

Bruxelles, le 2 juin 2021
(OR. en)

9311/21

LIMITE

EF 182
ECOFIN 548
CODEC 796

Dossier interinstitutionnel:
2015/0270(COD)

RAPPORT

Origine:	la présidence
Destinataire:	délégations
Objet:	Rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux relatifs au renforcement de l'union bancaire

Synthèse

Afin de contribuer aux travaux globaux sur les éléments en suspens en vue de l'achèvement de l'union bancaire, le groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire a, durant la présidence portugaise, axé ses travaux sur les discussions techniques relatives à la conception du système européen d'assurance des dépôts (SEAD). La présidence portugaise a utilisé un modèle hybride de référence et a examiné le champ d'application du SEAD et le traitement des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux prévus dans la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (DGSD), y compris les mesures préventives et de substitution. L'articulation entre le SEAD et le cadre de gestion des crises a également été analysée, de même que les contributions fondées sur les risques. Les discussions ont eu lieu dans le cadre d'un ensemble de principes directeurs.

*Un **modèle hybride** qui prévoit l'accès des systèmes nationaux de garantie des dépôts (SGD nationaux) à des ressources financières supplémentaires fournies par un Fonds central d'assurance des dépôts (FAD) et au moyen de prêts obligatoires accordés par d'autres SGD nationaux a été examiné comme possible modèle de compromis pour le lancement du SEAD, ce dernier étant limité, pour commencer, à la seule fourniture de liquidités.*

Ce dispositif offre la flexibilité nécessaire pour évoluer vers un modèle intégrant une composante de partage des pertes avant de parvenir à un système européen d'assurance des dépôts à part entière et dans un état stable. Des points de vue divergents ont été exprimés à cet égard: plusieurs membres ont plaidé en faveur d'un SEAD à part entière reposant sur le partage des pertes, tandis que d'autres ont fait valoir que le SEAD ne nécessiterait pas différentes phases ou différentes couvertures des pertes, affirmant que celles-ci dépendraient d'un accord politique comportant également des conditions préalables. La nécessité de disposer d'un modèle simple et efficace qui favorise l'alignement de la responsabilité et du contrôle a reçu un large soutien.

*Plusieurs dimensions du modèle hybride dans sa phase initiale ont été étudiées. De nombreux membres étaient favorables à une **conception du SEAD** selon laquelle, outre la mise en commun des fonds au niveau central, les fonds nationaux disponibles pour les prêts obligatoires seraient également déposés dans des compartiments distincts parallèlement au FAD, car le SEAD serait ainsi administrativement moins complexe et davantage susceptible de garantir un soutien en temps utile. Si l'introduction d'un plafond au niveau national pour les prêts obligatoires a recueilli un soutien important, l'introduction d'un plafond pour le FAD a été plus controversée.*

*Plusieurs membres étaient d'avis que les **entités ne relevant ni de la directive sur les exigences de fonds propres (CRD) ni du règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)** et les **systèmes de protection institutionnels (SPI) reconnus comme SGD** devraient être inclus dans le champ d'application du SEAD. L'inclusion d'entités ne relevant pas de la CRD/du CRR pourrait dépendre du recours aux dispositions relatives à la proportionnalité, en incluant ces entités dans le champ d'application de la CRD/du CRR, ou de la mise en œuvre d'un test de conformité au niveau européen. La majorité des membres se sont prononcés en faveur de l'inclusion des SPI reconnus comme SGD et de tous les membres des SPI dans le champ d'application du SEAD. Un membre s'est déclaré favorable à leur exclusion du champ d'application au motif que, de son point de vue, ces SPI sont différents des autres SGD et que seule leur non-inclusion peut permettre la neutralité des coûts. Un test d'équivalence harmonisé pourrait constituer une voie à suivre pour garantir des conditions de concurrence équitables aux **succursales de pays tiers**, cependant aucun consensus n'a pu être dégagé sur leur inclusion dans le SEAD. L'inclusion de telles entités dans le champ d'application de la CRD/du CRR a également été mentionnée.*

*Outre le champ d'application des entités, les discussions sur l'harmonisation des **options et pouvoirs discrétionnaires nationaux** et leur éventuelle couverture par le SEAD se sont révélées importantes pour encadrer le débat sur la répartition des fonds entre les SGD nationaux et le FAD. De fait, la majorité des membres ont estimé que les options et pouvoirs discrétionnaires nationaux devraient, dans la mesure du possible, être harmonisés et couverts, au moins dans une certaine mesure, par le SEAD. Comme indiqué, une augmentation de la couverture du SEAD devrait s'accompagner d'un renforcement progressif du FAD. Quelques membres estiment que l'ensemble des options et pouvoirs discrétionnaires devraient demeurer des options nationales et être couverts uniquement au niveau national (c'est-à-dire sans possibilité de recourir au soutien financier du FAD), éventuellement au moyen de fonds supplémentaires.*

L'alignement des trois piliers de l'union bancaire et la mise en place d'un niveau uniforme de protection des déposants constituent, selon l'avis général, des éléments communs importants en ce qui concerne les entités ne relevant pas de la CRD/du CRR, les SPI, les succursales de pays tiers et les options et pouvoirs discrétionnaires nationaux.

*Plusieurs membres se sont prononcés en faveur d'une harmonisation des régimes de fond concernant le recours à des **mesures préventives et/ou de substitution dans le SEAD**, en particulier en ce qui concerne le critère du moindre coût, certains se déclarant également préoccupés par la nécessité de veiller à ce que, dans la révision du cadre en général, les outils créés puissent être utilisés efficacement et à ce que le cadre de gestion des crises de l'Union européenne (UE) soit appliqué dans des conditions de concurrence équitable lors de l'utilisation de ces mesures. En ce qui concerne la couverture de ces mesures par le SEAD, les membres étaient partagés entre ceux qui étaient partisans d'autoriser une couverture par le SEAD et les partisans du maintien de ces mesures au niveau national uniquement. Certains membres ont soutenu que l'inclusion de ces mesures dans le cadre du SEAD nécessiterait un FAD plus important, tandis que quelques-uns ont fait observer que l'efficacité accrue qui pourrait être obtenue en prévoyant de telles mesures pourrait ne pas nécessiter un FAD plus important, pour autant que le critère du moindre coût soit harmonisé.*

*La discussion sur l'**articulation potentielle entre le SEAD et l'actuel réexamen du cadre pour la gestion des crises bancaires et la garantie des dépôts (cadre CMDI)** a confirmé l'existence de divergences de vues, tant sur le rôle des SGD dans la gestion des crises (plusieurs membres étant favorables à son extension, plusieurs autres faisant valoir que la fonction première d'un SGD est la protection des dépôts garantis au moyen du remboursement) que sur l'inclusion dans le SEAD de toute extension des fonctions des SGD. Les points de vue divergent également sur la question de savoir s'il convient d'examiner conjointement le SEAD et le cadre CMDI ou de les dissocier.*

*En ce qui concerne la **constitution du FAD**, étant donné que tous les SGD nationaux sont actuellement en voie d'atteindre leur niveau cible, plusieurs membres ont plaidé en faveur d'un modèle prévoyant le versement initial de contributions directes par les SGD nationaux, la majorité des membres indiquant préférer que les contributions soient définies dès le départ au niveau de l'union bancaire. Bien que conscients de la nature éminemment politique de la question, de nombreux membres se sont dit ouverts à l'idée de doter le SEAD d'une capacité de financement externe, au moyen, pour certains, de l'introduction d'un filet de sécurité commun. D'autres membres se sont déclarés défavorables à tout financement externe faisant intervenir des fonds publics.*

