

Bruxelles, le 21 avril 2023
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2023/0111 (COD)**

**8499/23
ADD 2**

**EF 109
ECOFIN 359
CODEC 656**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	19 avril 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2023) 226 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant les Propositions de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution et le financement des mesures de résolution RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution et le financement des mesures de résolution DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2014/49/UE en ce qui concerne l'étendue de la protection des dépôts, l'utilisation des fonds des systèmes de garantie des dépôts, la coopération transfrontière et la transparence

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2023) 226 final.

p.j.: SWD(2023) 226 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Strasbourg, le 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant les

Propositions de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce,
les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution et le financement des
mesures de résolution

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne les mesures d'intervention
précoce, les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution et le
financement des mesures de résolution

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant la directive 2014/49/UE en ce qui concerne l'étendue de la protection des
dépôts, l'utilisation des fonds des systèmes de garantie des dépôts, la coopération
transfrontière et la transparence

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact concernant la révision du cadre pour la gestion des crises bancaires et l'assurance des dépôts (CMDI) [directive relative au redressement et à la résolution des banques (BRRD), règlement sur le mécanisme de résolution unique (règlement MRU), directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (DGSD)]
A. Nécessité d'une action
Pourquoi? Quel est le problème à résoudre?
Le cadre pour la gestion des crises bancaires et l'assurance des dépôts (CMDI) a été conçu aux fins de la prévention et de la gestion des défaillances des établissements de crédit, quels que soient leur taille et leur modèle économique. Ses objectifs sont de préserver la stabilité financière, de protéger les déposants, de réduire dans toute la mesure du possible le recours aux aides publiques, de limiter l'aléa moral et de garantir des conditions de concurrence équitables au sein du marché unique, tout en évitant la destruction de valeur. Dans l'ensemble, l'évaluation conduite a conclu que le cadre CMDI fonctionne efficacement au regard de certains objectifs (préserver la stabilité financière), mais qu'il est moins performant qu'escompté au regard d'autres objectifs (protéger l'argent du contribuable et les déposants et garantir des conditions de concurrence équitables au sein du marché unique). Il faut donc l'améliorer, notamment sur les points suivants: - la sécurité juridique et la prévisibilité, dans la gestion des défaillances bancaires, laissent toujours à désirer. Par exemple, la décision des pouvoirs publics de recourir soit à une procédure de résolution, soit à une procédure d'insolvabilité est très variable d'un État membre à l'autre; - les filets de sécurité financés par le secteur bancaire restent inefficaces, et les conditions d'accès aux financements en situation de résolution et en dehors de la résolution demeurent divergentes, ce qui a une incidence sur les incitations données et ouvre la voie à des arbitrages au moment de décider de l'instrument de gestion de crise à utiliser afin de protéger au mieux les dépôts; - la protection des déposants reste inégale et incohérente d'un État membre à l'autre, et le financement des systèmes de garantie des dépôts (SGD) pourrait se révéler insuffisant, en particulier en l'absence d'un système européen d'assurance des dépôts (SEAD).
Quels sont les objectifs de cette initiative?
Au vu de ces problèmes, la révision du cadre CMDI vise à faire en sorte que celui-ci remplisse mieux ses objectifs fondamentaux, à savoir: - préserver la stabilité financière et la continuité des fonctions critiques des banques pour la société; - protéger les déposants et garantir la confiance des consommateurs; - préserver le bon fonctionnement du marché unique et garantir des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble de l'UE; - réduire au minimum le recours à l'argent du contribuable et garantir la discipline de marché.
Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?
Dans le cadre de cette révision, la législation de l'UE (BRRD, règlement MRU et DGSD) sera modifiée. Il est justifié d'apporter les modifications proposées au niveau de l'UE, en raison des liens étroits entre les secteurs financiers nationaux et, dès lors, du risque de contagion et de retombées négatives, de la nature transfrontière des activités d'un grand nombre d'établissements financiers, et de l'impact systémique que pourrait avoir la défaillance de toute banque (même de petite ou de moyenne taille) sur la stabilité financière. Seule une action au niveau de l'UE peut doter les autorités de résolution nationales et européennes des outils et pouvoirs dont elles ont besoin pour gérer de manière ordonnée les banques défaillantes, quels que soient leur taille et leur modèle économique. Le cadre de résolution harmonisé permet d'agir au niveau de l'UE pour le cas où une procédure nationale d'insolvabilité serait jugée impropre à protéger les déposants, l'argent du contribuable et la stabilité financière. Une action au niveau de l'UE est également à même de garantir des conditions de concurrence équitables, un meilleur fonctionnement du marché unique des services bancaires et l'égalité de traitement de tous les déposants et de toutes les banques au sein de l'UE. Dans le même temps, l'action au niveau de l'UE ne prescrit pas le choix d'une certaine stratégie pour les banques défaillantes, mais fournit aux autorités nationales et européennes un cadre cohérent leur permettant de prendre des décisions appropriées et proportionnées, au cas par cas.
B. Les solutions
Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée?

