



Bruxelles, le 11.10.2017
COM(2017) 592 final

**COMMUNICATION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE
CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

sur l'achèvement de l'union bancaire

**COMMUNICATION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE
CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

sur l'achèvement de l'union bancaire

«La démocratie est une question de compromis. Et avec de bons compromis, tout le monde est gagnant à long terme. Dans l'Union européenne les compromis ne sont ni négatifs, ni diffamants, ils permettent, au contraire, de combler et de réconcilier les différences. Celui qui n'est pas capable de faire des compromis n'est pas mûr pour la démocratie ni pour l'Europe.»

Jean-Claude Juncker, discours sur l'état de l'Union, 13 septembre 2017

1. Contexte et objectifs

Comme l'a souligné le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union le 13 septembre 2017¹, il convient de parachever l'union bancaire pour lui permettre de donner sa pleine mesure dans le cadre d'une Union économique et monétaire (UEM) forte. Avec l'union des marchés des capitaux (UMC), une union bancaire complète promouvra un système financier stable et intégré dans l'Union européenne. Elle augmentera la résilience de l'Union économique et monétaire face aux chocs défavorables en facilitant grandement le partage des risques au sein du secteur privé à l'échelon transfrontière tout en réduisant la nécessité d'un partage des risques par le secteur public.

L'union bancaire bénéficie d'un large soutien et d'un large consensus au sein de l'Union européenne. Dans les *conclusions sur une feuille de route pour l'achèvement de l'union bancaire* de juin 2016 (ci-après la «feuille de route du Conseil de 2016») et dans le *rapport annuel sur l'union bancaire* de mars 2016², tant le Conseil que le Parlement européen ont réaffirmé l'importance de l'union bancaire en vue de son achèvement.

Il est temps à présent de mettre à profit la dynamique politique - dont est notamment révélatrice l'invitation lancée par le président Tusk pour le sommet de la zone euro en décembre, dans une configuration ouverte - pour traduire cette ambition largement partagée en action concrète et réaliser l'achèvement de l'union bancaire d'ici à 2019, comme il en était déjà question dans le *rapport des cinq présidents*³ de 2015 et dans le *document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire*⁴ (ci-après le «document de réflexion sur l'Union économique et monétaire»).

Les crises financières et de la dette souveraine qui ont frappé l'Union européenne au cours des dix dernières années ont montré que le cadre économique et financier incomplet de l'Union européenne ne suffisait pas pour empêcher l'émergence de politiques non viables au cours des années de forte expansion ni pour permettre d'absorber efficacement les chocs lors de la phase ultérieure de correction macroéconomique. En particulier, les crises ont révélé l'existence de liens indésirables entre les secteurs bancaires nationaux et leurs emprunteurs souverains - ce que l'on appelle la «spirale infernale». L'union bancaire a été créée afin de briser ce lien et d'éviter que les contribuables soient en première ligne pour renflouer les banques en difficulté.

Une surveillance, une gestion des crises et une assurance des dépôts communes permettront d'approfondir l'intégration financière, soutenue par un système financier stable. Cela renforcera la stabilité financière, tant au sein des États membres participant à l'union bancaire

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_fr: «Si nous voulons que les banques soient soumises aux mêmes règles et à la même surveillance sur l'ensemble de notre continent, nous devons encourager tous les États membres à rejoindre l'union bancaire. Pour cela, il nous faut réduire les risques qui existent encore dans les systèmes bancaires de certains de nos États membres. L'union bancaire ne peut fonctionner que si la réduction et le partage de ces risques vont de pair. Pour y parvenir, comme chacun le sait, certaines conditions préalables doivent être remplies, comme la Commission l'a proposé en novembre 2015. Il ne pourra y avoir de garantie des dépôts commune qu'à partir du moment où chacun se sera mis en ordre sur le plan national.»

² Voir PE, Union bancaire – Rapport annuel 2016, disponible à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//FR>.

³ Rapport des cinq présidents: Compléter l'Union économique et monétaire européenne, disponible à l'adresse suivante; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fr.pdf.

