

Bruxelles, le 4 juin 2019  
(OR. en)

---

---

**Dossiers interinstitutionnels:**

2015/0270(COD)  
2016/0360(COD)  
2016/0361(COD)  
2016/0364(COD)  
2016/0362(COD)  
2018/0060(COD)  
2018/0063(COD)

---

---

9729/19  
ADD 1

EF 207  
ECOFIN 524  
CCG 13  
DRS 43  
CODEC 1152  
JAI 608  
JUSTCIV 135  
COMPET 447  
EMPL 305  
SOC 409  
IA 168

**RAPPORT**

---

Origine:	la présidence
Destinataire:	délégations
Objet:	Rapport sur l'état d'avancement des travaux relatifs à l'union bancaire = approbation

---

**RAPPORT DE LA PRÉSIDENTE SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX  
RELATIFS AU RENFORCEMENT DE L'UNION BANCAIRE**

**I. INTRODUCTION**

1. Conformément aux conclusions du Conseil relatives à la feuille de route pour l'achèvement de l'union bancaire, adoptées le 17 juin 2016 (doc. 10460/16, ci-après "feuille de route de juin 2016"), et faisant fond sur les rapports d'avancement des travaux établis respectivement 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) et la présidence autrichienne (doc. 14452/18), le Conseil a continué à œuvrer de façon constructive au renforcement de l'union bancaire, tout en suivant les progrès

accomplis en ce qui concerne la réduction des risques et d'autres mesures exposées dans la feuille de route de juin 2016.

2. Le présent rapport sur l'état d'avancement des travaux a été élaboré sous la responsabilité de la présidence roumaine, en tenant compte des avis exprimés par les délégations et des demandes adressées pour que les progrès réalisés par la présidence en ce qui concerne les mesures visant à renforcer l'union bancaire fassent l'objet d'un compte rendu écrit. Ce rapport ne saurait être utilisé comme un texte contraignant pour les délégations dans la mesure il constitue l'évaluation, par la présidence, du résultat des discussions tenues. Il est destiné à assurer la continuité des travaux et à faciliter la tâche de la prochaine présidence.

## **II. PROGRES REALISES CONCERNANT L'UNION BANCAIRE**

3. La présidence a contribué dans une large mesure aux progrès accomplis en ce qui concerne les mesures de réduction des risques.
4. La présidence roumaine a pris la suite des travaux menés par les précédentes présidences néerlandaise, slovaque, maltaise, estonienne, bulgare et autrichienne en vue de progresser, dans la mesure du possible, sur les éléments techniques en suspens du SEAD.

### **A) PAQUET BANCAIRE**

5. Le 23 novembre 2016, la Commission a présenté un paquet législatif portant sur des mesures de réduction des risques (ci- après "paquet MRR" ou "propositions MRR"), qui comprend deux propositions de règlements et trois propositions de directives concernant les exigences prudentielles applicables aux banques (modifications du règlement n° 575/2013 ("CRR") et de la directive 2013/36/UE ("CRD")), le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances (modifications de la directive 2014/59/UE ("directive BRRD"), intégrées dans deux directives distinctes) et le règlement 806/2014 ("règlement MRU").

6. Le 25 octobre 2017, les colégislateurs sont parvenus à un compromis politique sur des éléments du paquet MRR relatifs à la création d'une nouvelle catégorie de créances non garanties dans la hiérarchie des créanciers des banques en cas d'insolvabilité et à la mise en œuvre de la nouvelle norme internationale d'information financière (IFRS 9) ainsi que sur des éléments visant à éviter que les marchés des obligations d'État ne puissent subir d'éventuelles perturbations du fait des règles limitant les grands risques liés à une exposition sur une contrepartie unique.
7. Le 25 mai 2018, le Conseil a approuvé son mandat pour entamer les négociations avec le Parlement européen sur les autres éléments du paquet législatif. Le Parlement européen a confirmé sa position sur ces éléments lors de sa séance plénière de juin 2018. Les 21 et 22 novembre 2018, la présidence autrichienne et le Parlement européen sont parvenus à un compromis politique provisoire sur les principales questions, et le résultat de ces trilogues politiques a été présenté au Conseil Ecofin le 4 décembre 2018 et approuvé par celui-ci le même jour.
8. Au cours de la présidence roumaine, le 30 janvier 2019 et le 7 février 2019 respectivement, des procédures de silence ont été lancées après l'achèvement des travaux techniques, au terme desquels des solutions techniques avaient été trouvées pour toutes les questions en suspens.
9. Le 15 février 2019, le Comité des représentants permanents a approuvé le texte des propositions en vue de parvenir à un accord en première lecture avec le Parlement européen, et la présidence du Coreper a été chargée d'informer la présidence de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen que, si le Parlement européen adopte le texte de la proposition sous la forme exacte figurant dans le compromis, le Conseil adoptera la proposition législative ainsi modifiée, sous réserve de sa mise au point par les juristes-linguistes des deux institutions.