*La possibilité d'ajouter des **indicateurs fondés sur les expositions souveraines** à la méthode de calcul des **contributions fondées sur le risque** a été envisagée par plusieurs membres dans le cadre de la discussion politique sur le traitement réglementaire des expositions souveraines. Si certains étaient favorables à l'utilisation d'indicateurs fondés sur les expositions à la concentration, l'idée de s'appuyer sur des indicateurs fondés sur les risques de crédit a suscité des inquiétudes, notamment en raison de l'incidence négative sur les marchés de plus petite taille et du fait que les notations externes sont susceptibles d'exacerber la procyclicité et les risques pour la stabilité financière.*

*La présidence portugaise a également examiné le concept de partage des pertes et son interaction avec plusieurs paramètres du modèle hybride au cours de la **transition vers un état stable** s'accompagnant d'une couverture intégrale des pertes, même si certains membres ont rappelé qu'un accord n'était pas encore atteint. Plusieurs membres ont plaidé en faveur d'un modèle dans le cadre duquel le FAD et les SGD nationaux interviendraient en parallèle et où la part de l'intervention du FAD serait envisagée dans l'optique de l'absorption des pertes potentielles. En outre, un soutien relativement large a été exprimé en faveur d'une solution en vertu de laquelle, durant la phase transitoire, la part des fonds alloués au FAD augmenterait et la part des fonds destinés aux prêts obligatoires et aux utilisations nationales diminuerait.*

Les principales positions et conclusions mentionnées ci-dessus sont sans préjudice de la description plus complète qui est faite dans le présent rapport des discussions tenues au niveau du groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire.

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), et faisant fond sur les rapports d'avancement des travaux établis par la présidence néerlandaise (doc. 10036/16), la présidence slovaque (doc. 14841/16), la présidence maltaise (doc. 9484/17), la présidence estonienne (doc. 14808/17), la présidence bulgare (doc. 9819/18), la présidence autrichienne (doc. 14452/18), la présidence roumaine (doc. 9729/19 ADD1), la présidence finlandaise (doc. 14354/19 REV1), la présidence croate (doc. 8335/20 ADD1) et la présidence allemande (doc. 13091/20), la présidence portugaise a continué à travailler de façon constructive au niveau technique sur la proposition de la Commission européenne visant à établir le SEAD.

La présidence portugaise a organisé cinq réunions du groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire: les 2 et 23 février, le 22 mars, le 27 avril et le 27 mai 2021.

Le présent rapport sur l'état d'avancement des travaux résume les discussions qui ont eu lieu au cours du semestre et a été élaboré en tenant compte du point de vue des membres du groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire, mais sous la responsabilité de la présidence portugaise. Il vise à assurer la continuité et à faciliter la tâche de la future présidence et ne devrait pas être considéré comme un texte contraignant, dans la mesure où il constitue l'évaluation, par la présidence, du résultat des discussions tenues.

Les discussions étaient axées sur les progrès et le renforcement de l'union bancaire. L'accent a porté essentiellement sur les éléments techniques de la mise au point d'un SEAD crédible et efficace, en s'appuyant sur les discussions précédentes et sur des orientations politiques récentes, telles que la lettre adressée par le président de l'Eurogroupe au président du Conseil européen avant le sommet de la zone euro de décembre 2020.

Les travaux menés par la présidence portugaise visaient à clarifier les principales questions. Faisant fond sur un ensemble de principes directeurs, la présidence portugaise a tout d'abord examiné la conception du modèle hybride fondé sur un SEAD fournissant uniquement un soutien en liquidités et couvrant les fonctions obligatoires des SGD définies dans la directive DGSD (c'est-à-dire le remboursement et le recours aux SGD nationaux dans le cadre de la résolution).

Par la suite, suivant une approche par éléments, plusieurs autres éléments constitutifs ont été abordés, à savoir: i) le traitement de différentes entités (les entités ne relevant pas de la CRD/du CRR, les succursales de pays tiers ainsi que les SPI et leurs membres); ii) l'interaction entre le SEAD et les options et pouvoirs discrétionnaires nationaux prévue dans la directive DGSD; et iii) l'inclusion de mesures préventives et de mesures de substitution dans le champ d'application du SEAD. Les discussions sur ce dernier élément ont été complétées par un débat sur l'articulation possible entre le SEAD et la révision du cadre CMDI. Enfin, les contributions fondées sur les risques dans le cadre du SEAD ont également été débattues, y compris la question de l'ajout d'indicateurs potentiels d'exposition au risque souverain à la méthode de calcul de celles-ci.

Sur cette base, les membres ont été invités à discuter de l'inclusion dans le modèle hybride d'éléments supplémentaires d'une complexité croissante et, enfin, à discuter de l'interaction entre ceux-ci durant la phase transitoire avec couverture des pertes, et de la possibilité de converger vers un état stable et un SEAD à part entière, en fonction de la décision politique qui sera prise.

La présidence portugaise estime également que les discussions tenues au cours du semestre peuvent s'inscrire dans le contexte plus large des discussions politiques du groupe à haut niveau sur le SEAD concernant trois (SEAD, gestion de crise et traitement réglementaire des expositions souveraines) des quatre axes de travail inclus dans l'approche globale, et du réexamen, par la Commission européenne, du cadre CMDI attendu d'ici la fin de 2021. Certains membres notent que les progrès réalisés en ce qui concerne le SEAD devraient aller de pair avec des progrès concernant d'autres axes de travail.

Les discussions ont fait l'objet d'un compte rendu régulier lors des réunions du groupe à haut niveau.

2. Principes directeurs

Lors de la première réunion, qui s'est tenue le 2 février 2021, la présidence portugaise a proposé un certain nombre de **principes directeurs** pour la suite des discussions sur le renforcement de l'union bancaire, y compris le SEAD, et a présenté à cette fin un document officiel à titre de document d'information.

Ces principes directeurs étaient les suivants:

1. assurer la stabilité financière à la fois au niveau de l'union bancaire et au niveau national;
2. garantir un niveau élevé et uniforme de protection des déposants, indépendamment du lieu où se trouve la banque;

3. veiller à un juste équilibre entre contrôle et responsabilité au niveau de l'union bancaire;
4. aligner les incitations dans un cadre de garantie des dépôts uniforme et harmonisé;
5. mettre fin au recours aux dispositifs nationaux de soutien et à l'argent des contribuables;
6. garantir l'égalité de traitement des SGD nationaux grâce à des mesures d'atténuation, durant la phase transitoire, de l'avantage au premier;
7. mettre au point un dispositif pour le SEAD aussi simple que possible.

Si la majorité des membres ont indiqué être globalement d'accord avec les sept principes proposés par la présidence portugaise, les trouvant utiles pour encadrer les discussions, certains ont estimé que le débat sur des principes de haut niveau devrait être réservé au niveau politique.

En particulier, parmi les principes présentés, certains membres ont insisté sur la nécessité d'assurer la protection des déposants et la confiance dans le système. En outre, certains membres ont fait part de leurs préoccupations concernant: i) l'absence d'une compréhension commune de la signification de certains des principes et de la manière de les interpréter; ii) la nécessité d'une interaction entre le cadre de gestion des crises et celui du SEAD et les choix politiques à opérer à cet égard; ainsi que iii) le principe d'alignement du contrôle et de la responsabilité. Certains membres ont également souligné qu'il importe que ces principes prennent dûment en compte le traitement des spécificités nationales, telles que les options et pouvoirs discrétionnaires nationaux et les SPI. Quelques membres ont également souligné l'importance des risques encourus par les banques lors de l'entrée dans le SEAD.