Pourquoi?

Compte tenu des liens étroits entre la panoplie d'outils de gestion des crises et son financement, l'analyse d'impact a examiné des ensembles d'options. Ces ensembles d'options regroupent dans un même ensemble les caractéristiques de conception pertinentes du cadre CMDI afin de garantir une approche globale et cohérente. Certaines modifications proposées en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les éléments déclencheurs amenant à déterminer que la défaillance d'une banque est avérée ou prévisible, et l'harmonisation de certains éléments de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts sont communes aux différents ensembles d'options envisagés.

Ceux-ci se concentrent principalement sur l'analyse des possibilités d'élargir de manière crédible et efficace le champ d'application de la résolution, en fonction du niveau d'ambition visé pour ce qui est d'améliorer l'accès aux financements dans le cadre de la résolution. En particulier, les options envisagent de faciliter l'utilisation des fonds des SGD dans le cadre de la résolution, y compris pour servir de «dispositif relais», sous réserve de la garantie constituée par le critère du moindre coût, afin d'améliorer la proportionnalité de l'accès aux fonds de résolution nationaux/au Fonds de résolution unique (FR/FRU) pour les banques, en particulier certaines petites banques et les banques de moyenne taille qui font l'objet de stratégies de transfert avec sortie du marché. Elles étudient également la possibilité d'utiliser les fonds des SGD de manière plus efficace et efficiente, dans le respect d'un critère harmonisé du moindre coût, pour des mesures autres que le remboursement des dépôts garantis dans le contexte de l'insolvabilité. Cette approche vise à améliorer la compatibilité des incitations données aux autorités de résolution lorsqu'elles sélectionnent l'instrument le plus approprié pour gérer une crise. Le déblocage des fonds des SGD pour des mesures autres que le remboursement des dépôts couverts dépend du classement des SGD dans la hiérarchie des créanciers. Par conséquent, les options étudient également différents scénarios pour l'harmonisation de la préférence aux déposants dans la hiérarchie des créanciers.

Les options produisent des résultats allant d'une légère amélioration du financement de la résolution, avec un champ d'application de la résolution relativement limité (option 2) à des améliorations plus ambitieuses de l'équation de financement, ouvrant la voie à un élargissement plus substantiel du champ d'application de la résolution afin d'y inclure davantage de banques d'assez petite et de moyenne taille (option 3) par rapport aux options 1 (scénario de référence) et 2. L'option 4 consiste en une réforme ambitieuse du cadre CMDI, incluant le SEAD (un modèle de SEAD intermédiaire et hybride, différent de la proposition présentée par la Commission en 2015). L'Eurogroupe n'est pas encore parvenu à un consensus sur la voie à suivre en ce qui concerne le SEAD, mais la plupart des États membres de l'UE et le Parlement européen reconnaissent le travail accompli au niveau technique et l'importance de mettre en place le SEAD pour garantir la solidité du cadre et pour achever l'union bancaire. Le SEAD est donc inclus dans cette option par souci d'exhaustivité technique et de cohérence dans la conception des politiques, bien qu'il ait été jugé politiquement irréalisable à ce stade.

Les améliorations ambitieuses, mais réalistes, que l'option 3 prévoit d'apporter au cadre CMDI, en particulier l'équation de financement, combinée à un champ d'application de la résolution qui est proportionné et à une mise en cohérence des incitations données aux autorités pour décider du meilleur instrument de gestion de crise pour certaines petites banques et les banques de moyenne taille, font de cette option l'option privilégiée (en l'absence d'accord politique sur le SEAD).

Qui soutient quelle option?

La plupart des États membres de l'UE soutiennent l'idée de clarifier l'évaluation de l'intérêt public afin d'étendre le champ d'application de la résolution à certaines banques de petite et moyenne taille pour les situations où la résolution permettrait d'atteindre au mieux les objectifs du cadre, sous réserve qu'un accès crédible au financement de la résolution soit garanti pour ces banques. Ils sont favorables à l'intégration d'une plus grande proportionnalité dans les règles d'accès à ce financement grâce à l'intervention des SGD, dans le respect d'un critère harmonisé du moindre coût, en maintenant la condition d'un renflouement interne minimal pour accéder audit financement.

