèmes de garantie des dépôts est réduit au minimum grâce à des mesures appropriées de partage des charges, que les banques bénéficiant d'une aide peuvent retrouver leur viabilité dans un délai raisonnable et qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence au sein du marché unique.
77. La **Commission** évalue en outre régulièrement le niveau des **crédits d'impôts différés** après que des modalités pratiques ont été arrêtées avec l'État membre concerné, en vue de réduire le stock de crédits d'impôts différés et d'éviter que de nouveaux crédits de ce type ne s'accumulent.
78. Alors que plusieurs États membres se posaient la question de savoir si la proposition relative à la **réforme structurelle du secteur bancaire** restait pertinente dans le contexte d'un renforcement de l'union bancaire, il a été noté que le **Parlement européen** était en train d'arrêter sa position de négociation sur cette proposition. Le Conseil ayant adopté sa position de négociation en juin 2015, un accord avec le PE permettrait aux colégislateurs d'engager des négociations en trilogue.
79. Au niveau du CEF, le groupe de haut niveau sur le traitement réglementaire des expositions souveraines examine actuellement les solutions envisageables en vue du traitement réglementaire du **risque souverain** en Europe.

3.1.3. Au niveau international

80. Le **Comité de Bâle** examine plusieurs questions réglementaires en matière bancaire, notamment les normes applicables aux exigences de fonds propres pour risque de crédit et risque opérationnel, y compris le traitement réglementaire actuel des expositions des banques au **risque souverain**. Un document de consultation sur le sujet est attendu pour le début de l'année **2017**.
81. Le **Conseil de stabilité financière** (CSF) a inscrit la la question du **risque de comportement fautif** à l'ordre du jour des travaux de deux groupes: le groupe de contact chargé du contrôle des rémunérations, qui se concentre sur le rôle des instruments de rémunération en vue de présenter un rapport d'ici août 2016, et un nouveau groupe de travail du CSF, qui échangera des bonnes pratiques sur l'utilisation des cadres de gouvernance, ce qui pourrait se traduire par une panoplie d'instruments ou des lignes directrices en matière de surveillance, l'échange d'expériences nationales en matière de mise en œuvre et, éventuellement, des recommandations concernant les rémunérations. Ces groupes de travail devraient veiller à ce que les autorités compétentes soient dotées d'instruments adéquats pour remédier aux comportements fautifs et aux risques associés.

3.2. Travaux de la Commission

82. En plus des travaux en cours décrits ci-dessus, la Commission devrait proposer plusieurs mesures à court et à moyen terme. Une partie de ces travaux concerne l'UE à 28 et pourrait ne pas nécessiter d'orientations supplémentaires de la part du Conseil; d'autres travaux concernent spécifiquement la zone euro/l'union bancaire à la demande de certains États membres.

3.2.1. Mesures annoncées pour l'UE à 28

83. Avant la fin de l'année **2016**, la Commission entend proposer des modifications du cadre législatif afin de garantir la disponibilité d'engagements suffisants et adéquats se prêtant au renflouement interne, en mettant en œuvre la norme de capacité totale d'absorption des pertes (**TLAC**) et en réexaminant l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, en tant que de besoin et pour remédier à toute insécurité juridique éventuelle. À cet égard, il a été noté que l'ABE devrait présenter un rapport intérimaire en juillet, et un rapport final sur la mise en œuvre de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles d'ici le 31 octobre.
84. Avant la **fin de l'année 2016**, la Commission pourrait proposer des modifications à apporter au CRR/à la CRD IV dans le cadre d'un réexamen global, ce qui permettra de s'attacher à:
- a) harmoniser ou préciser davantage les **options et pouvoirs discrétionnaires** qui ont été **accordés aux États membres** lorsque cela est nécessaire pour le fonctionnement de l'union bancaire et l'intégrité du marché unique, le cas échéant. De l'avis de certains États membres, ces travaux pourraient également contribuer à l'objectif d'amélioration des **flux de liquidités et de capitaux** au sein des groupes bancaires transfrontières tout en tenant compte des préoccupations en matière de stabilité financière. À cette fin, des dispositions particulières du CRR/de la CRD IV qui limitent actuellement la circulation des capitaux dans l'ensemble des États membres, par exemple d'éventuels obstacles juridiques à la libre circulation des fonds entre établissements d'un même sous-groupe de liquidité, pourraient être examinées;