Certains membres ont évoqué la nécessité d'examiner également d'autres principes, tels que: la promotion du rapport coût-efficacité et de la rationalité économique, la nécessité d'assurer la neutralité des coûts pour le secteur bancaire, la prévention des subventions croisées systématiques, la réduction de l'aléa moral et une amélioration de la réduction des risques. Certains membres ont également souligné la nécessité d'aligner les trois piliers de l'union bancaire, de mettre fin à l'interdépendance banques-dettes souveraines, de veiller à un traitement équivalent dans tous les États membres participants, qu'ils utilisent ou non l'euro, de garantir plus efficacement des conditions de concurrence équitables et de préserver l'intégrité du marché intérieur. Certains membres ont également mis l'accent sur l'importance de progresser rapidement vers l'objectif final d'un SEAD à part entière, tandis que d'autres étaient d'un avis contraire.

Selon la présidence portugaise, la plupart des suggestions formulées par les membres étaient déjà inhérentes aux sept principes présentés.

3. Le modèle hybride

Les membres du groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire ont discuté de la **mise en œuvre du modèle hybride** lors des réunions des 2 et 23 février 2021, sur la base de deux documents officiels de la présidence portugaise.

La présidence portugaise a axé le débat sur les principaux éléments du modèle hybride: i) la répartition des fonds et la taille du FAD; ii) le mécanisme de prêt obligatoire; iii) les plafonds applicables au FAD et aux prêts obligatoires; iv) la constitution et le financement du FAD; v) l'accès au financement externe; vi) la notion de déficit de liquidités; vii) le remboursement du soutien de liquidités (y compris les taux d'intérêt et les durées des prêts); et viii) la gouvernance du SEAD.

Aux fins des éléments susmentionnés, la présidence portugaise a envisagé une structure simple, un "modèle de référence". Ce modèle de référence se caractérise par la couverture de liquidité englobant uniquement le remboursement de dépôts garantis et la contribution au financement de mesures de résolution à hauteur du montant des pertes qui seraient supportées par les dépôts garantis.

En ce qui concerne la **répartition des fonds**, la majorité des membres s'est exprimée en faveur d'un FAD de petite ou moyenne dimension. Certains ont fait valoir que le champ d'application du modèle de référence était limité par rapport à ses interventions et que l'extension du champ d'application pourrait toutefois nécessiter un FAD plus large. De nombreux membres se sont également déclarés disposés à augmenter les dimensions du FAD au fil du temps. Certains membres ont évoqué l'impact potentiel de la conception finale du cadre CMDI sur la répartition des fonds.

Deux options ont été présentées pour le mécanisme de **prêt obligatoire**: dans la première, les fonds pouvant être mobilisés pour les prêts obligatoires sont maintenus parallèlement aux systèmes nationaux de garantie des dépôts, tandis que, dans la deuxième, ces fonds sont déposés dans des compartiments distincts parallèlement au FAD (un compartiment pour chaque État membre). Cette deuxième option a reçu le soutien de nombreux membres, qui ont fait observer qu'elle était administrativement moins complexe et davantage susceptible de garantir un soutien en temps utile de la part du FAD. Certains membres ont exprimé leur préférence pour la première option, soulignant l'importance que les fonds fassent l'objet d'un contrôle national direct.

Quelques membres ont proposé une autre option, dans laquelle le fonds central serait entièrement composé de compartiments distincts, s'écartant ainsi du modèle hybride. En outre, l'un de ces membres a plaidé en faveur d'un modèle dépourvu de l'élément de prêt obligatoire qui, de son point de vue, serait plus efficace que le modèle hybride. Selon un autre membre, un modèle ne prévoyant que des prêts obligatoires pourrait également être une forme de SEAD.

De nombreux membres ont déclaré préférer que le **plafond** applicable au FAD soit défini en tant que pourcentage du niveau cible du FAD, tandis que d'autres se sont opposés à l'existence d'un plafond. Certains se sont opposés à la nécessité d'un plafond au motif que des dispositifs adéquats de financement externe sont en place et en raison de l'importance de la capacité d'intervention globale du système. Seuls quelques membres ont exprimé leur préférence pour un plafond qui varierait en fonction des moyens financiers disponibles dans le FAD au moment de la demande. En outre, quelques membres ont proposé que le plafond tienne compte de la taille du système bancaire national, étant donné que cet élément a une incidence sur la capacité de remboursement du SGD national qui en a besoin.

Le plafond applicable aux prêts obligatoires a reçu un large soutien, même si les membres avaient des avis divergents sur sa mise en œuvre. De nombreux membres ont déclaré préférer que le plafond soit défini comme la proportion de fonds nationaux exclusivement disponibles pour des utilisations nationales (calculée en pourcentage du niveau cible des SGD nationaux), tandis que certains membres ont déclaré préférer un plafond défini en tant que pourcentage des moyens financiers disponibles parallèlement au SGD national au moment de la demande.

La proposition de la présidence portugaise de **constituer le FAD** au moyen de contributions directes initiales des SGD nationaux a été soutenue par plusieurs membres, étant donné que tous les systèmes nationaux sont actuellement en voie d'atteindre leur niveau cible. En outre, quelques membres ont déclaré préférer que les contributions fondées sur les risques soient définies au niveau national au cours de la phase de liquidité, tandis que la majorité des membres ont fait valoir que l'indice de référence au niveau de l'union bancaire devrait être utilisé dès le lancement du SEAD. Un membre a soutenu l'idée de différencier les niveaux cibles des SGD nationaux afin de garantir qu'une première perte nationale fondée sur les risques soit supportée par les SGD nationaux avant que le FAD ne puisse être utilisé, étant donné que, selon son point de vue, la constitution du FAD au moyen de transferts initiaux des SGD nationaux ne permettrait pas de disposer d'une contribution fondée sur les risques à l'échelle de l'union bancaire. Certains membres ont demandé à la Commission européenne de procéder à une analyse quantitative.

Bien que conscients de la nature éminemment politique de la question, de nombreux membres se sont dit ouverts à l'idée de doter le SEAD d'une **capacité de financement externe** afin d'accroître sa capacité d'intervention et de réduire le recours aux filets de sécurité nationaux, certains d'entre eux ayant proposé d'introduire un filet de sécurité commun. D'autres membres se sont déclarés défavorables à tout financement externe impliquant des fonds publics.

Au cours de cette discussion, différentes positions ont été exprimées. L'introduction d'un filet de sécurité commun pour le SEAD, similaire au Fonds de résolution unique (FRU), a reçu un certain soutien. Les autres options présentées par la présidence portugaise, à savoir la mise en place d'un financement volontaire entre les SGD nationaux et l'octroi de prêts par l'industrie, ont également été bien accueillies. Il a été souligné que ces options existent déjà pour le FRU, qui est un élément en faveur de leur utilisation dans le SEAD. Certains membres ont en outre évoqué la possibilité que le FRU accorde des prêts au SEAD, tirant ainsi parti des synergies entre eux, tandis que d'autres ont insisté sur la nécessité de disposer d'un cadre complet du SEAD avant de prendre position. Une analyse plus approfondie des besoins de financement potentiels a également été proposée, afin de mieux évaluer les options stratégiques concernant le modèle hybride.

Dans le cadre du modèle hybride, le SGD national est d'abord tenu d'épuiser ses moyens financiers disponibles (jusqu'au niveau cible), puis, si un déficit persiste, le FAD peut prêter jusqu'à ce montant. Dans ce contexte, la **notion de déficit de liquidités** et le rôle des contributions extraordinaires ont été examinés, à savoir si ces contributions devraient être perçues avant que les SGD nationaux n'aient accès au FAD (réduisant ainsi le montant du déficit). La majorité des membres sont convenus que la notion de déficit de liquidités à financer par le SEAD ne devrait pas entraîner de contributions extraordinaires.

