

Bruxelles, le 25 novembre 2021  
(OR. en)

13965/21

LIMITE

EF 347  
ECOFIN 1098  
CODEC 1483

---

---

Dossier interinstitutionnel:  
2015/0270(COD)

---

---

## RAPPORT

---

Origine:	la présidence
Destinataire:	délégations
Objet:	Renforcement de l'union bancaire - Rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux

---

## Synthèse

Les discussions relatives au renforcement de l'union bancaire qui ont été menées durant la présidence slovène au sein du groupe de travail du Conseil ont essentiellement porté sur les éléments du cadre pour la gestion des crises bancaires et la garantie des dépôts.

De l'avis de certains États membres, **l'analyse de l'ABE relative à la capacité des banques de l'UE à accéder au financement de la résolution** a confirmé l'idée selon laquelle le cadre actuel de résolution était incomplet, dans la mesure où il n'empêche pas le renflouement interne de dépôts éligibles au-delà de la limite de couverture. D'autres États membres ont souligné que, sur leur territoire, même les très petites banques étaient en mesure récemment d'émettre des instruments éligibles à la MREL. Ces États membres ont souligné l'importance que revêt la MREL pour éviter que ces dépôts ne soient affectés à la répartition des charges. Dans l'ensemble, les États membres se sont montrés favorables à une **analyse plus approfondie de la capacité des banques à émettre des instruments au titre de la MREL et des coûts y afférents.**

En ce qui concerne la proposition visant à **permettre l'accès au financement fourni par le secteur bancaire en cas de résolution afin d'éviter le renflouement interne des dépôts éligibles au-delà de la limite de couverture**, en vue de réduire le recours à l'aide à la liquidation, les États membres étaient divisés en trois groupes. Plusieurs d'entre eux n'ont pas soutenu la proposition.

Ces États membres ont estimé que la nécessité de satisfaire à la MREL constituait une ligne de défense suffisante, qui pouvait être mise en place dans tous les cas pour éviter les renflouements internes, ou n'ont pas jugé nécessaire d'empêcher le renflouement interne des dépôts. La plupart de ces États membres étaient d'avis que les engagements de financement des SGD ne devraient pas être élargis. En outre, la priorité absolue accordée aux dépôts garantis/aux SGD devrait être maintenue. Parmi les autres solutions proposées pour faire face aux risques que représente pour la stabilité financière le renflouement interne des dépôts au delà de la limite de couverture, il a été suggéré d'attirer davantage l'attention des déposants sur le fait que certains dépôts pouvaient faire l'objet d'un renflouement interne et d'améliorer la transparence de la situation financière des banques afin d'évaluer cette possibilité. Ces États membres se sont opposés aux options de financement qui nécessiteraient de modifier la condition du seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres. D'autres États membres ont toutefois soutenu la proposition. Selon eux, le défaut d'accès aux fonds de résolution ou aux SGD lorsque cela est nécessaire sape la crédibilité du cadre de résolution. Ces États membres se sont déclarés favorables à un recours plus fréquent aux transferts d'actifs et de passifs pour la résolution des défaillances bancaires. Afin d'élargir le cadre pour faire participer les SGD au financement des transferts, ils se sont prononcés en faveur de modifications dans la hiérarchie des créanciers. Certains États membres de ce groupe se sont également déclarés prêts à envisager la révision du seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres en tant qu'option de financement. Un troisième groupe d'États membres, plus restreint celui-ci, a reconnu l'existence d'un certain nombre des problèmes mentionnés concernant le cadre actuel. Ils ont déclaré rester ouverts à certaines solutions proposées, à condition que certaines conditions strictes soient remplies. Ces États membres étaient prêts à recourir à des stratégies de transfert financées par les SGD, mais opposés à une modification du seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres.

Certains États membres ont estimé que, **pour réduire le recours à l'aide à la liquidation comme solution de substitution à la MREL et aux fonds fournis par le secteur bancaire en cas de résolution**, il n'était pas nécessaire de modifier les mesures incitatives, mais qu'il valait mieux combler les lacunes qui permettent actuellement le recours à des solutions de substitution.

D'autres États membres ont reconnu qu'une partie du problème provenait des insuffisances du cadre actuel. Parmi celles-ci figure notamment un accès insuffisant au financement fourni par le secteur bancaire en cas de résolution ou la définition trop restreinte de l'évaluation de l'intérêt public.

Il existe toutefois des divergences de vues importantes sur la manière de résoudre ce problème.