⁴ COM(2017) 291 du 31 mai 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/publications/reflection-paper-emudeepening-economic-and-monetary-union_fr.pdf

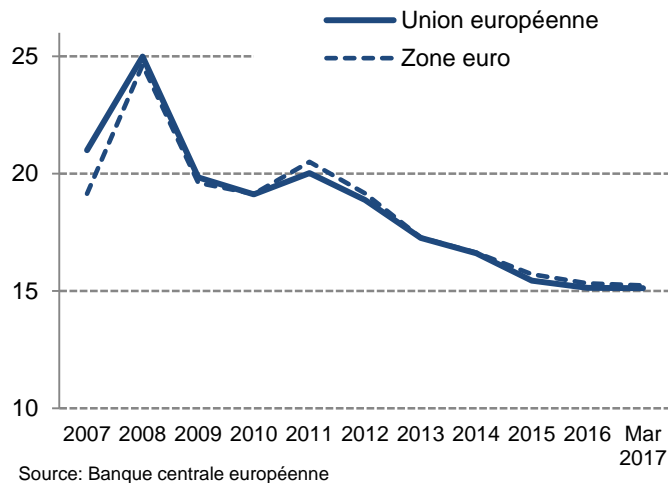
que dans l'Union européenne dans son ensemble. En fin de compte, un secteur bancaire plus stable sera également synonyme de possibilités de financement accrues pour les entreprises de toute taille et renforcera l'emploi et la croissance au bénéfice des citoyens européens. Une intégration financière renforcée est également capitale pour élargir le choix des services proposés et faire baisser les prix de ces derniers. Afin de rendre les avantages de l'intégration tangibles pour les citoyens européens, comme indiqué dans le plan d'action relatif aux services financiers pour les consommateurs⁵, la Commission envisage également de proposer des modifications au règlement concernant les paiements transfrontaliers⁶ afin de réduire les coûts des opérations bancaires transfrontières dans toutes les monnaies de l'Union européenne.

La perspective de l'adhésion de nouveaux États membres à l'union bancaire et à la zone euro rend l'achèvement de l'union bancaire encore plus pressant. Une Union économique et monétaire stable, à la fois économiquement et financièrement, qui serait attrayante également pour d'autres États membres qui n'y participent pas, est un instrument majeur pour faciliter une stabilité économique et financière plus large et donc atteindre l'objectif de l'Union européenne consistant à améliorer la vie des citoyens européens. Dans ce contexte, la Commission salue les débats qui ont lieu au Danemark, en Suède et en Bulgarie quant à la possibilité de rejoindre l'union bancaire. Pour faciliter ce processus, il convient de mettre en place tous les éléments institutionnels et réglementaires de l'union bancaire le plus rapidement possible. Plusieurs éléments essentiels de l'union bancaire sont déjà en place. Premièrement, le corpus réglementaire unique fournit un ensemble unique de règles prudentielles harmonisées que doivent respecter les établissements de crédit dans le marché unique. L'union bancaire s'appuie fermement sur cette base, qui s'applique dans tous les États membres. Deuxièmement, toutes les banques de l'Union européenne font l'objet d'une surveillance au regard des mêmes normes, les banques les plus importantes de la zone euro étant surveillées au niveau central par la Banque centrale européenne (BCE) dans l'exercice de sa fonction de surveillance au sein du mécanisme de surveillance unique (MSU). Troisièmement, les défaillances bancaires peuvent être résolues au niveau central et selon les mêmes normes au sein du mécanisme de résolution unique (MRU), qui s'appuie sur un Fonds de résolution unique (FRU). L'établissement de cette nouvelle architecture pour l'union bancaire a été accompagné d'un examen approfondi de la qualité des actifs, d'un test de résistance et d'exercices de recapitalisation des banques participantes en 2014. Ainsi, le cadre institutionnel et réglementaire applicable aux banques européennes a été fondamentalement renforcé, ce qui a entraîné une importante réduction des risques dans le secteur bancaire. Au cours des dernières années, les niveaux de capitalisation des banques ont fortement augmenté: la réduction de l'endettement dans toutes les banques de l'Union européenne et de la zone euro est peut-être la preuve la plus évidente de la solidité actuelle du secteur bancaire et de l'adhésion du marché aux réformes en matière de surveillance et de réglementation que l'Europe a proposées et mises en œuvre avec détermination.