En ce qui concerne les options stratégiques présentées par la présidence sur ce sujet, la majorité des membres ont marqué leur accord sur l'idée de donner aux SGD nationaux toute latitude pour décider s'il y a lieu de lever des contributions extraordinaires après l'octroi d'un soutien de liquidités, afin d'éviter une charge excessive sur le système bancaire national et de contribuer ainsi à préserver la stabilité financière. Certains membres ont toutefois déclaré préférer un montant minimal à percevoir dans un délai prédéfini. Quelques membres ont souligné qu'il importait que des contributions extraordinaires soient levées après l'octroi d'un soutien de liquidités afin que les prêts soient remboursés en temps utile. Quelques membres ont également fait observer que, selon eux, des changements dans l'automatisme de la perception des contributions extraordinaires reviendraient à s'écarter de l'actuelle DGSD. Dans ce contexte également, certains membres ont mentionné l'importance de préserver des conditions de concurrence équitables entre les membres et les non-membres de l'union bancaire.

En ce qui concerne le **remboursement du soutien de liquidités**, plusieurs membres se sont accordés sur la nécessité d'une certaine souplesse dans l'établissement du plan de remboursement, principalement pour éviter la procyclicité et limiter l'incidence négative sur le système bancaire. Certains étaient également favorables à l'adoption d'orientations afin de garantir la prévisibilité, la transparence et la rapidité des négociations entre le SGD national et l'autorité centrale. D'autres membres préféraient une approche plus stricte et moins flexible, faisant valoir qu'il est nécessaire de garantir des conditions de concurrence équitables et d'assurer la clarté et la sécurité, y compris pour les SGD nationaux bénéficiaires.

La majorité des membres étaient favorables à l'application d'intérêts sur les prêts accordés par le SEAD, plaidant en faveur d'une méthode simple et pragmatique, tandis que d'autres membres étaient en désaccord avec l'idée d'appliquer des intérêts, au motif que l'objectif du mécanisme devrait être de préserver la stabilité financière sans imposer une charge excessive aux SGD nationaux et, en fin de compte, au système bancaire national. Les partisans de l'application de taux d'intérêt ont également convenu que les taux d'intérêt résulteraient de la combinaison des coûts d'opportunité des différentes sources de financement. En effet, de nombreux membres étaient d'accord avec l'idée d'aligner le taux d'intérêt applicable aux fonds provenant à la fois du FAD et des prêts obligatoires, faisant valoir que cela reflète le coût d'opportunité de ces sources (qui sera probablement identique), atténue l'avantage au premier et est simple et facile à appliquer. Quelques membres se sont prononcés en faveur de taux d'intérêt non nuls et différenciés, reflétant des coûts d'opportunité différents, notamment entre les États membres participants appartenant à la zone euro et ceux n'y appartenant pas. Enfin, plusieurs membres se sont montrés disposés à étudier l'idée d'utiliser le taux d'intérêt de la facilité de dépôt de la Banque centrale européenne (BCE) comme référence.

En ce qui concerne la durée du prêt accordé au SGD national qui en a besoin, plusieurs membres ont souligné la nécessité de disposer d'un délai suffisant pour rembourser ces prêts afin d'éviter de faire peser une charge excessive sur le système bancaire et de créer une procyclicité, tout en garantissant un rythme adéquat de reconstitution. La proposition de la présidence visant à introduire une asymétrie d'échéances entre les prêts accordés et les prêts contractés n'a pas reçu beaucoup de soutien, en particulier compte tenu des préoccupations liées aux difficultés dérivant du financement d'une telle asymétrie.

En ce qui concerne les **questions liées à la gouvernance**, certains membres ont souligné l'importance de l'alignement de la responsabilité et du contrôle. Quelques membres ont demandé que les SGD nationaux jouent un rôle dans le processus décisionnel, tandis que d'autres ont indiqué que l'accès par les SGD nationaux à leur compartiment distinct ne devait pas dépendre de l'autorisation de l'autorité centrale. Aucune opposition n'a été soulevée à l'égard de la désignation du Conseil de résolution unique (CRU) en tant qu'autorité centrale du SEAD, et certains membres ont indiqué que les modalités de gouvernance dépendaient de la conception du SEAD ainsi que des discussions plus larges sur la gestion des crises. Il a également été souligné qu'il est nécessaire que la gouvernance ne soit pas trop complexe, afin de permettre une prise de décision efficace.

Afin de soutenir les discussions sur le modèle hybride dans la phase de couverture de liquidité, le Centre commun de recherche de la Commission européenne a présenté les premiers résultats de son analyse quantitative en cours portant sur **l'efficacité et l'effet de mise en commun du SEAD**. Cette analyse montre que le modèle hybride et un modèle de mise en commun à part entière des liquidités seraient plus efficaces et plus efficaces pour prévenir les déficits de liquidités dans les situations de crise que le statu quo actuel. Les conclusions ont également mis en évidence les synergies créées par la mise en commun des ressources en ce qui concerne la capacité d'intervention du modèle. Quelques membres ont remis en cause les conclusions analytiques.

4. Entités ne relevant pas de la CRD/du CRR

La discussion sur le champ d'application du SEAD a débuté lors de la réunion du 23 février 2021 avec l'inclusion potentielle dans le SEAD des **entités ne relevant pas de la CRD/du CRR**, sur la base du document officieux de la présidence portugaise relatif au traitement des entités ne relevant pas de la CRD/du CRR dans le cadre du SEAD.

À l'invitation de la présidence portugaise, les membres dans lesquels les entités ne relevant pas de la CRD/du CRR représentent une part importante du système bancaire ont brièvement présenté l'importance quantitative et sociale de ces entités au niveau national/régional dans leur juridiction. Malgré la dimension limitée de ces entités au niveau de l'union bancaire, ces membres ont décrit l'importance de ces entités dans leur système bancaire et ont apporté un éclairage sur le risque relatif posé par ces entités.

Plusieurs membres ont exprimé leur préférence pour l'alignement des trois piliers de l'union bancaire en incluant les entités ne relevant pas de la CRD/du CRR dans le champ d'application du SEAD et dans le cadre de la CRD/du CRR, en tenant compte des dispositions relatives à la proportionnalité déjà envisagées. Néanmoins, d'autres membres ont souligné que les dispositions actuelles relatives à la proportionnalité pourraient ne pas convenir à toutes les entités ne relevant pas de la CRD/du CRR. La mise en œuvre d'un test de conformité, au niveau européen, sur la réglementation et la surveillance de ces entités en tant que condition de leur inclusion dans le champ d'application du SEAD a été soutenue par d'autres membres.

La non-inclusion des entités ne relevant pas de la CRD/du CRR dans le champ d'application du SEAD a été soutenue par quelques membres, tandis qu'un membre a suggéré un alignement sur le traitement des succursales de pays tiers pour lesquelles l'inclusion dans le champ d'application du SEAD pourrait être obtenue par un ajustement des contributions fondées sur les risques.

5. Succursales de pays tiers

L'inclusion des **succursales de pays tiers** dans le champ d'application du SEAD a également été abordée lors de la réunion du 23 février, et la discussion s'est appuyée sur le document officieux de la présidence portugaise concernant le traitement des succursales de pays tiers dans le cadre du SEAD.

L'ABE a partagé ses travaux sur les succursales de pays tiers menés dans le contexte des avis de l'ABE sur la mise en œuvre de la DGSD. Son analyse a montré que la majorité des succursales de pays tiers dans l'Union européenne sont membres d'un SGD national, leurs systèmes nationaux n'étant pas considérés comme équivalents.

Étant donné que les tests d'équivalence ne sont pas harmonisés dans le cadre actuel, la majorité des membres sont convenus de la mise en œuvre d'un test d'équivalence harmonisé comme moyen de garantir des conditions de concurrence équitables, tandis que quelques-uns ont souligné qu'il pourrait s'agir d'un exercice relativement complexe et chronophage compte tenu du petit nombre d'établissements concernés et de leur faible pertinence quantitative.