Lors des discussions relatives à une **éventuelle harmonisation des procédures de liquidation des banques**, les États membres ont soutenu dans leur grande majorité la dichotomie entre résolution et liquidation que l'on retrouve dans le cadre de la directive BRRD. Quelques-uns sont convenus que, en termes de résultats et d'instruments utilisés, un cadre plus continu pourrait être envisagé, mais ils n'ont pas nécessairement soutenu l'idée selon laquelle le cadre de liquidation devrait servir de point de départ. Dans cet esprit, les États membres ont largement soutenu la place centrale qu'occupe l'évaluation de l'intérêt public dans le cadre de la résolution, et certains ont estimé qu'il convenait de l'étendre afin d'inclure davantage de banques dans la résolution. Certains États membres ont soutenu le recours à des instruments et pouvoirs de résolution dans les procédures de liquidation, tout en respectant le principe de proportionnalité. D'autres ont toutefois estimé que la procédure normale d'insolvabilité en place dans leur pays prévoyait des cadres suffisamment solides pour une sortie du marché ordonnée des banques. Certains se sont opposés à une harmonisation plus poussée des cadres de liquidation nationaux et à la mise en œuvre d'instruments similaires à ceux utilisés pour une résolution dans leurs cadres de liquidation nationaux. Les États membres ont largement soutenu l'idée de mieux définir la liquidation dans la directive BRRD et l'objectif de la sortie du marché à la suite d'une évaluation de l'intérêt public négative. Leurs points de vue divergeaient toutefois sur ce que devrait impliquer la sortie du marché. La plupart des États membres se sont accordés, en principe, sur le fait que le retrait de l'agrément d'une banque en situation de défaillance avérée ou prévisible ne devrait pas être automatique. La proposition visant à faire de la sortie ordonnée du marché d'une banque un objectif explicite supplémentaire de la résolution n'a recueilli aucun soutien. Les États membres ont estimé que les pouvoirs des autorités compétentes/de résolution pour traiter avec les banques en situation de défaillance avérée ou prévisible étaient d'une manière générale suffisants.

## 1. Introduction

Conformément aux conclusions du Conseil relatives à la feuille de route pour l'achèvement de l'union bancaire, adoptées par le Conseil le 17 juin 2016 (doc.10460/16, "feuille de route de 2016"), le Conseil a poursuivi ses travaux visant à renforcer l'union bancaire.

Les progrès accomplis par le Conseil pour renforcer l'union bancaire ont été présentés dans des rapports sur l'état d'avancement des travaux élaborés par les présidences néerlandaise (doc.10036/16), slovaque (doc. 14841/16), maltaise (doc. 9484/17), estonienne (doc. 14808/17), bulgare (doc. 9819/18), autrichienne (doc. 14452/18), roumaine (doc. 9729/19 ADD 1), finlandaise (doc. 14354/19 REV 1), croate (doc. 8335/20 ADD 1), allemande (doc. 13091/20) et portugaise (doc. 9311/21). Le présent rapport est conforme au mandat du groupe "Services financiers et union bancaire" du Conseil (doc. 8728/21, "groupe du Conseil").

En juin 2019, le président de l'Eurogroupe a rappelé dans sa lettre adressée au sommet de la zone euro qu'il serait nécessaire de poursuivre les travaux techniques pour définir une trajectoire de transition vers une union bancaire stable, en respectant tous les éléments de la feuille de route de 2016. Ces travaux devraient comprendre l'élaboration d'une feuille de route pour l'ouverture de négociations politiques sur un système européen d'assurance des dépôts (SEAD). L'Eurogroupe en configuration ouverte a mandaté un groupe à haut niveau sur le SEAD pour qu'il poursuive ces travaux et en rende compte régulièrement.

En juin 2021, le sommet de la zone euro en configuration ouverte a réaffirmé le plein attachement des dirigeants à l'achèvement de l'union bancaire et a invité l'Eurogroupe réuni en configuration ouverte à convenir, sans retard et sur une base consensuelle, d'un plan de travail par étapes assorti d'un calendrier pour tous les éléments en suspens nécessaires à cet achèvement.

En outre, la Commission européenne travaille au réexamen du cadre pour la gestion des crises bancaires et la garantie des dépôts (CMDI) conformément au programme de travail de la Commission pour 2021. Ce réexamen porte sur trois textes législatifs de l'UE: la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD), le règlement sur le mécanisme de résolution unique (MRU) et la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (DGSD). Début 2021, la Commission a publié deux consultations publiques – une générale et l'autre ciblée - afin de recueillir l'avis des parties prenantes sur leur expérience du cadre CMDI introduit après la crise financière mondiale. Il s'est dégagé de ces consultations un consensus entre les personnes interrogées sur le fait que le cadre constituait une amélioration par rapport à la situation antérieure à la crise financière mondiale et que les objectifs du cadre CMDI avaient été atteints dans une large mesure. Toutefois, les réponses ont également mis en évidence certains domaines susceptibles d'amélioration.