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action relatif aux services financiers pour les consommateurs: de meilleurs produits, un plus grand choix (COM/2017/0139 final).

⁶ Règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté et abrogeant le règlement (CE) n° 2560/2001 (JO L 266 du 9.10.2009, p. 11).

Endettement des banques



L'expérience acquise à ce jour donne à penser que les volets achevés de l'union bancaire fonctionnent bien. Aujourd'hui, la Commission publie son premier examen du mécanisme de surveillance unique, qui indique que l'établissement de ce dernier a été globalement une réussite. Le mécanisme de résolution unique est également sur les rails et a géré avec succès sa première résolution bancaire, sans aucun coût pour les contribuables. Cela montre que le nouveau système est en mesure de gérer une résolution bancaire de manière efficace et dans un délai très bref, tout en permettant différentes options de gestion des crises, comme le prévoit le cadre juridique. Cela permet de prendre en compte la situation spécifique des différentes banques, ce qui est particulièrement important, étant donné que des problèmes notables hérités du passé subsistent dans certaines parties du secteur bancaire de l'Union européenne et que tous les éléments de l'union bancaire n'ont pas encore été intégralement mis en place.

L'expérience acquise dans des dossiers récents aidera tous les acteurs concernés à encore améliorer l'application des règles de l'Union européenne dans la pratique et le fonctionnement du système. Cela concerne, par exemple, les modalités pratiques de la coopération et de l'échange d'informations entre tous les organismes européens et nationaux qui participent à l'intervention précoce et à la résolution, les procédures qui permettent de décider si une banque est ou non en difficulté avérée ou probable et le recours aux examens de la qualité des actifs pour déterminer si les conditions d'une recapitalisation préventive sont remplies. Un autre élément important est la constitution rapide d'engagements utilisables pour un renflouement interne (sous la forme de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles – MREL), qui est essentielle pour faciliter la résolution de banques en difficulté non viables et qui pourrait être renforcée dans les conditions actuelles du marché. Les améliorations souhaitables concernent également la nécessité de garantir que les liquidités nécessaires sont disponibles avant, pendant et après la résolution, de manière à ce que, dans ce dernier cas, les outils de résolution appropriés soient utilisés, même en l'absence d'acheteur privé immédiat pour une banque défailtante. Il est à noter que l'expérience actuelle du cadre de l'union bancaire montre également l'importance de garantir que les instruments financiers qui sont susceptibles de subir des pertes lors d'une crise bancaire sont détenus, et les pertes supportées, par des investisseurs privés qui sont suffisamment informés pour comprendre le risque encouru.

Si des améliorations pratiques peuvent être réalisées à court terme par les acteurs concernés, d'autres problèmes ne pourront être totalement résolus qu'une fois que tous les éléments

convenus de l'union bancaire auront été intégralement mis en place et que l'union bancaire sera achevée.

Dans ce contexte, un système européen d'assurance des dépôts (SEAD) commun reste l'une des pièces manquantes. Tous les déposants au sein de l'union bancaire devraient bénéficier du même niveau de protection. De cette manière, le système européen d'assurance des dépôts contribuerait à la stabilité du secteur bancaire en fournissant une couverture d'assurance forte et uniforme à tous les déposants, quelle que soit leur localisation géographique au sein de l'union bancaire.

L'union bancaire ne dispose toujours pas non plus d'un dispositif de soutien commun efficace. La création d'un tel dispositif pour le Fonds de résolution unique a été convenue par les États membres il y a près de quatre ans, en 2013⁷. Il convient maintenant de le rendre opérationnel, de manière à renforcer la crédibilité globale du cadre de résolution bancaire au sein de l'union bancaire. Il est essentiel que les mesures prises par le Conseil de résolution unique jouissent de la confiance absolue de l'ensemble des parties concernées si l'on veut que les objectifs principaux de la résolution en termes de maintien de la stabilité financière et de réduction au minimum des coûts pour les contribuables soient pleinement atteints. Avec l'application d'autres outils de résolution (renflouement, disponibilité du Fonds de résolution unique), l'accès au dispositif de soutien commun de dernier ressort devrait permettre d'établir une telle confiance. Il s'agirait, par exemple, d'utiliser des financements communs en combinaison avec les instruments de la Banque centrale européenne pour combler les déficits de liquidité et avoir plus de temps pour chercher le meilleur acheteur d'une banque dans une situation spécifique.