Dans l'ensemble, les déposants et les consommateurs sont favorables à un cadre en vertu duquel davantage de banques défaillantes seraient mises en résolution et bénéficieraient des filets de sécurité financés par le secteur, ce qui réduirait le risque de pertes sur les dépôts, tout en limitant le recours à l'argent du contribuable.

Les banques en général, si elles voient des avantages à la clarification du cadre CMDI, ont aussi exprimé des craintes. D'un côté, certaines banques d'assez petite taille s'inquiètent des coûts qu'une extension du champ d'application de la résolution, couplée à d'éventuelles exigences de MREL (proportionnées) et à un plus large

recours aux filets de sécurité financés par le secteur, pourrait impliquer. D'un autre côté, les banques de plus grande taille soutiennent l'idée d'une plus large application de la résolution et soulignent la nécessité de constituer des coussins de MREL. Mais elles critiquent la proposition de recours aux filets de sécurité financés par le secteur, en particulier pour la résolution des banques d'assez petite et de moyenne taille.

La plupart des États membres de l'UE sont favorables au SEAD et regrettent l'occasion manquée d'exploiter les synergies possibles avec le cadre CMDI dans le cadre de ce réexamen. Dans l'ensemble, le secteur bancaire est également favorable à un SEAD, en particulier au regard des économies de coûts potentielles, qui pourraient conduire à une diminution de leurs contributions aux filets de sécurité

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Chacun des trois ensembles d'options vise à créer un cadre incitatif qui favorise une application plus cohérente des instruments de la résolution, qui garantisse une plus grande sécurité juridique et une plus grande prévisibilité, qui uniformise les conditions de concurrence et qui facilite l'accès aux filets de sécurité communs, tout en préservant d'autres solutions que la résolution dans le cadre des procédures nationales d'insolvabilité. Toutefois, de par leur conception, ils permettent d'atteindre ces objectifs dans une mesure différente, et leur faisabilité politique diffère également.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les trois ensembles d'options entraîneraient des niveaux de coûts différents, avec une répartition également différente des coûts.

Les banques vouées à la résolution resteraient soumises à l'obligation de conserver une capacité interne d'absorption des pertes d'un niveau adéquat et d'augmenter leur résolvabilité. La question de savoir si l'élargissement du champ d'application de la résolution se traduirait par des coûts plus élevés pour les banques qui, vouées à la liquidation, deviendraient vouées à la résolution ne peut être évaluée qu'au cas par cas. Pour le grand public et la société dans son ensemble, un facteur d'atténuation des coûts potentiels résiderait dans le fait de préserver la valeur des actifs (grâce à la facilitation des stratégies de transfert avec sortie ordonnée du marché), de réduire le recours à l'argent du contribuable et d'éviter de faire participer les déposants au renflouement interne grâce à une plus large utilisation des fonds des SGD, dans le respect de la garantie offerte par le critère du moindre coût. Toutefois, l'utilisation des fonds des SGD et des fonds de résolution nationaux/du Fonds de résolution unique pourrait également rendre nécessaire une reconstitution des ressources de ces dispositifs au moyen de contributions ex post du secteur, qui, en l'absence de SEAD, ne seraient pas compensées par des réductions des contributions des banques aux filets de sécurité.

Pour les consommateurs et les déposants (y compris les petites et moyennes entreprises), les coûts devraient être limités et clairement surpassés par les avantages, en particulier une protection accrue des déposants, la stabilité financière, une meilleure conservation de la valeur grâce à la préservation des fonctions bancaires critiques, et un moindre recours à l'argent du contribuable.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

Étant donné le rôle central joué par les banques dans la fourniture de financements et de services financiers aux consommateurs et aux PME, l'amélioration de la stabilité du secteur bancaire grâce à la réforme du cadre CMDI devrait profiter à ces acteurs, tant en ce qui concerne leur accès aux financements que leur protection en tant que déposants.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

L'un des objectifs de la réforme du cadre CMDI est de réduire davantage encore le recours à l'argent du contribuable dans le cadre de la gestion des défaillances bancaires. D'un côté, la charge administrative pourrait augmenter quelque peu pour les administrations (c'est-à-dire pour les autorités de résolution, qui devront établir un plus grand nombre de plans de résolution et adopter un plus grand nombre de décisions administratives). D'un autre côté, les administrations bénéficieraient d'une plus grande sécurité juridique et d'une plus grande prévisibilité des résultats lors de la mise en œuvre de mesures de résolution ou d'instruments de gestion de crise appropriés autres que la résolution.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Non.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Cinq ans après sa date limite de mise en œuvre, la législation fera l'objet d'une évaluation qui visera à déterminer dans quelle mesure elle a permis d'atteindre les objectifs exposés dans le présent rapport de manière efficace et efficiente et à décider si de nouvelles mesures ou modifications sont nécessaires.