Lors de la session du Conseil ECOFIN de juillet 2021, la Commission a cherché à clarifier les positions des États membres et a indiqué qu'elle envisageait le réexamen du cadre de gestion des crises dans le contexte plus large du plan de travail relatif à l'achèvement de l'union bancaire.

Conformément à l'approche suivie par les présidences précédentes (et plus récemment par la présidence allemande et la présidence portugaise), et parallèlement aux discussions politiques menées au sein du groupe à haut niveau sur le SEAD de l'Eurogroupe sur tous les éléments d'une union bancaire stable, la présidence slovène a poursuivi les travaux sur le renforcement de l'union bancaire. Une vidéoconférence informelle des membres du groupe du Conseil a eu lieu le 25 octobre 2021. L'objectif de cette réunion était de présenter la réponse récente de l'Autorité bancaire européenne (ABE) à la demande d'avis de la Commission sur le financement en cas de résolution et d'insolvabilité, et de débattre, sur la base de deux documents officiels de la présidence, (1) de l'accès au financement de la résolution, du renflouement des dépôts et du recours aux aides d'État, et (2) d'un régime harmonisé pour la liquidation des banques. L'ABE présente une analyse quantitative des questions abordées dans le document officiel de la présidence (1). Les discussions ont essentiellement porté sur les situations faisant suite à une déclaration de "situation de défaillance avérée ou prévisible".

La présidence a informé le groupe à haut niveau sur le SEAD des discussions menées au sein du groupe du Conseil lors de la réunion du groupe à haut niveau du 15 novembre 2021.

Le présent rapport sur l'état d'avancement des travaux résume les débats qui se sont tenus au sein du groupe de travail du Conseil et tient compte des avis exprimés par les membres du groupe. Il a toutefois été élaboré sous la responsabilité de la présidence. Il est destiné à assurer la continuité des résultats obtenus par les présidences antérieures et à faciliter la tâche de la prochaine présidence. Il ne devrait pas être considéré comme contraignant, étant donné qu'il représente l'évaluation par la présidence des résultats des discussions.

## **2. La réponse de l'ABE à la demande d'avis de la Commission sur le financement en cas de résolution et d'insolvabilité**

Dans le cadre du réexamen du CMDI, la Commission a demandé à l'ABE de fournir des conseils techniques ciblés sur les sources possibles de financement (internes et externes) pour faire face à une défaillance bancaire en cas de résolution et d'insolvabilité, y compris sur les conditions d'accès au financement externe. L'ABE a analysé la capacité d'absorption des pertes des banques de l'UE, le renflouement interne éventuel des déposants en cas de résolution ainsi que la capacité des banques à accéder aux dispositifs de financement pour la résolution, en se fondant sur des statistiques descriptives relatives aux données de bilan des banques, qui permettent d'évaluer et de comparer l'incidence marginale de la mise en œuvre de diverses options stratégiques, et en ayant recours à une approche de modélisation utilisée pour simuler un scénario de crise bancaire. Dans sa réponse, l'ABE évalue également les difficultés que les petites et moyennes banques déclarent rencontrer pour émettre des instruments éligibles aux fins de la MREL.

Certains États membres ont estimé que l'exposition de dépôts non garantis au renflouement interne présentait d'importants inconvénients et ont considéré que le cadre de résolution actuel était incomplet pour ce qui est d'éviter leur renflouement interne, en particulier après l'épuisement de la plus grande partie du coussin de fonds propres de la banque, comme cela est probablement le cas au moment d'une défaillance avérée ou prévisible. Quelques États membres ont estimé qu'il était difficile pour les petites banques d'avoir accès aux marchés de capitaux.

D'autres, cependant, se sont félicités du fait que dans leur pays, en particulier au cours de la période récente marquée par des conditions de financement favorables, même les très petites banques ont été en mesure d'émettre des instruments éligibles aux fins de la MREL. Ils ont souligné l'importance que revêt la MREL pour éviter que les dépôts ne soient affectés à la répartition des charges.