De même, si des progrès importants ont été réalisés, comme l'a souligné le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union le 13 septembre 2017, les efforts visant à encore réduire le risque et à améliorer la gestion du risque dans les banques doivent se poursuivre. L'union bancaire ne peut fonctionner que si la réduction et le partage des risques vont de pair. Plusieurs initiatives visant à atteindre cet objectif sont en cours de négociation au Parlement européen et au Conseil: En novembre 2016, la Commission a adopté un paquet législatif global comprenant des mesures de réduction des risques afin de renforcer la résilience des banques de l'Union européenne⁸, dont certaines font l'objet de négociations accélérées au Parlement européen et au Conseil.

Malgré les progrès accomplis en matière de réduction des risques, l'union bancaire est encore jeune. De nombreux risques visibles actuellement dans les bilans des banques se sont accumulés avant la création de l'union bancaire, lorsque la surveillance et la résolution relevaient exclusivement de la responsabilité nationale. Ces problèmes hérités du passé doivent être abordés de manière convaincante si l'Union européenne veut avancer rapidement vers l'achèvement de l'union bancaire. Une des difficultés qui subsistent réside dans la nécessité de poursuivre résolument la tendance récente consistant à réduire les niveaux élevés de prêts non performants (PNP) dans certaines parties du secteur bancaire. Les forces du

⁷ Voir les conclusions du Conseil «Affaires économiques et financières» des 18 décembre 2013, 8 décembre 2015 et 17 juin 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_fr.htm. D'autres initiatives de la Commission visent à parvenir à des infrastructures de marché résilientes, résolubles et capables de se redresser, en particulier en ce qui concerne les contreparties centrales, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

marché et des mesures réglementaires, qui ont déjà porté leurs fruits, ont poussé à entreprendre de nombreuses actions. Toutefois, la compétitivité de certaines banques européennes et leur capacité de prêt à l'économie sont entravées. La Commission continuera de soutenir ce processus par l'adoption d'autres mesures visant à réduire le niveau des prêts non performants. Les risques dans le système bancaire européen doivent également être encore réduits grâce à un desserrement du lien entre les banques et leur «pays d'origine». Tel a été l'un des principaux objectifs de l'union bancaire depuis son lancement. La surveillance et la résolution des grandes banques et des banques systémiques ayant désormais lieu au niveau central et non plus national, aider les banques à diversifier géographiquement leurs investissements dans les obligations souveraines affaiblirait davantage le lien entre les banques et leurs emprunteurs souverains et renforcerait par conséquent le partage des risques transfrontières par l'intermédiaire du secteur privé. Si l'union bancaire contribue à renforcer la stabilité financière, elle devrait également apporter des avantages économiques grâce à une intégration accrue du secteur bancaire européen et à une répartition des actifs diversifiée sur le plan géographique. À cette fin, la Commission poursuivra ses efforts visant à renforcer l'union bancaire dans le but de le reconnaître comme une entité territoriale unique.

La communication de la Commission de 2015 intitulée «Vers l'achèvement de l'union bancaire» (ci-après la «communication de la Commission de 2015») et la feuille de route du Conseil de 2016⁹ ont défini les principales étapes et, lorsque cela se révélait nécessaire, la Commission a présenté des propositions législatives en 2015 et 2016. Le temps est maintenant venu pour le Parlement européen et les États membres de faire preuve de responsabilité politique et d'adopter les actes juridiques nécessaires pour achever l'union bancaire d'ici à 2019.

Si, en raison du calendrier politique, les dirigeants de l'Union européenne ne font pas collectivement preuve d'ambition et n'agissent pas au cours de l'année à venir, il existe un risque réel que l'Union européenne n'ait pendant des années aucune perspective d'achèvement de l'union bancaire et que les niveaux d'ambition ne soient pas optimaux en ce qui concerne la finalisation des processus de réduction et de partage des risques. Il faut profiter de la dynamique actuelle qui s'est installée à la suite du discours sur l'état de l'Union pour empêcher que cela se produise. Pour renforcer l'absorption des chocs par les canaux privés dans l'Union économique et monétaire, l'Union européenne doit trouver un équilibre où chacun trouve son compte, caractérisé par un niveau d'ambition élevé en ce qui concerne tant la réduction que le partage des risques.