10. Le 16 avril 2019, le Parlement européen a adopté sa position en première lecture sur la proposition de la Commission et le Coreper a approuvé, le 7 mai, le texte adopté par le Parlement européen, qui a finalement été approuvé par le Conseil le 14 mai (par la formation "Agriculture et pêche").
11. La signature de la législation adoptée a eu lieu le 20 mai 2019. Elle sera ensuite publiée au Journal officiel dans le courant du mois de juin et entrera en vigueur vingt jours plus tard.

## **B) MESURES DE LUTTE CONTRE LES PNP**

12. En réponse à l'appel lancé par le Conseil en faveur de nouvelles mesures visant à résoudre le problème des prêts non performants dans l'UE comme le prévoit son [plan d'action](#) de juillet 2017 pour la lutte contre les prêts non performants en Europe, et en plus d'autres initiatives présentées par d'autres autorités (par exemple l'ABE et le CERS), la Commission a proposé, en mars 2018, un ensemble de mesures visant à remédier aux problèmes des PNP, notamment:
  - un projet de règlement modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes pour les prêts nouvellement émis qui deviennent non performants ("proposition de dispositif de soutien de type prudentiel pour les PNP"). Cette mesure obligera les banques à mettre des fonds en réserve pour couvrir les risques liés aux prêts futurs lorsqu'ils deviennent non performants et ne sont pas suffisamment couverts par des provisions ou d'autres ajustements;
  - un projet de directive sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie. Cette mesure vise à offrir aux banques un mécanisme extrajudiciaire efficace pour recouvrer le montant des prêts garantis ainsi qu'à encourager le développement de marchés secondaires sur lesquels les banques peuvent vendre leurs PNP à des investisseurs et recourir à des gestionnaires de crédits spécialisés;

- un document de travail des services de la Commission contenant un plan détaillé pour la mise en place de sociétés nationales de gestion de portefeuille. Ce document prévoit des orientations non contraignantes pour les autorités nationales sur la manière dont elles peuvent mettre en place des sociétés de gestion de portefeuille chargées de gérer les PNP.
13. En ce qui concerne la proposition de dispositif de soutien de type prudentiel pour les PNP, la présidence autrichienne a dégagé, le 31 octobre 2018, une orientation générale au sein du Conseil et elle est parvenue, le 18 décembre 2018, à un accord politique provisoire avec le Parlement européen.
  14. Le 7 janvier 2019, le Comité des représentants permanents a approuvé le texte des propositions en vue de parvenir à un accord en première lecture avec le Parlement européen, ce qui a ouvert la voie à la mise au point juridico-linguistique par les deux institutions.
  15. Le 13 mars 2019, le Parlement européen a adopté sa position en première lecture sur la proposition de la Commission, et le Coreper a approuvé, le 27 mars, le texte adopté par le Parlement européen, qui a finalement été approuvé par le Conseil le 9 avril (par sa formation "Affaires générales"). Le texte a été publié au Journal officiel le 25 avril 2019.
  16. En ce qui concerne le développement de marchés secondaires pour les ventes de prêts non performants, la présidence roumaine a organisé deux réunions du groupe "Services financiers" afin d'examiner la directive sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie.