Dans l'ensemble, les États membres se sont montrés favorables à une analyse plus approfondie de la capacité des banques à émettre des instruments au titre de la MREL et des coûts que cela représente, et ont encouragé l'ABE à réaliser cette analyse. Lors de cette réunion, la Commission a fait état des résultats de sa propre analyse qui, pour l'instant, indique que les banques d'un certain nombre d'États membres n'ont pas émis d'engagements éligibles au titre de la MREL pour des raisons transitoires et/ou structurelles. Ces raisons doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

### **3. Accès au financement de la résolution, renflouement interne des dépôts et recours aux aides d'État**

Le document officiel se compose de deux parties. La première partie vise principalement à apporter des améliorations spécifiques au cadre de résolution de l'UE en proposant d'étendre la protection des dépôts éligibles au-delà des dépôts garantis dans les situations où leur renflouement interne obligatoire - qui serait nécessaire pour atteindre le seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres requis pour accéder au financement de la résolution - conduirait à un arbitrage entre la préservation de la stabilité financière et l'accès aux filets de sécurité financés par le secteur. Le document officiel repose sur le postulat selon lequel les dépôts présentent des caractéristiques qui peuvent les rendre différents des autres engagements bancaires pouvant en principe être utilisables pour un renflouement interne et qu'ils peuvent constituer un vecteur important de contagion indirecte. Un autre postulat est que la crédibilité du cadre de résolution dépend de la capacité à garantir que toutes les banques devant faire l'objet d'une résolution puissent être résolues au sein de ce cadre, et ce en réduisant au minimum le recours à l'argent du contribuable.

La proposition serait applicable aux banques en général, c'est-à-dire qu'elle ne se limiterait pas aux banques présentant des caractéristiques spécifiques. Parallèlement, cette solution permettrait de renforcer la neutralité du modèle économique du cadre de résolution actuel: maintien de la MREL comme première ligne de défense contre l'utilisation de financements externes en cas de défaillance d'une banque, mais de manière proportionnée à la structure de financement de la banque (et à la composition de ses actifs). Par exemple, les petites banques et les banques de taille moyenne ne peuvent pas, en principe, être soumises à des obligations en matière de MREL à un niveau garantissant que le seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres sera atteint en cas de défaillance. La proposition serait applicable à toute banque si a) l'évaluation de l'intérêt public au moment où la défaillance est avérée ou prévisible conclut que les objectifs de la résolution seraient mieux préservés par une résolution que par une liquidation; b) le seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres ne peut être atteint qu'au moyen d'un renflouement interne des dépôts éligibles au-delà de la limite de couverture; c) l'application d'un instrument de transfert est possible; et d) la sortie du marché de la banque est assurée. Dans ce cas, un financement provenant des fonds de résolution et/ou des fonds des SGD serait disponible.

La plupart des États membres ont considéré que la MREL constituait une première ligne de défense essentielle. Plusieurs États membres ont en outre estimé que cette ligne de défense était suffisante. Cela tenait au fait qu'ils ont considéré que le renflouement interne des dépôts non garantis ne posait, en principe, pas de problème pour la stabilité financière (et un État membre en avait déjà fait l'expérience avec succès). D'autres ont souscrit au postulat selon lequel le renflouement interne des dépôts devrait, en principe, être évité, mais ont fait valoir qu'une MREL suffisante, en particulier sous la forme d'instruments subordonnés, devrait et pouvait être fixée dans tous les cas pour empêcher de tels renflouements internes sans mettre en péril la diversité des modèles économiques des banques de l'UE. Ils n'ont pas soutenu la proposition, bien que certains aient laissé la porte ouverte à celle-ci dans l'éventualité où une analyse plus approfondie, comme cela a été débattu dans le cadre de la présentation de l'ABE, prouverait que certaines banques rencontrent effectivement des difficultés concernant leur capacité à émettre des instruments de MREL ou les coûts que cela entraîne. Quelques États membres ont estimé que la proposition créait une exception injustifiée ou un autre niveau de résolution pour un modèle d'entreprise bancaire spécifique, ou n'était pas équitables pour les banques qui avaient changé de modèle d'entreprise depuis l'introduction, en 2015, des règles en matière de MREL. Dans le cadre des solutions de financement proposées, certains États membres ont souligné que, selon eux, les fonds des SGD devraient avant tout servir à rembourser les dépôts. Certains se sont également opposés à toute modification de la hiérarchie des créanciers, qui serait nécessaire pour accroître le pouvoir de financement des SGD. Il se sont prononcés en faveur du maintien de la priorité absolue accordée aux dépôts garantis/aux SGD.

Ils ont suggéré comme solutions de substitution à l'arbitrage d'attirer davantage l'attention des déposants sur le fait que leurs dépôts non garantis pourraient faire l'objet d'un renflouement interne, et d'offrir une plus grande transparence sur la situation financière des banques, de sorte que le public puisse évaluer de manière fiable les risques de renflouement interne. Une autre proposition consistait à déclarer la défaillance avérée ou prévisible à un stade précoce, alors qu'une banque défaillante n'a pas encore accumulé de pertes. Les États membres de ce groupe se sont opposés aux options de financement qui nécessiteraient de modifier la condition du seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres, qu'ils considéraient comme un élément immuable du cadre de la directive BRRD.