La discussion n'a pas permis de dégager un consensus sur une option privilégiée quant au traitement dans le cadre du SEAD des succursales de pays tiers dont le système de protection n'est pas équivalent. Certains membres ont déclaré préférer ajuster les contributions de ces succursales au SEAD au moyen d'un facteur de risque supplémentaire spécifique, tandis que d'autres ont plaidé en faveur de l'inclusion de ces entités dans le champ d'application de la CRD/du CRR, mais ont demandé qu'une analyse des conséquences plus générales soit effectuée. Quelques membres ont déclaré préférer que ces succursales soient couvertes uniquement au niveau national, compte tenu de l'absence d'outils de surveillance à la disposition du pays d'accueil, tandis que d'autres ont averti que, bien que les succursales de pays tiers représentent actuellement une faible proportion des dépôts couverts dans l'UE, cela pourrait changer dans le contexte post-Brexit.

6. Systèmes de protection institutionnels

Un SPI est défini dans le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR) comme un arrangement de responsabilité contractuel ou prévu par la loi d'un réseau d'établissements de crédit, qui protège ses membres et, en particulier, garantit leur liquidité et leur solvabilité pour éviter la faillite, le cas échéant. Certains SPI sont officiellement reconnus comme SGD au titre de la DGSD.

Compte tenu de la proportion importante des dépôts couverts des membres des SPI reconnus comme SGD dans l'union bancaire (20,8 % en 2019, selon la base de données de l'ABE), les discussions sur les SPI sont cruciales pour élaborer une définition claire du champ d'application du SEAD. À l'appui de ces discussions, qui ont eu lieu les 22 mars et 27 avril 2021, la présidence portugaise:

1. a invité deux représentants de SPI, l'un d'Allemagne et l'autre d'Autriche, à présenter leurs activités;
2. a invité la Commission européenne à présenter une vue d'ensemble des SPI dans l'UE;
3. a invité la BCE à présenter son suivi des SPI;
4. a préparé en tant que document d'information un document officieux sur le traitement des SPI et de leurs membres dans le contexte du SEAD.

Afin de clarifier le fonctionnement de ces systèmes, l'**association nationale des banques coopératives allemandes** et l'**association autrichienne des caisses d'épargne** ont présenté l'organisation et le fonctionnement de leurs SPI.

La **Commission européenne** a résumé le cadre juridique applicable et les principales informations factuelles concernant les SPI, en mettant l'accent sur les SPI reconnus comme SGD et sur l'incidence de la composition des SPI (non reconnus comme SGD) sur les contributions fondées sur les risques dans certains États membres. Dans ce contexte, quelques membres ont demandé des éclaircissements supplémentaires concernant: i) la prévisibilité et l'automaticité du soutien apporté par les SPI à leurs membres, ii) l'évaluation d'un facteur d'atténuation du risque dans le SEAD, iii) l'éligibilité des SPI au titre du CRR, iv) la séparation entre les fonds des SPI et ceux utilisés pour les fonctions des SGD, et v) la surveillance des SPI.

La présentation sur le **suivi des SPI par la BCE** a porté sur le contexte réglementaire et de surveillance des SPI ainsi que sur les avantages en matière de fonds propres liés aux SPI et sur la capacité de soutien économique des SPI hybrides dont le suivi est assuré conjointement par la BCE et les autorités compétentes nationales. En particulier, la BCE a expliqué que les différences concernant les avantages en matière de fonds propres et les dérogations entre les SPI étaient liées à des différences dans la structure et l'organisation des SPI, reflétant la mesure dans laquelle il existe des relations intragroupe en termes de financement ou de participations au capital. Elle a également précisé que certains SPI reconnus comme SGD sont tenus de soutenir leurs membres, tandis que d'autres n'ont pas d'engagement contraignant. En outre, la BCE a mis en évidence certaines bonnes pratiques pour le fonctionnement des SPI, en particulier: i) des règles solides garantissant un processus décisionnel rapide, avec des échelles progressives clairement définies dans les différents organes des SPI; ii) une séparation plus stricte entre les fonds des SPI et ceux utilisés pour les fonctions des SGD; et iii) des processus efficaces permettant d'assurer un suivi approprié au niveau central et l'application en temps utile des mesures. La BCE a également noté le rôle que les SPI peuvent jouer pour garantir l'amélioration des pratiques de gestion des risques, un meilleur suivi et une consolidation accrue des établissements moins importants. Toutefois, quelques membres ont souligné que l'absence d'obligation légale de soutien financier dans le cadre de certains SPI pourrait remettre en cause la crédibilité de ces systèmes et leur risque prétendument moindre.

Afin de faire avancer le débat sur les options stratégiques dans le cadre du modèle hybride du SEAD pour le traitement: i) des SPI qui sont reconnus comme SGD, et ii) des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux concernant les contributions inférieures des membres des SPI qui ne sont pas reconnus comme SGD, la présidence portugaise a élaboré un document officieux sur le **traitement des SPI et de leurs membres dans le contexte du SEAD**.

En ce qui concerne le traitement des SPI reconnus comme SGD dans le contexte du SEAD, la majorité des membres ont déclaré préférer inclure les SPI et leurs membres dans le champ d'application du SEAD, aux mêmes conditions que les autres SGD, y compris pour les mesures préventives. Ces membres ont estimé que cette option était cohérente avec l'objectif d'aligner les trois piliers de l'union bancaire et avec une protection harmonisée des déposants. Ils ont également fait valoir que l'exclusion des SPI du champ d'application du SEAD réduirait la capacité d'intervention du SEAD, étant donné que les SPI représentent une proportion importante des dépôts couverts dans l'union bancaire. Il a également été avancé que cette option favorisait un traitement plus cohérent en ce qui concerne l'inclusion de mesures préventives dans le SEAD, garantissant ainsi plus efficacement des conditions de concurrence équitables.

En outre, quelques membres ont soutenu l'inclusion des SPI et de leurs membres dans le champ d'application du SEAD, les mesures préventives étant entièrement financées au niveau national uniquement, soit par des fonds supplémentaires allant au-delà du niveau cible, soit en combinaison avec un traitement spécifique pour les SPI (en ce qui concerne le transfert d'une proportion plus faible de fonds au fonds central par rapport à d'autres SGD). Ces membres ont déclaré qu'une telle approche refléterait les caractéristiques des SPI reconnus comme SGD. Un membre a soutenu l'exclusion des SPI du champ d'application du SEAD au motif que, à son avis, les SPI sont différents des autres SGD, étant donné qu'ils réduisent la probabilité d'insolvabilité et de remboursement, et que la neutralité des coûts ne peut être atteinte que par leur non-inclusion.

La majorité des membres ont exprimé leur préférence pour l'harmonisation complète des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux concernant les contributions inférieures des membres des SPI qui ne sont pas reconnus comme SGD, éventuellement associée au paiement d'une contribution fondée sur les risques harmonisée au FAD, reflétant le profil de risque des membres des SPI.

Dans l'ensemble, certains membres se sont montrés disposés à discuter d'une méthode harmonisée de calcul des contributions, qui devrait être précédée d'une évaluation du profil de risque des membres des SPI, afin de garantir des conditions de concurrence équitables.

7. Options et pouvoirs discrétionnaires nationaux

Lors de la réunion du 23 février 2021, la présidence portugaise a poursuivi l'examen du traitement des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux dans le contexte du SEAD autres que ceux abordés dans d'autres sections du présent rapport (succursales de pays tiers, contributions inférieures des membres des SPI qui ne sont pas reconnus comme SGD, et mesures préventives et de substitution).