La présente communication vise à proposer la voie à suivre, qui se veut à la fois ambitieuse et réaliste, pour trouver un accord sur l'achèvement de l'union bancaire, sur la base des engagements existants du Conseil. Compte tenu des progrès importants déjà accomplis, les mesures nécessaires à l'achèvement de l'union bancaire doivent être convenues d'ici à la fin 2018, même si certains éléments ne seront intégralement appliqués qu'ultérieurement et seront potentiellement mis en œuvre de façon progressive.

La Commission publiera en décembre 2017 un ensemble complet de mesures destinées à renforcer l'Union économique et monétaire. Une ferme détermination et des actions décisives pour achever l'union bancaire, comme précisé dans la présente communication, font partie intégrante de ces efforts.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

2. Réduction des risques dans les mesures bancaires de novembre 2016

| Feuille de route du Conseil de 2016 | Statut | Prochaines étapes |
|---|---|--|
| <p>a. Proposer des modifications du cadre législatif en vue de mettre en œuvre la norme de capacité totale d'absorption des pertes (TLAC) et de revoir l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles. Le Conseil s'efforcera de prévoir des règles cohérentes et des montants adéquats pour les coussins se prêtant à un renflouement interne qui contribuent à un processus de résolution efficace et ordonné conformément à la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD) pour tous les établissements de crédit pour lesquels le renflouement serait la stratégie de résolution retenue.</p> <p>b. Présenter une proposition portant sur une approche commune de la hiérarchie des créanciers bancaires, pour renforcer la sécurité juridique en cas de résolution.</p> <p>c. Proposer des modifications de la directive sur les exigences de fonds propres/ le règlement sur les exigences de fonds propres IV dans le cadre d'un exercice de réexamen global, qui permettrait:</p> <p>i. d'harmoniser ou de préciser davantage les options et les pouvoirs discrétionnaires nationaux accordés aux États membres, ce qui pourrait également contribuer à l'objectif de réduction de la fragmentation financière;</p> <p>ii. de mettre en œuvre et de parachever les réformes en suspens mises en place par le Comité de Bâle, y compris l'instauration Conseil de l'UE d'un ratio de levier, éventuellement fixé à plus de 3 % pour les banques systémiques, et l'instauration d'un ratio de financement net stable;</p> | <p>Une proposition législative, comprenant toutes les mesures indiquées par la feuille de route du Conseil de 2016, est en cours de négociation.</p> <p>En ce qui concerne les options et les pouvoirs discrétionnaires nationaux accordés aux États membres dans la directive sur les exigences de fonds propres et le règlement sur les exigences de fonds propres, en plus de la proposition législative, la Banque centrale européenne a lancé un exercice global en vue de les harmoniser.</p> | <p>Accord entre les colégislateurs sur la proposition législative pour la mi-2018 au plus tard</p> |

Les mesures bancaires de novembre 2016 proposées par la Commission atteindront un bon nombre d'objectifs fixés dans la feuille de route du Conseil de 2016 en termes de réduction

supplémentaire des risques dans le secteur bancaire. Ce train de mesures, qui est actuellement en cours de négociation au Parlement européen et au Conseil, se fonde sur les règles bancaires existantes de l'Union européenne et complète les mesures réglementaires adoptées après la crise en garantissant que le cadre réglementaire remédie à tous les problèmes en suspens en matière de stabilité financière, tout en faisant en sorte que les banques puissent continuer à soutenir l'économie réelle. Les propositions de la Commission¹⁰ renforceront les règles de l'Union européenne qui exigent des banques qu'elles établissent des coussins de passifs pouvant, si nécessaire, être utilisés à des fins de renflouement, en mettant en œuvre la norme de capacité totale d'absorption des pertes du Conseil de stabilité financière et en l'intégrant dans les règles existantes relatives à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, ainsi qu'en prévoyant des règles harmonisées sur le rang des instruments de dette admissibles aux coussins constitués par la norme de capacité totale d'absorption des pertes et l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles dans la hiérarchie des créanciers des banques. L'expérience récente a montré une fois de plus combien il était important que les banques détiennent des coussins de passifs – disponibles à des fins de renflouement – détenus par des investisseurs dûment avertis des risques encourus, afin de gérer les crises sans influencer sur la stabilité financière et sans que les contribuables se retrouvent en première ligne pour supporter les coûts. Les propositions de la Commission prévoient également des règles harmonisées concernant l'utilisation d'outils de moratoire par les autorités de surveillance et de résolution pour stabiliser les banques, qui, comme l'a montré l'expérience récente, sont tout aussi importants. En outre, les modifications proposées par la Commission prévoient une harmonisation des règles de rémunération, dont on estime¹¹ qu'elles contribuent globalement à faire diminuer la prise de risque excessive et à faire mieux correspondre la rémunération aux performances, favorisant ainsi le renforcement de la stabilité financière.