D'autres États membres ont estimé qu'il était nécessaire de protéger les dépôts autres que les dépôts éligibles contre le renflouement interne au-delà de la limite de couverture et ont jugé problématique le fait que ni les fonds de résolution ni les SGD ne soient accessibles pour financer les résolutions lorsque cela est nécessaire. Dans certains cas, il peut donc être impossible de préserver la stabilité financière et la confiance du déposant en protégeant en même temps l'argent du contribuable. Il a été fait état d'éventuels effets d'entraînement sur la stabilité financière au cas où le renflouement interne des dépôts diminuerait la capacité de remboursement des emprunteurs des banques. En outre, dans le cadre de la résolution, contrairement à la liquidation, la préservation des fonctions critiques crée la nécessité de préserver la valeur de franchise, ce qui constitue une autre raison de protéger les dépôts autres que les dépôts garantis en cas de résolution. Certains États membres ont plaidé en faveur d'une protection des dépôts allant au-delà de ceux des personnes physiques, des micro-entreprises et des PME. Les dépôts des entreprises ont été mentionnés à cet égard. Une autre idée était de définir l'étendue de la protection en fonction des motivations des transferts d'actifs/de passifs, par exemple la nécessité de préserver la stabilité financière ou une relation commerciale importante, selon la nature de chaque cas de résolution. En se basant sur les similitudes existant avec les déposants, un État membre s'est prononcé en faveur d'une protection encore plus large (c'est-à-dire afin d'inclure les détenteurs d'obligations de détail), voire même d'une protection en cas de liquidation.

La nécessité d'un niveau proportionné de la MREL pour les petites banques et les banques de taille moyenne a été citée par certains comme une raison pour laquelle ces banques peuvent ne pas avoir accès au financement de la résolution. Ces États membres partagent pour la plupart l'idée selon laquelle les transferts d'actifs / de passifs devraient constituer l'instrument privilégié dans ce type de résolutions. Afin d'élargir les possibilités de faire participer les SGD au financement des transferts, ils se sont prononcés en faveur de modifications dans la hiérarchie des créanciers qui soutiendraient le financement de ces transferts. Certains États membres de ce groupe ont demandé qu'il soit possible de réviser le seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres, par exemple en le remplaçant par l'obligation de soumettre à la répartition des charges la totalité des engagements d'une banque éligibles au titre de MREL. Un État membre a également proposé de revoir la contribution maximale du fonds de résolution de 5 % du total des passifs et des fonds propres autorisée par la directive BRRD.

Les États membres se sont montrés sceptiques à l'idée d'élargir l'absorption ex ante des pertes des banques en permettant aux engagements utilisables pour un renflouement interne liés à la clientèle autre que de détail, qui ne sont actuellement pas comptabilisés en tant que MREL, de devenir éligible pour le seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres aux fins de la planification de la résolution, en complément d'autres options de financement.

Le système européen d'assurance des dépôts (SEAD) a été mentionné comme étant un important mécanisme de soutien à la liquidité pour les SGD par certains des États membres qui sont favorables à la proposition, mais aussi par certains de ceux qui s'y opposent. À cet égard, il a été demandé d'aligner la responsabilité décisionnelle et la répartition des coûts entre le niveau national et le niveau central (de même que, dans un contexte différent, il a été jugé nécessaire d'aligner la gouvernance, eu égard aux problèmes qui se poseraient si la MREL était fixée au niveau central, mais que la responsabilité du financement (SGD) continuait de relever du niveau national). Toutefois, d'autres États membres ont mis en garde contre le fait que la gestion des crises bancaires et la garantie des dépôts ne devrait pas être liée au SEAD et ont souligné la nécessité que le cadre pour la gestion des crises bancaires et la garantie des dépôts (cadre CMDI) fonctionne sans filet de sécurité commun en matière d'assurance des dépôts.