- b) finaliser et mettre en œuvre les **réformes de Bâle** qui ont été achevées ou devraient l'être d'ici la fin de l'année 2016⁹ et qu'il faudrait mettre en œuvre avant le 1^{er} janvier 2018, comme par exemple:
- l'introduction d'un **ratio de levier** (à cet égard, certains États membres ont invité la Commission à fixer le ratio de levier à plus de 3 % pour les banques d'importance systémique); et
 - l'introduction du **ratio structurel de liquidité à long terme** (NSFR). Les normes ont déjà été publiées par le Comité de Bâle en octobre 2014, séparément du traitement des dérivés.

85. Avant la **fin de l'année 2016**, la Commission devrait présenter une proposition législative en vue d'une harmonisation minimale dans le domaine du **droit de l'insolvabilité** dans le contexte de l'union des marchés des capitaux (UMC), l'objectif principal étant de sauver des entreprises dans le contexte de restructurations formelles ou extrajudiciaires, tout en renforçant également l'efficacité des procédures d'insolvabilité (par exemple, taux de recouvrement plus élevés), en abordant le droit formel en matière d'insolvabilité le cas échéant.

86. En **2018**, la Commission entend procéder au réexamen de la BRRD et du MRU (fin 2018). En ce qui concerne le caractère approprié des **dispositifs de gouvernance du MRU**, la Commission entend évaluer s'il est nécessaire que les fonctions attribuées, au titre du règlement MRU, au CRU, au Conseil et à la Commission soient exercées exclusivement par une **institution de l'Union indépendante** et, si tel est le cas, s'il y a lieu de modifier les dispositions pertinentes, y compris au niveau du droit primaire.

⁹ En ce qui concerne les mesures visant à garantir la cohérence des **actifs pondérés en fonction des risques**, il convient de noter que les modifications du CRR devraient intervenir ultérieurement.

87. Pour ce qui est du **MSU**, il convient de rappeler que le considérant 85 du règlement (UE) n° 1024/2013 relatif au MSU dispose qu'il "pourrait être envisagé de modifier [...] [le] TFUE afin de rendre la procédure législative ordinaire applicable et de supprimer certaines contraintes juridiques que cet article impose actuellement à la conception du MSU (par exemple, [...] aller encore plus loin dans la **séparation interne des processus de décision** en ce qui concerne la politique monétaire et la surveillance)". En ce qui concerne le règlement MSU, les États membres ont également déclaré, lors de la réunion informelle du Conseil ECOFIN du 12 avril 2013, qu'ils étaient prêts à travailler de manière constructive sur une proposition de révision du traité et qu'il convenait d'adapter de manière appropriée le règlement de la BCE, si nécessaire, si l'article 127, paragraphe 6, du TFUE ou toute autre disposition pertinente du traité étaient modifiés.

3.2.2. Mesures demandées par les États membres

88. Les travaux de la Commission permettraient d'améliorer **la disponibilité et la qualité des données** en vue de favoriser les ambitions des membres de l'**Eurogroupe** concernant la **réforme des régimes d'insolvabilité nationaux**, dans le respect des principes communs et conformément aux travaux menés en parallèle par les institutions de l'UE dans le cadre du plan d'action de la Commission pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux. Le 22 avril, l'Eurogroupe a chargé le groupe de travail Eurogroupe d'engager ces travaux **en priorité** et est convenu de revenir sur la question à l'**automne 2016**. Dans la mesure où ces travaux concernent l'UMC et des États membres ne faisant pas partie de la zone euro, il faudrait également débattre de cette question au niveau de l'UE à 28.

89. À la suite des discussions menées au sein du groupe ad hoc, la Commission a proposé de procéder à une analyse plus poussée d'un **dispositif de moratoire** et de la possibilité de son introduction et de son application harmonisées dans toute l'Union. Des **travaux techniques préparatoires** supplémentaires seraient entrepris par le groupe d'experts de la Commission relatif aux activités bancaires, de paiements et d'assurance au cours de l'année **2016**. Ces travaux visent à évaluer si le cadre juridique actuel pourrait être modifié et, le cas échéant, sur quels points et selon quelles modalités il pourrait l'être, compte tenu des divergences importantes qui existent en matière de disponibilité et d'application (champ d'application, durée, autorités concernées, phase d'intervention, etc.) du dispositif de moratoire au niveau des États membres.