17. La réalisation de progrès a été beaucoup plus lente en ce qui concerne la partie relative à la procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie que pour la partie relative aux marchés secondaires. Par conséquent, compte tenu de la nécessité urgente d'encourager le développement d'un marché secondaire fonctionnant bien pour les prêts non performants, la présidence a proposé de n'aller de l'avant qu'avec la partie de la directive relative aux marchés secondaires. Le 27 mars 2019, les États membres sont parvenus à un accord au sein du Conseil, la majorité des délégations n'ayant exprimé aucune objection quant au fait de scinder la proposition et d'aller de l'avant avec la partie de la directive relative aux marchés secondaires. Par conséquent, le Coreper a approuvé le mandat de négociation avec le Parlement européen concernant la partie relative aux marchés secondaires, ce qui donnait ainsi la possibilité d'entamer des trilogues dès que l'autre colégislateur était prêt.
18. Parallèlement, des progrès ont été accomplis au Parlement européen, où un rapport limité à la partie relative aux marchés secondaires a été soumis à l'examen de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen (ECON) le 11 mars 2019. Le vote sur le rapport au sein de la commission ECON devait intervenir le 1<sup>er</sup> avril 2019. Le vote n'a toutefois pas eu lieu, et le dossier a par conséquent été transmis au Parlement européen nouvellement élu.
19. Étant donné qu'il convient de poursuivre les discussions sur la partie relative à la procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie afin de parvenir à un compromis au sein du Conseil, la présidence a organisé une réunion du groupe "Services financiers" le 14 mai 2019, la réunion suivante étant prévue en juin.

## C) Proposition SEAD

20. Le groupe ad hoc sur le renforcement de l'union bancaire (ci-après "groupe ad hoc"), qui a été créé le 13 janvier 2016 (doc. 5006/16), s'est réuni une fois pendant la présidence roumaine (le 21 mai). Les travaux constructifs portant sur la proposition SEAD ont revêtu une nature technique, les travaux au niveau politique relatifs à une feuille de route pour le lancement de discussions politiques sur le système européen d'assurance des dépôts (SEAD) ayant été menés par le groupe de travail de haut niveau sur le SEAD.
21. Dans le prolongement des travaux précédemment menés au cours de la présidence autrichienne sur l'incidence du SEAD sur les États membres ne participant pas à l'union bancaire et sur le marché intérieur, les services de la Commission ont présenté trois séries d'analyses lors de la réunion du groupe de travail à haut niveau du 21 mai 2019:
- une vue d'ensemble des secteurs bancaires des États membres ne faisant pas partie de l'union bancaire;
  - une analyse de l'incidence du SEAD sur la rentabilité des banques;
  - un état des lieux de la mise en œuvre des autres mécanismes de financement visés à l'article 10, paragraphe 9, de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (SGD).

22. En s'appuyant sur des données publiques et sur les données contenues dans la base de données confidentielle banque par banque, recueillies pour élaborer un système de contributions fondé sur les risques dans le cadre du SEAD, les services de la Commission et le Centre commun de recherche (JRC) ont présenté des statistiques clés sur les secteurs bancaires des États membres qui ne font pas partie de l'union bancaire. Les chiffres ont montré que, dans certains secteurs bancaires, les actifs qui prédominent sont des participations étrangères, tandis que dans d'autres secteurs bancaires ont un solide ancrage national. Les systèmes de garantie des dépôts (SGD) de presque tous les États membres qui ne font pas partie de l'union bancaire ont déjà atteint le niveau cible minimum de 0,8 % des dépôts garantis, et certains d'entre eux l'ont largement dépassé. Dans la plupart des États membres qui ne font pas partie de l'union bancaire, les niveaux de concentration du secteur se situent en deçà de la médiane de l'UE. Les coopératives de crédit et les systèmes de protection institutionnels jouent un rôle important dans quelques États membres ne participant pas à l'union bancaire.
23. Au cours de leurs interventions, les États membres ont fourni des informations individuelles actualisées sur la composition de leurs secteurs bancaires respectifs. Dans ce contexte, certains États membres ont attiré l'attention sur quelques lacunes constatées dans la base de données confidentielle et ont demandé à ce que les données soient actualisées. Ils ont fait valoir que la date de référence fixée (décembre 2016) ne refléterait pas les importants changements intervenus dans le secteur bancaire de l'UE. Par ailleurs, en ajoutant de nouveaux éléments de données, la base de données permettrait de réaliser une analyse plus précise, par exemple, en ce qui concerne les coopératives de crédit, les entités affiliées à un organisme central au sens de l'article 10 du règlement sur les exigences de fonds propres (CRR) ou les systèmes de protection institutionnels. Les services de la Commission ont favorablement accueilli ces interventions et se sont montrés disposés à entamer les travaux préparatoires en vue de procéder à une nouvelle collecte de données au cours de la future présidence finlandaise.