Entre les deux groupes d'États membres susmentionnés, un groupe plus petit a reconnu l'existence de certains des problèmes ayant conduit à l'élaboration du document officieux et est resté ouvert à certaines des solutions qui y sont proposées. Certains ont estimé qu'il était intéressant de différencier davantage les stratégies de résolution, en particulier entre banques ouvertes et banques fermées. Ils estiment que cette approche recèle la promesse d'un accès à la résolution pour un plus grand nombre de banques, mais avec une exigence en matière de MREL plus proportionnée par rapport à l'exigence qui découle de la stratégie de renflouement interne d'une banque ouverte. Ces États membres ont déclaré qu'ils ne pourraient soutenir la proposition que si certaines conditions étaient remplies. Par exemple, les banques devraient sortir du marché, des ajustements devraient être apportés aux conditions applicables aux mesures préventives des SGD, et des mesures devraient être prises pour bloquer le recours aux solutions alternatives qui existent dans le cadre actuel et qui permettent aux banques de choisir la voie la plus favorable pour sortir du marché, par exemple en soumettant (ou non) les créanciers de rang supérieur à la répartition des charges (voir ci-dessous). En ce qui concerne le type de dépôts à protéger, la nécessité d'aligner le champ d'application sur la hiérarchie des créanciers en cas d'insolvabilité, afin d'éviter une violation du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation, a été mentionnée. Ces États membres peuvent éventuellement être ouverts au recours à des stratégies de transfert financées par les SGD, mais non à la modification du seuil de 8 % du total des passifs et des fonds propres pour accéder aux fonds de résolution.

La discussion s'est poursuivie sur le recours à d'autres solutions que le cadre de résolution afin d'obtenir des résultats similaires (résolution ou liquidation), mais avec une répartition différente des pertes entre les créanciers (de premier rang) des banques et les sources de financement utilisées, dites "voies de contournement". Les règles en matière d'aides d'État en faveur des banques constituent un élément important du cadre qui oriente ces décisions. En novembre 2020, l'Eurogroupe, en configuration ouverte, a invité la Commission à réexaminer l'encadrement des aides d'État en faveur des banques, qui est décrit dans la communication de 2013 concernant le secteur bancaire. Alors que ce processus vient juste de commencer, la discussion a essentiellement porté sur les possibilités d'améliorer le cadre de résolution afin de réduire la nécessité de recourir à des aides d'État (aide à la liquidation).

Il y avait une large concordance de vues sur la manière dont les États membres envisageaient la proposition et sur la manière dont il considérait le recours à d'autres solutions que celles figurant dans la directive BRRD. Les États membres se sont accordés sur le fait que ces autres solutions existent. En revanche, ils n'étaient pas d'accord sur la question de savoir si le recours à ces solutions était accru du fait des insuffisances du cadre, auxquelles il conviendrait alors de remédier afin de décourager ce recours. Certains États membres n'ont pas jugé nécessaire de modifier les incitations prévues dans le cadre, mais ont estimé nécessaire de combler les lacunes qui permettent actuellement de recourir à d'autres solutions. Si l'aide à la liquidation devait être maintenue, ils ont demandé que la répartition des charges dans le cadre de l'aide à la liquidation soit alignée sur celle en cas de résolution afin de préserver l'égalité des conditions de concurrence entre les banques.

D'autres États membres ont estimé qu'il était nécessaire de bloquer les voies de contournement, mais ont reconnu qu'une partie du problème provient des lacunes existant dans le cadre actuel, par exemple l'accès insuffisant au financement fourni par le secteur en cas de résolution, ou encore du fait que l'évaluation de l'intérêt public n'est pas définie de manière suffisamment large pour inclure toutes les banques pour lesquelles une résolution serait nécessaire. Il existe toutefois des divergences de vues importantes sur la manière de résoudre ce problème. Certains ont estimé qu'il existait un lien direct entre le blocage des voies de contournement et le fait de faciliter l'accès au financement des transferts en cas de résolution, et ont demandé que l'accès à l'aide à la liquidation et l'utilisation des fonds alternatifs des SGD soient considérablement réduits une fois que le financement de la résolution sera rendu plus accessible. D'autres ont fait valoir que l'augmentation de la disponibilité des financements fournis par le secteur, en cas de résolution et en cas de liquidation, réduirait de manière décisive la nécessité de recourir à l'aide à la liquidation.

Des instruments de transfert similaires à ceux mentionnés dans la proposition (à utiliser dans le cadre de résolution de défaillances bancaires) peuvent également réduire le coût de l'intervention publique en cas de liquidation (à titre de mesures alternatives aux SGD). Il a donc été demandé aux États membres, dans une autre série de questions, s'ils étaient d'accord pour que, lors de l'harmonisation de la répartition des charges à supporter par les créanciers en cas de résolution et de liquidation, les mesures alternatives aux SGD ne fassent pas l'objet de la même harmonisation que l'aide à la liquidation. En outre, il a été demandé aux États membres s'ils jugeaient nécessaire de procéder à une harmonisation au-delà du cadre applicable aux aides d'État, et en ce qui concerne quels éléments il convenait de bloquer le recours aux alternatives à la directive BRRD.