L'ABE a présenté les recommandations stratégiques qu'elle a formulées dans les **avis de l'ABE sur la mise en œuvre de la DGSD**, dont l'objectif était de réduire les divergences en faveur d'un système plus harmonisé. À cet égard, certains membres ont souligné l'importance de créer un système aussi simple et harmonisé que possible afin de préserver des conditions de concurrence équitables entre les États membres. D'autres ont souligné la nécessité d'une certaine souplesse au niveau national afin de préserver les spécificités nationales et le pouvoir discrétionnaire national et de garantir la protection des déposants et la confiance dans le système. Dans ce contexte, certains membres ont réaffirmé leur position en ce qui concerne la conception finale du SEAD en soulignant l'importance de mettre en place une structure qui fonctionne, à l'état stable, sur la base d'un SEAD à part entière avec mutualisation des pertes. Quelques membres, quant à eux, ont déclaré que le modèle hybride, sans partage des pertes ou avec moins de partage des pertes, semble être un modèle approprié pour le traitement des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux.

Afin de structurer le débat, la présidence portugaise a présenté un document officiel sur le **traitement des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux dans le contexte du SEAD**, qui abordait différentes options stratégiques dans le cadre du modèle de référence susmentionné. Elle a également présenté un aperçu des éventuelles voies à suivre pour les différents options et pouvoirs discrétionnaires nationaux (22 au total) dans le contexte du SEAD, en mettant l'accent sur leur incidence sur le SEAD et sur leur pertinence pour les États membres.

Bien qu'il n'ait pas été procédé à une évaluation individuelle des différents options et pouvoirs discrétionnaires nationaux, en ce qui concerne les options stratégiques présentées par la présidence, la majorité des membres ont estimé que les options et pouvoirs discrétionnaires nationaux devraient, dans la mesure du possible, être harmonisés et couverts au moins dans une certaine mesure par le SEAD. Parmi ces membres, certains ont également soutenu l'idée que l'harmonisation partielle des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux serait partiellement ou entièrement couverte par le SEAD ou par les SGD nationaux uniquement au niveau national, avec des fonds supplémentaires dépassant les niveaux cibles des SGD nationaux, en particulier pendant la phase de transition.

D'autres ont estimé que les options et pouvoirs discrétionnaires nationaux pourraient rester facultatifs lorsque l'harmonisation ne peut être réalisée, tout en étant couverts par le SEAD ou par les SGD nationaux au niveau national uniquement, éventuellement avec des fonds supplémentaires dépassant leurs niveaux cibles. Quelques membres estiment que tous les options et pouvoirs discrétionnaires nationaux devraient rester des options nationales et être couverts uniquement au niveau national, éventuellement au moyen de fonds supplémentaires. Selon eux, cela n'augmenterait pas les coûts pour le SEAD et permettrait une plus grande souplesse au niveau national. Enfin, quelques membres sont disposés à envisager l'élimination des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux.

En outre, plusieurs membres ont exprimé leur intérêt à étudier la manière de tenir compte du montant des dépôts couverts ou des risques associés aux options et pouvoirs discrétionnaires nationaux dans la méthode de calcul des contributions au SEAD. Toutefois, quelques membres se sont montrés sceptiques quant aux paramètres concrets qui pourraient être utilisés pour atteindre cet objectif.

8. Mesures préventives et de substitution

Le traitement des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux pour ce qui a trait aux mesures préventives et de substitution dans le cadre du SEAD revêt également une importance capitale pour le champ d'application du SEAD. Outre les deux fonctions obligatoires des SGD, à savoir le remboursement et la contribution à la résolution, la DGSD prévoit que les États membres peuvent également autoriser les SGD à financer: i) les mesures visant à prévenir la défaillance d'un établissement de crédit (mesures préventives) et ii) les mesures prises en cas d'insolvabilité pour préserver l'accès des déposants aux dépôts couverts (mesures de substitution).

Lors de la réunion du 22 mars, la Commission européenne a présenté les éléments essentiels de la **décision récemment prise par la Cour de justice dans l'affaire Tercas** et a fourni une brève **évaluation de l'incidence de cet arrêt sur les interventions des SGD** et de l'interaction entre la DGSD et la BRRD en ce qui concerne l'application de mesures préventives et son financement par les SGD (et éventuellement par le SEAD), ce qui mériterait d'être clarifié dans le cadre de la révision en cours du cadre CMDI.

Afin d'alimenter les débats, la présidence portugaise a présenté un document officieux sur le **traitement des mesures préventives et de substitution dans le cadre du SEAD** et a encouragé une discussion sur différentes options stratégiques pour le traitement de ces mesures dans le cadre du SEAD, ainsi que sur leur incidence sur la conception du modèle hybride, en particulier lors de la phase de liquidité du SEAD.

Les points de vue des membres sont partagés en ce qui concerne les options stratégiques qui s'offrent pour le traitement de ces mesures dans le cadre du SEAD. Certains ont déclaré préférer un régime harmonisé pour les deux mesures et se sont prononcés en faveur de leur couverture par le SEAD. D'autres sont favorables à un système dans lequel les mesures seraient maintenues au niveau national uniquement, en étant financées par des fonds qui seraient pris en compte pour atteindre le niveau cible ou dépasseraient celui-ci, tandis que le SEAD se concentrerait uniquement sur les deux fonctions obligatoires prévues dans la DGSD. D'une manière générale, les membres qui ont soutenu la couverture des deux mesures par le SEAD ont souligné ce qui suit: i) les avantages escomptés en termes d'efficacité au niveau de la protection de la confiance des déposants et de l'utilisation des fonds; ii) sa cohérence avec le régime général d'intervention dans les banques en difficulté ou défaillantes; iii) sa flexibilité et sa prévisibilité; et iv) sa capacité à promouvoir des conditions de concurrence équitables entre les États membres en assurant la protection des déposants, ce qui justifierait d'offrir la même couverture à partir du fonds central et des prêts obligatoires qu'en cas de remboursement. Parmi ces membres, certains sont convenus de la nécessité d'harmoniser les régimes de fond relatifs à l'utilisation de ces mesures (notamment en ce qui concerne le critère du moindre coût). Les membres qui sont favorables au maintien de ces mesures au niveau national ont soulevé les préoccupations suivantes: i) l'aléa moral; ii) l'interaction avec la révision en cours du cadre CMDI, qui pourrait avoir une incidence sur les discussions relatives au traitement de ces mesures dans le SEAD; et iii) le fait que la défaillance des établissements devrait être traitée dans le contexte du cadre de résolution et non en premier lieu au moyen de ces mesures. Parmi ces membres, certains ont également indiqué que le SEAD devrait se limiter aux interventions de remboursement. Quelques membres ont déclaré préférer que ces mesures soient maintenues comme option nationale, notamment pour les mesures de substitution, et soient couvertes par le SEAD. Quelques membres se sont également déclarés favorables à la mise en place de conditions plus strictes pour l'application de ces mesures au niveau national, afin de garantir des conditions de concurrence équitables dans le cadre de gestion des crises de l'UE.

Certains membres ont également évoqué l'incidence des différentes options stratégiques sur les caractéristiques de la conception du modèle hybride, notamment en ce qui concerne l'affectation des fonds (certains membres ont indiqué que l'inclusion de ces mesures pourrait nécessiter un FAD plus important, tandis que quelques-uns ont fait observer que l'efficacité accrue qui pourrait être obtenue en prévoyant de telles mesures pourrait ne pas nécessiter un FAD plus important, pour autant que le test du moindre coût soit harmonisé), ainsi que sur les contributions au FAD (en général, les membres qui ont mentionné cet aspect ne sont pas favorables à une modification des contributions à payer par les membres des SGD qui ont recours à ces mesures).

En outre, quelques membres ont fait part de leur point de vue sur l'inclusion de ces mesures dans le SEAD pendant la phase de transition et à l'état stable, après avoir soulevé des questions liées à la gouvernance (à savoir un éventuel renforcement simultané du rôle de l'autorité centrale en tant que tremplin vers un état stable du SEAD). Ils ont également indiqué que lorsqu'un SEAD à part entière sera en place, il sera important d'assurer l'harmonisation et l'application des mêmes conditions à tous. D'ici là, l'harmonisation devrait, selon eux, être calibrée différemment pour chacune des phases.