24. En ce qui concerne l'incidence du SEAD sur la rentabilité des banques, les services de la Commission et le Centre commun de recherche ont mis en évidence les différences en termes de contributions qui découleraient du passage d'un système purement national à un système SEAD à part entière, en indiquant comment ces différences affectent le rendement moyen des capitaux propres (RCP) ou les intérêts payés par les déposants (au cas où les différences seraient répercutées sur les déposants). Les résultats anonymisés ventilés par pays ont montré que l'incidence sur le RCP est plutôt faible, même si certaines simulations spécifiques de calcul des contributions en fonction des risques ont indiqué des variations plus importantes. L'incidence sur les intérêts semble être négligeable d'après toutes les simulations.
25. Un État membre a demandé la réalisation d'une analyse complémentaire sur la base d'autres options pour la conception du SEAD, par exemple une approche de réassurance ou un mécanisme de prêt obligatoire. Deux États membres ont demandé aux services de la Commission de partager les résultats de l'analyse et les données correspondantes avec les États membres. Les services de la Commission ont confirmé leur volonté de coopérer avec les États membres et de discuter des résultats concrets de manière bilatérale avec les États membres (compte tenu de la confidentialité de la base de données). Il y aurait toutefois une multitude de simulations potentielles à analyser. Par conséquent, par souci d'efficacité, il serait plus productif de mettre au point un nombre raisonnable de simulations après avoir clarifié davantage la conception du SEAD et de poursuivre les travaux en s'appuyant sur une base de données actualisée et élargie (voir paragraphe précédent).

26. En ce qui concerne les autres mécanismes de financement visés à l'article 10, paragraphe 9, de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts, les services de la Commission ont fourni un aperçu de la mise en œuvre dans les États membres. Dans la grande majorité des États membres, différents types de dispositifs de prêts (par exemple des lignes de crédit commerciales, l'émission de titres de créance) sont mis en œuvre. Dans plusieurs États membres, le gouvernement et/ou la banque centrale nationale y participent (par exemple via des garanties, des dispositifs de financements-relais). Dans certains États membres, ces dispositifs sont complétés par des éléments relevant d'un "mécanisme de solidarité" (par exemple il peut être demandé à d'autres SGD du même État membre de soutenir un SGD dans le besoin). Les autres mécanismes de financement sont remboursables, c'est-à-dire qu'ils sont finalement financés par le secteur bancaire. La Commission a estimé qu'il conviendrait de mener une réflexion approfondie sur ces dispositifs dans le cadre du SEAD, dans la perspective de l'extension envisagée de sa capacité financière et des gains d'efficacité générés par l'ancrage d'une assurance commune sur une base plus large et plus diversifiée. En outre, lors d'une phase de soutien en liquidités, les autres mécanismes de financement garantiraient davantage encore le remboursement de l'assistance du SEAD.
27. Un État membre a apprécié le fait que d'autres dispositifs de financement soient disponibles dans presque tous les États membres, ce qui représente une amélioration que l'on ne pouvait observer il y a quelques années. Certains États membres se sont déclarés sceptiques quant au fait que le SEAD aura les effets positifs envisagés par la Commission et un État membre a mis en doute en particulier l'affirmation selon laquelle le soutien en liquidités apporté par le SEAD serait moins pesant pour le secteur bancaire national que les autres dispositifs de financement, étant donné que les moyens fournis par le SEAD devraient également être remboursés par le secteur bancaire national. Certains autres États membres ont soulevé la question d'un filet de sécurité pour le SEAD dans le cadre d'autres dispositifs de financement, tandis que d'autres se sont opposés à l'idée d'un tel dispositif pour le SEAD. Les services de la Commission ont fait observer que la portée de la présentation se limitait aux dispositifs mis en œuvre au niveau national dans le cadre de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts.

### III. CONCLUSION

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

La présidence finlandaise est invitée à tirer parti des progrès réalisés lorsqu'elle prendra le relais et à continuer d'œuvrer au renforcement de l'union bancaire, en abordant ses différents axes de travail tels qu'ils ont été arrêtés dans la feuille de route de juin 2016.

---