Seuls quelques États membres ont répondu à la question de savoir si, en termes de répartition des charges, les mesures alternatives et l'aide à la liquidation devaient être traitées de la même manière, la plupart d'entre eux estimant que tel ne devrait pas être le cas. Certains des États membres qui n'ont pas répondu à la question ont néanmoins souligné la nécessité de clarifier l'interaction entre les aides d'État et les mesures alternatives aux SGD, par exemple la différence entre le traitement des mesures préventives et des mesures alternatives dans le cadre des aides d'État, et entre le traitement des SGD privés et publics, ainsi que la possibilité d'imposer des exigences en matière de répartition des charges dans les mesures alternatives.

En ce qui concerne les autres modifications nécessaires de la directive BRRD afin d'harmoniser les incitations entre la résolution et la liquidation, l'une des questions soulevées a été la stratégie de résolution à point d'entrée unique, qui crée une hiérarchie de créanciers basée sur des groupes, différente de celle fondée sur les entités juridiques applicable en cas d'insolvabilité, ce qui entraîne une répartition des charges différente. Une autre idée proposée consistait à lier explicitement le recours à l'aide à la liquidation et les mesures alternatives aux SGD à la sortie du marché d'une banque. Une autre idée encore consistait à introduire, dans les mesures alternatives aux SGD, une limite au rang des passifs transférables afin d'empêcher les transferts d'obligations susceptibles d'affecter l'égalité des règles du jeu entre les détenteurs d'obligations.

#### **4. Harmonisation possible des procédures de liquidation des banques**

Dans son deuxième document officiel, la présidence se penche sur l'interaction entre le régime de résolution et les procédures de liquidation des banques et sur la notion de procédure normale d'insolvabilité au titre de la directive BRRD. Son intention est de réfléchir une nouvelle fois à la dichotomie résolution/liquidation instaurée dès le départ dans le cadre de la directive BRRD. Les caractéristiques du cadre se sont articulées autour de cette dichotomie, et les débats antérieurs autour de la révision du cadre CMDI ont révélé d'importantes divergences de vues entre les États membres sur certains aspects fondamentaux relatifs aux procédures normales de liquidation applicables aux banques. Le document officiel est de nature conceptuelle et n'apporte pas de réponses à des questions pratiques telles que celle du financement de la résolution et de la liquidation et des conditions d'accès à ce financement.

Le point de départ réside dans le fait que non seulement la résolution, mais aussi la liquidation d'établissements bancaires présentent un intérêt public: l'insolvabilité "atomiste", envisagée pour les sociétés non financières, n'est pas une forme optimale de liquidation pour les banques en raison de ses effets négatifs sur la stabilité financière. Le document officiel propose dès lors de définir les caractéristiques d'un éventuel cadre de liquidation commun à tous les États membres. Ce cadre comprendrait i) une définition commune améliorée de la liquidation dans la directive BRRD, de manière à savoir clairement quelles procédures d'insolvabilité nationales en relèvent; ii) des caractéristiques minimales et des déclencheurs d'une procédure normale de liquidation des banques clairement définis; et iii) des pouvoirs de surveillance spéciaux applicables après une déclaration de défaillance avérée ou prévisible et, à terme, le retrait de l'agrément.

Quelques États membres ont reconnu l'existence d'un intérêt public des procédures de liquidation, mais ont fait valoir que s'il existe un intérêt public, les banques devraient faire l'objet d'une procédure de résolution. Quelques États membres ont soutenu le recours à certains instruments et pouvoirs de résolution dans les procédures de liquidation, et se sont référés au principe de proportionnalité. Ces États étaient ouverts à l'idée de poursuivre le développement de ces outils et procédures dans l'UE, du moins si la possibilité de recourir à la procédure normale d'insolvabilité restait elle aussi ouverte. Certains ont indiqué qu'il était nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie afin de recenser précisément les obstacles qui entravent le recours à ces instruments et procédures dans leur pays. D'autres ont en revanche estimé que la procédure normale d'insolvabilité actuellement en place dans leur pays prévoyait des cadres suffisamment solides permettant une sortie du marché ordonnée des banques dont la défaillance est avérée ou prévisible. Certains se sont opposés à une harmonisation plus poussée des cadres de liquidation nationaux et à la mise en œuvre d'instruments similaires à ceux utilisés pour une résolution dans leurs cadres de liquidation nationaux. Ils ont mentionné des obstacles juridiques, et parfois constitutionnels, à l'introduction de pouvoirs administratifs en dehors de la résolution.