3.3. Mesures complémentaires

90. S'appuyant sur les mesures susmentionnées, le groupe ad hoc a débattu d'un certain nombre de domaines pour lesquels des propositions législatives ne sont pas prévues mais pour lesquels, dans le contexte de l'union bancaire et de l'UE à 28, des **mesures complémentaires** pourraient être **justifiées**. Au stade actuel des discussions au sein du groupe ad hoc, une distinction pourrait être faite entre i) les mesures susceptibles d'être traitées dans le contexte du SEAD et ii) d'autres mesures nécessitant de plus amples orientations politiques.
91. On a fait observer que, bien que les discussions à cet égard revêtent une pertinence particulière pour l'union bancaire, elles devraient se tenir au niveau de l'UE à 28 pour faire en sorte que l'union bancaire reste ouverte à tous les États membres, de manière à en assurer l'harmonie avec le marché unique.

3.3.1. À éventuellement traiter dans le cadre d'un SEAD

92. Le cadre du SEAD permettrait de préciser, pour l'union bancaire, un certain nombre d'options et de marges d'appréciation prévues par la DSGD, notamment pour clarifier la relation entre le SEAD et les SGD nationaux et assurer des conditions équitables et un bon fonctionnement du SEAD. Dans la mesure où la méthode proposée consistant à préciser les options et marges d'appréciation nationales aux fins du SEAD n'empêche pas nécessairement les États membres et/ou les autorités nationales d'appliquer les options et marges d'appréciation dans un contexte national, un grand nombre d'États membres ont soutenu cette approche afin de s'assurer que des incitations adéquates sont prévues pour favoriser des conditions de concurrence équitables au sein de l'union bancaire, tout en assurant des conditions de concurrence équitables au sein de l'UE à 28, et pour prévenir tout aléa moral dans le contexte du SEAD.

93. Le cas échéant, quelques États membres ont suggéré que le **traitement applicable en matière de surveillance des établissements moins importants** pourrait être précisé dans le cadre du SEAD. Bien que d'autres États membres aient exprimé des réserves, il a été suggéré que les pratiques pourraient éventuellement être renforcées et harmonisées grâce à des études du bilan des établissements moins importants. À cet égard, il a été relevé que les établissements importants ont fait l'objet d'une évaluation complète conduite par le MSU avant l'introduction des premier et deuxième piliers, afin d'instaurer la confiance à l'égard de la surveillance bancaire européenne et de réduire les risques, facilitant ainsi l'établissement du Fonds de résolution unique.
94. Quelques États membres ont indiqué que, le cas échéant, certaines mesures, telles que des **mesures de sauvegarde** particulières, pourraient être précisées de manière à pouvoir répondre au risque éventuel de mesures nationales spécifiques ayant un impact significatif sur le bilan des banques. À cet effet, quelques États membres ont suggéré de modifier le règlement MRU et/ou d'autres textes juridiques pertinents. Plusieurs autres États membres ont exprimé des réserves au sujet d'une telle approche tant qu'ils ne disposent pas de plus de précisions quant aux mesures nationales concernées, à leurs risques éventuels et aux détails concernant les mesures de sauvegarde envisageables concernées.

3.3.2. Orientations politiques encore nécessaires

95. Pour ce qui est du **SEAD**, et dans l'optique d'établir une véritable union bancaire, plusieurs États membres ont indiqué que des orientations politiques sont nécessaires concernant la conception envisageable (comprenant les trois phases: réassurance, coassurance et assurance intégrale), ainsi que le calendrier (et l'éventuelle conditionnalité) de l'adoption et de l'entrée en vigueur d'un tel dispositif, dans le contexte des autres mesures de réduction et de partage des risques destinées à renforcer l'union bancaire. À cet égard, plusieurs États membres ont également demandé des orientations politiques en ce qui concerne la nécessité et le contenu éventuel d'un **accord intergouvernemental**, bien que d'autres États membres estiment prématuré de débattre de cette question.