9. Gestion des crises et SEAD

Étant donné que certains des changements potentiels examinés dans le cadre de la révision du cadre CMDI prévoient une intervention accrue des SGD dans les scénarios de gestion de crise, lors de la réunion du 27 avril 2021 la présidence portugaise a ouvert une discussion sur le rôle du SEAD à cet égard. Le document officieux de la présidence sur la **révision du cadre CMDI et son articulation avec le SEAD** a lancé un débat exploratoire sur le rôle que le SEAD pourrait jouer à la suite des modifications apportées au cadre de gestion des crises et a cherché à apporter un éclairage sur la mesure dans laquelle la révision du cadre CMDI dépend de la mise en place du SEAD et vice versa. La discussion a confirmé les points de vue divergents des membres, y compris sur la pertinence de la connexion entre la révision du cadre CMDI et le SEAD. Si certains membres ont fait valoir que les deux questions sont étroitement liées, d'autres estiment qu'il convient de les dissocier l'une de l'autre.

En ce qui concerne les modifications à apporter dans le cadre de la révision du CMDI, certains membres se sont prononcés en faveur d'une option prévoyant la coexistence d'instruments de résolution et d'autres instruments harmonisés pour faire face à la défaillance des établissements (tels que l'"instrument de liquidation ordonnée"). D'autres ont indiqué qu'ils préféreraient que la résolution ait une portée plus large, faisant valoir que, si un établissement ne fait pas l'objet d'une résolution, aucune mesure de substitution n'a lieu d'être ou, du moins, aucune mesure de substitution perçue comme étant plus favorable que la résolution ne devrait être adoptée, et qu'une procédure normale d'insolvabilité devrait s'appliquer, même si cela implique un remboursement des dépôts couverts. Un troisième courant d'opinion, tout en soutenant une résolution plus large, ne s'est pas déclaré opposé au maintien de mesures de substitution lorsque les procédures normales d'insolvabilité avec remboursement des déposants ne sont pas adéquates ou sont moins efficaces.

En outre, en ce qui concerne le rôle que les SGD pourraient, en théorie, assumer dans le cadre d'une telle révision, les membres se sont également montrés divisés quant au rôle qu'ils devraient jouer dans la gestion des crises, plusieurs d'entre eux étant favorables à l'extension de la participation de ces systèmes (certains faisant valoir que cet élargissement ne devrait avoir lieu que dans le cadre d'une résolution en contrepartie d'une restriction des possibilités de les utiliser en dehors de la résolution), tandis que d'autres ont fait valoir que la fonction première des SGD est de protéger les dépôts couverts au moyen du remboursement, et que toute extension pourrait compromettre cette finalité ainsi que la confiance des déposants. Certains membres ont exprimé leur opposition à la suppression de la priorité absolue accordée aux dépôts couverts et aux SGD, tandis que d'autres ont souligné qu'un élargissement du rôle des SGD dans le cadre actuel nécessitera certaines modifications, notamment la suppression de la priorité absolue. Tout en reconnaissant qu'une combinaison de mécanismes de financement peut être envisagée, quelques membres ont fait part de leurs préoccupations quant à la nécessité de réfléchir au rôle principal de chaque mécanisme.

Enfin, en ce qui concerne l'articulation avec le SEAD, les points de vue des membres divergent quant à la question de savoir si les changements dans le rôle des SGD devraient être inclus dans le champ d'application du SEAD. Certains membres ont fait valoir qu'il était nécessaire de les inclure afin de garantir un système cohérent au regard des trois piliers de l'union bancaire et d'apporter des réponses cohérentes aux crises bancaires. À l'inverse, certains membres estiment que tout nouveau rôle potentiel des SGD dans la gestion des crises devrait continuer de s'exercer au niveau national, c'est-à-dire ne pas être centralisé dans le SEAD, dont la mission devrait se limiter aux remboursements.

10. Contributions fondées sur les risques

Étant donné que les contributions fondées sur les risques constituent un élément essentiel du SEAD, lors de la réunion du 27 avril 2021 la Commission européenne a informé les membres du groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire sur les évolutions en cours concernant la conception de la méthode de calcul des **contributions fondées sur les risques dans le cadre du SEAD**.

L'analyse réalisée par le Centre commun de recherche a montré l'incidence de l'application des contributions fondées sur les risques au niveau de l'union bancaire sur le montant des contributions afférentes aux contributions non fondées sur les risques. Elle comprenait également les indicateurs éventuels relatifs aux expositions souveraines, apportant ainsi une contribution aux discussions sur le traitement réglementaire des expositions souveraines.

La majorité des membres sont favorables à l'utilisation des contributions fondées sur le risque dans le SEAD, plusieurs membres défendant les avantages d'une méthode simple et transparente.

Les membres ont exprimé des avis divergents quant à la possibilité d'ajouter des indicateurs potentiels fondés sur la concentration et/ou le risque de crédit des expositions souveraines au calcul des contributions fondées sur le risque, et plusieurs membres ont considéré ce point comme étant une composante des **débats sur le traitement réglementaire des expositions souveraines**. En particulier, certains membres se sont déclarés favorables à l'utilisation des deux types d'indicateurs, tandis que d'autres sont opposés aux deux indicateurs, faisant valoir que l'incidence significative qui en résulterait sur les contributions aurait des répercussions sur la stabilité financière. Certains membres ont uniquement accepté d'inclure des indicateurs fondés sur les expositions à la concentration et se sont déclarés préoccupés par le recours à des indicateurs fondés sur le risque de crédit, compte tenu de l'incidence négative sur les marchés de plus petite taille, ainsi qu'à des notations externes susceptibles d'aggraver la procyclicité et les risques pour la stabilité financière. Certains de ces membres ont également suggéré qu'un indicateur fondé sur les expositions à la concentration ne soit introduit que pendant la phase transitoire. Quelques membres ont souligné que la pondération de ces indicateurs dans la méthode de calcul des contributions fondées sur le risque devrait être inférieure à celle des autres indicateurs de risque afin de refléter leur importance limitée. Quelques membres ont déclaré que les contributions fondées sur le risque avec des indicateurs d'exposition souveraine ne se substituent pas à un traitement réglementaire des expositions souveraines, tandis que d'autres ont fait valoir que ce type de contributions fondées sur le risque constitue une alternative à d'autres formes de traitement réglementaire des expositions souveraines.

En outre, certains membres ont plaidé en faveur d'une analyse technique plus approfondie lorsque le champ d'application du SEAD se précisera mieux. D'autres membres ont recensé d'autres indicateurs qui pourraient faire partie de l'analyse et éventuellement constituer une alternative à l'utilisation d'indicateurs fondés sur la concentration et/ou le risque de crédit des expositions souveraines. Quelques membres ont suggéré d'utiliser des indicateurs de risque fondés sur des instruments financiers de niveau 2 et de niveau 3, tandis qu'un autre membre a souligné la nécessité de tenir compte du fait que les banques qui se mettent en conformité avec les exigences minimales de fonds propres et d'engagements éligibles et contribuent au FRU au moyen de stratégies de résolution devraient être reconnues comme présentant un risque plus faible pour un SGD. La Commission européenne a précisé que d'autres indicateurs pourraient être ajoutés, à condition que des données soient disponibles, mais a souligné que l'ajout d'indicateurs implique un rééquilibrage des pondérations des indicateurs de base (en réduisant leur importance relative dans l'ensemble de l'équation).

Dans le cadre de cette discussion, il a également été fait mention du récent arrêt du Tribunal de l'UE sur les contributions au FRU fixées par le CRU, qui a mis en évidence l'importance de mettre en balance les avantages de l'introduction d'indicateurs supplémentaires et les risques d'accroître la complexité et le manque de transparence de la méthode. Il a également été noté que des méthodes de calcul complexes pourraient ne pas avoir d'incidence significative sur les incitations pour les banques.