Les États membres ont dans une large mesure estimé que la notion d'évaluation de l'intérêt public, utilisée dans le cadre actuel pour dissocier la résolution d'une banque de sa liquidation, constituait la bonne approche. La dichotomie a été jugée importante. Bien que l'approche actuelle de l'évaluation de l'intérêt public ait été, comme lors de précédents débats dans diverses enceintes, considérée par certains comme devant faire l'objet de certains ajustements à des fins de cohérence, de prévisibilité et de transparence, ces États membres se sont prononcés en faveur de l'élargissement du champ d'application de la résolution à divers degrés (par opposition à l'élargissement de l'intérêt public en ce qui concerne la liquidation).

L'idée de retravailler la définition de la liquidation dans la directive BRRD a recueilli un large soutien. Il en a été de même pour l'objectif de la sortie du marché à la suite d'une évaluation de l'intérêt public négative. Les vues divergent cependant sur ce que devrait impliquer la sortie du marché. Une analyse plus poussée a dû être menée sur la manière de parvenir à une liste claire des procédures considérées dans chaque pays comme des procédures de liquidation et sur les critères communs de déclenchement d'une procédure d'insolvabilité qu'il convient de retenir. La nécessité de maintenir la possibilité d'une procédure judiciaire a été évoquée, dans la mesure où elle présente parfois des avantages par rapport à une approche administrative, par exemple en termes de sécurité juridique ou en ce qui concerne la possibilité d'une insolvabilité coordonnée dans le cas de participations impliquant à la fois des établissements bancaires et non bancaires. En ce qui concerne le lien avec le retrait de l'agrément, la plupart des États membres ont insisté sur l'importance de conserver le caractère non automatique de la procédure et de préserver les pouvoirs discrétionnaires des autorités de surveillance qui sont nécessaires pour garantir que la sortie du marché se fasse en temps utile mais de manière ordonnée. Quelques États membres ont indiqué que le retrait de l'agrément était l'unique déclencheur de l'insolvabilité des banques dans leur État membre.

La proposition visant à faire de la sortie ordonnée d'une banque du marché un objectif explicite de la résolution, qui s'ajouterait aux cinq objectifs de la résolution figurant à l'article 31 de la directive BRRD, s'est heurtée à un scepticisme général. Certains États membres l'ont jugée contraire à d'autres objectifs de résolution et, en particulier, à certaines stratégies de résolution, à savoir le renflouement interne d'une banque ouverte. D'autres se sont interrogés sur la nécessité de cette mesure, étant donné que rien n'empêche actuellement les autorités de résolution de gérer la sortie du marché d'une banque. Il a été souligné que même une très petite banque devrait pouvoir bénéficier de mesures de réorganisation judiciaire.

Le document officieux proposait de doter les autorités de résolution/compétentes de pouvoirs supplémentaires à appliquer aux banques qui ont été déclarées en situation de défaillance avérée ou prévisible et qui seraient liquidées. Cela concernerait notamment le pouvoir de désigner un administrateur spécial, de recourir à des instruments de cession des activités et de séparation des actifs et d'engager une liquidation progressive, dans le but de mieux satisfaire l'intérêt public dans le cadre d'une procédure régulière. Toutefois, les États membres ont estimé d'une manière générale que les pouvoirs prévus par le cadre actuel étaient suffisants. Un État membre a plutôt proposé d'assurer une meilleure coordination entre les autorités lorsqu'une banque est proche de la déclaration de défaillance avérée ou prévisible. Cela permettrait de s'assurer de la préparation de l'autorité de résolution lorsque l'autorité compétente déclare qu'une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible.

## **5. Thèmes liés à la réduction des risques dans le secteur bancaire**

Sous la présidence slovène, les travaux ont débuté sur deux propositions législatives qui, une fois adoptées, auront une incidence importante sur la réduction des risques dans le système bancaire de l'UE, à savoir le train de mesures contre le blanchiment de capitaux, présenté par la Commission en juillet, et le paquet législatif relatif aux exigences de fonds propres, présenté en octobre. La présidence a immédiatement entamé des négociations au sein du Conseil sur les deux propositions. En outre, la directive sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, qui a été négociée entre les colégislateurs sous la présidence portugaise et vise à favoriser le développement de marchés secondaires pour les prêts non performants, a été approuvée par le Conseil le 9 novembre 2021 et entrera en vigueur d'ici la fin de l'année.

## 6. Observations finales

La présidence invite le Conseil à prendre note du présent rapport en vue de faire avancer les travaux.

La présidence française est invitée à faire fond sur les progrès réalisés et à continuer d'œuvrer au renforcement de l'union bancaire.

---