96. Comme l'énonce le dernier paragraphe de la déclaration sur l'union bancaire et sur les mécanismes de financement-relais pour le Fonds de résolution unique que les ministres ECOFIN ont publiée le 8 décembre 2015, "une fois que le FRU sera entré en vigueur et que les États membres participants auront ratifié l'accord intergouvernemental et transposé intégralement la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances, ils feront le bilan de la mise en place des financements-relais et envisageront les étapes suivantes ainsi que le calendrier des travaux sur le **dispositif de soutien commun** en veillant à ce que celui-ci soit pleinement opérationnel au plus tard à la fin de la période transitoire. En 2016, les États membres poursuivront également l'examen des mesures requises pour poursuivre l'approfondissement de l'union bancaire". Dans la mesure où la dernière condition devrait être remplie en juin 2016 au plus tard, les États membres feront alors le bilan de l'établissement des mécanismes de financement-relais, et les orientations politiques se justifieront alors concernant les étapes suivantes et le calendrier des travaux sur le dispositif de soutien commun. Sur ce point, quelques États membres ont également souligné qu'un dispositif de soutien commun au SEAD est essentiel pour assurer, en toute circonstance, un degré de confiance uniforme dans la protection des dépôts. Tandis que ces États membres ont indiqué que des orientations doivent permettre de garantir que le dispositif de soutien commun couvrirait également le SEAD, d'autres s'y sont fermement opposés.

97. Le groupe a haut niveau du CEF sur le traitement réglementaire des expositions souveraines est actuellement en train d'examiner les options stratégiques, dans le cadre d'une approche globale visant à traiter la question de l'**exposition souveraine** des banques en Europe. Ces options devraient contribuer à rompre le lien qui existe entre les banques et les États, en tenant compte des coûts et avantages potentiels, de l'incidence générale sur les marchés financiers, de la gestion de la dette publique, de la stabilité financière et de l'économie réelle. Partant des résultats préliminaires des travaux du groupe à haut niveau, plusieurs options stratégiques, dont des questions liées à la transition, ont également débattues lors de la réunion informelle du Conseil ECOFIN qui s'est tenue en avril. Un large éventail de points de vue a été exprimé sur la ou les options stratégiques préférées et sur les étapes suivantes. Un grand nombre d'États membres ont estimé que toute modification éventuelle au niveau de l'UE devrait aller de pair avec le processus de Bâle, dont il convient par conséquent d'attendre l'issue. Plusieurs d'entre eux ont exprimé des réserves, en raison des répercussions négatives que pourrait avoir tout réexamen inconsidéré du cadre existant. À cet égard, certains États membres étaient particulièrement inquiets pour la cohérence du marché unique au cas où les changements devaient se limiter exclusivement à l'union bancaire ou à la zone euro. D'autres États membres ont attiré l'attention sur le risque monétaire inhérent aux options stratégiques pour les États ne faisant pas partie de la zone euro, notamment dans le cas des options destinées à répondre aux risques de concentration. Cependant, plusieurs autres États membres ont insisté sur la nécessité de renforcer le traitement réglementaire des expositions souveraines. Certains d'entre eux ont souligné qu'un traitement particulier pourrait au besoin s'avérer nécessaire, notamment si le comité de Bâle ne met pas en place, en temps voulu, une réforme substantielle, étant donné les risques concomitants pour la stabilité financière et le degré accru de contagion et de partage des risques entre différents pays qui est inhérent à l'union bancaire et à la zone euro, compte tenu de leur structure institutionnelle. À cet égard, ces États membres ont proposé de traiter en même temps les risques de crédit et de concentration. Compte tenu de la diversité des points de vue exprimés et du fait que les discussions au sein du comité de Bâle sont toujours en cours, des orientations politiques sont nécessaires pour les étapes suivantes.

98. Il a été noté, au sein du groupe à haut niveau, que la question de la **restructuration des dettes souveraines** ne fait actuellement pas l'objet de discussions spécifiques aux niveaux international et européen. Alors qu'un grand nombre d'États membres ont considéré que la poursuite des discussions sur ce thème est inutile et potentiellement préjudiciable, quelques États membres ont souhaité obtenir de nouvelles orientations politiques en la matière.

IV. CONCLUSION

99. La présidence néerlandaise invite le Conseil à prendre note du présent rapport, afin que les travaux puissent continuer d'avancer sous la prochaine présidence, qui sera exercée par la Slovaquie.
-