11. Transition vers l'état stable

Conformément à l'approche qu'elle a définie pour le semestre, au cours de la réunion du 27 avril 2021, la présidence portugaise s'est penchée sur la période transitoire **entre le modèle hybride et l'état stable**, en tenant compte des positions exprimées par les membres du groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire lors de précédentes discussions.

La présidence portugaise considère que le SEAD constitue le troisième pilier nécessaire pour achever l'union bancaire, conjointement avec le mécanisme de surveillance unique (MSU) et le mécanisme de résolution unique (MRU). La mise en place du SEAD, avec la création d'un FAD au niveau européen, favorise l'alignement du contrôle et de la responsabilité en matière d'assurance des dépôts. La cohérence de sa conception suppose la mise en commun, de manière équilibrée, de la gouvernance et des risques/responsabilités entre le niveau national et le niveau central, jusqu'à ce qu'une centralisation complète soit réalisée dans un SEAD à part entière, si cela est convenu au niveau politique. Le décalage qui résulterait d'une mise en commun des risques/responsabilités sans mettre en commun la gouvernance est susceptible de donner lieu à des incitations non souhaitées à accroître les risques au niveau national et à des défis opérationnels à la suite d'une crise. À l'inverse, le décalage qui résulterait d'une mise en commun de la gouvernance sans mettre en commun les risques/responsabilités pourrait conduire à ce que les trésors publics nationaux deviennent le filet de sécurité budgétaire ultime du SEAD. Le SEAD serait essentiel pour aligner les incitations et contribuerait à atteindre un niveau uniforme de protection des déposants pour tous les déposants, indépendamment de la situation géographique de la banque, à favoriser la stabilité financière et à limiter le lien entre banques et émetteurs souverains, y compris l'utilisation de l'argent des contribuables, qui constituent les principaux jalons sous-tendant le projet d'union bancaire.

Sur la base des travaux menés par les présidences précédentes, le SEAD pourrait commencer par une phase de liquidité, tout en renforçant la confiance et en préparant le terrain pour un système à part entière au stade de l'état stable, avec une couverture des liquidités et des pertes. La flexibilité du modèle hybride permet d'introduire progressivement la mutualisation et le partage des pertes. Par conséquent, au cours de la phase transitoire, le soutien du FAD pourrait inclure une composante de couverture des pertes qui augmenterait graduellement.

Dans ce contexte, la présidence portugaise a examiné plus avant le concept de partage des pertes ainsi que la manière dont l'introduction de ce concept pourrait interagir avec les paramètres suivants du modèle hybride: i) la répartition des fonds et la taille du FAD; ii) la constitution, le financement et la reconstitution du FAD; et iii) la gouvernance du SEAD.

Au cours des discussions, il ne s'est pas dégagé de consensus sur l'approche de la présidence. Plusieurs membres ont mentionné l'importance d'une phase de transition devant conduire à un SEAD à part entière en tant qu'objectif final, quelques-uns soulignant la nécessité d'une trajectoire de progression claire. Certains membres ont souligné que le SEAD ne nécessiterait pas des phases différentes ni de couverture des pertes, faisant valoir que ces aspects dépendraient d'un accord politique comportant également des conditions préalables.

En ce qui concerne le concept de partage des pertes, plusieurs membres ont plaidé pour une intervention parallèle du FAD et des SGD nationaux ainsi que pour la prise en compte de la part de l'intervention du FAD dans l'absorption des pertes potentielles, tandis qu'un membre a exprimé sa préférence pour une composante de partage des pertes sous la forme d'un pourcentage du montant du déficit. Quelques membres ont exprimé une position médiane, jugeant les deux options acceptables à condition qu'un niveau progressif de partage des pertes soit introduit. Certains membres se sont déclarés favorables à l'adoption d'un calendrier clair et certain pour l'évolution vers le partage des pertes, tandis que d'autres ont réaffirmé que le SEAD ne devrait fournir qu'un soutien de liquidités.

En ce qui concerne la répartition des fonds, certains membres ont soutenu l'idée selon laquelle, durant la phase transitoire, la part des fonds alloués au FAD augmenterait et la part des fonds destinés aux prêts obligatoires et aux utilisations nationales diminuerait. L'autre solution, en vertu de laquelle la part des fonds destinés aux utilisations nationales est maintenue à un niveau constant et la part des fonds destinés aux prêts obligatoires diminue, a recueilli moins de soutien. Quelques membres ont souligné que les deux options peuvent être adéquates, en fonction des circonstances, à savoir le champ d'application du SEAD.

La majorité des membres ont réitéré leur préférence pour que le FAD soit financé par des contributions définies au niveau de l'union bancaire dès le début de la phase de liquidité. Quelques membres ont exprimé leur préférence pour que le FAD soit financé par des contributions définies au niveau national au point de départ, l'indice de référence de l'union bancaire étant introduit au début de la phase transitoire, lorsque le partage des pertes commence. Quelques membres ont exprimé une préférence pour la corrélation entre l'indice de référence de l'union bancaire et le rythme de mutualisation du FAD.

Un membre s'est déclaré favorable à la possibilité d'introduire une clause de sauvegarde permettant de reconstituer le FAD lorsque ses ressources financières disponibles tombent en dessous d'un seuil minimal prédéfini. Un autre membre a souligné l'importance que revêt une période de report pour atténuer les pressions excessives exercées sur le système bancaire national, qui pourraient entraîner une procyclicité et entraver la stabilité financière.

En ce qui concerne la gouvernance du SEAD, quelques membres ont mentionné la nécessité de disposer d'un modèle simple et efficace, même si des références plus spécifiques ont également été faites à l'importance de favoriser l'alignement de la responsabilité et du contrôle, ainsi qu'à la nécessité d'avoir un modèle qui tienne dûment compte du rôle d'une autorité centrale forte, tout en étant suffisamment souple pour répondre aux préoccupations spécifiques des États membres, en étroite coopération avec les SGD nationaux.

Dans le cadre de la définition d'une éventuelle voie à suivre, la présidence portugaise a également brièvement abordé le traitement d'autres éléments constitutifs du SEAD, qui portent essentiellement sur les éléments suivants: i) les entités susceptibles d'être couvertes par le SEAD; et ii) l'utilisation possible du SEAD pour financer des mesures préventives et de substitution, ainsi que des options et pouvoirs discrétionnaires nationaux. À cet égard, quelques membres se sont déclarés favorables à l'inclusion progressive de ces éléments constitutifs dans le SEAD à différents moments (lors de la mise en place du SEAD, pendant la phase transitoire ou au stade de l'état stable), en fonction des progrès réalisés dans la mise en œuvre des conditions définies pour permettre cette inclusion. À l'inverse, certains membres préfèrent que ces éléments constitutifs soient inclus/exclus dès le début. D'autres membres ont fait valoir que les discussions sur certains éléments constitutifs (notamment l'utilisation du SEAD pour financer des mesures préventives et alternatives) devraient être menées en priorité, en raison de leur incidence sur d'autres paramètres du modèle. L'importance qu'il y a à harmoniser les trois piliers de l'union bancaire et à réduire la fragmentation a également été soulignée.

Étant donné que l'inclusion des éléments constitutifs susmentionnés dans le SEAD peut avoir une incidence sur le niveau de couverture, la collecte et l'utilisation des moyens financiers disponibles et le calcul des contributions, au cours des discussions, certains membres se sont montrés disposés à ce qu'il soit tenu compte de ces éléments dans le calcul des exigences de fonds propres fondées sur le risque au moyen d'une méthode harmonisée.

12. Observations finales

La présidence portugaise invite le Conseil à prendre note du présent rapport en vue de faire avancer les travaux. La présidence slovène est également invitée à faire fond sur les progrès réalisés et à continuer d'œuvrer au renforcement de l'union bancaire.