Enfin, les mesures bancaires proposent de mettre en œuvre plusieurs normes internationales, et notamment d'introduire un ratio de levier et un ratio de financement net stable, la Commission restant déterminée à coopérer étroitement au niveau international sur les questions de réglementation bancaire ainsi qu'à mettre en œuvre les normes convenues, et suivant de près leur mise en œuvre sur d'autres territoires.

La Commission est consciente du fait que ses propositions permettant aux autorités de surveillance d'autoriser des dérogations à certaines exigences au cas par cas pour les filiales de groupes transfrontières, ce qui est une étape logique de l'union bancaire et du marché unique, suscitent de fortes inquiétudes auprès de plusieurs États membres. La Commission souhaite s'engager dans une discussion constructive sur cette question, afin de faciliter la recherche d'une solution qui préserve les avantages de la proposition tout en tenant compte de la nécessité de parvenir, de manière appropriée, à un équilibre acceptable entre État membre d'origine et État membre d'accueil.

Afin de réaliser des progrès rapides et de parvenir le plus vite possible à une adoption, le Parlement européen et le Conseil sont encouragés à maintenir le champ d'application clairement défini du train de mesures. Les éléments qui resteraient en suspens et qui ne relèvent pas de ce train de mesures pourraient être examinés dans le cadre de réexamens

¹⁰ En plus des éléments mentionnés dans la feuille de route du Conseil de 2016, les propositions de la Commission introduisent également de nouvelles règles dans les domaines des risques de marché, des risques de crédit de contrepartie, des grands risques et des expositions sur contreparties centrales.

¹¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évaluation des règles de rémunération prévues par la directive 2013/36/UE et règlement (UE) n° 575/2013, COM(2016) 510 final.

législatifs ultérieurs, une fois que les négociations en cours sur les mesures bancaires de 2016 seront terminées.

3. Progresser vers un système européen d'assurance des dépôts

| Feuille de route du Conseil de 2016 | Statut | Prochaines étapes |
|--|---|---|
| Poursuivre les travaux constructifs menés au niveau technique. Les négociations au niveau politique commenceront dès que de nouveaux progrès suffisants auront été accomplis en matière de mesures de réduction des risques. | Les travaux techniques sont en cours, mais les progrès politiques sont limités. | Les négociations politiques doivent maintenant commencer afin d'arriver à un accord dès que possible courant 2018 |

Le *rapport des cinq présidents* de 2015 indiquait que le système européen d'assurance des dépôts était une étape essentielle sur la voie de l'achèvement de l'union bancaire. Comme rappelé ultérieurement dans le *document de réflexion sur l'Union économique et monétaire*, la stabilité du système bancaire de l'Union européenne et le fonctionnement du marché intérieur des services bancaires restent une priorité. En réduisant la vulnérabilité des déposants aux grands chocs locaux (pour lesquels les systèmes nationaux de garantie des dépôts disposent de moyens financiers plus limités) et le lien entre les banques et leurs emprunteurs souverains nationaux, un système européen d'assurance des dépôts renforcerait la résilience de l'union bancaire face aux futures crises financières en fournissant une couverture d'assurance forte et uniforme à tous les déposants, quelle que soit leur localisation géographique au sein de l'union bancaire.

La proposition présentée par la Commission en novembre 2015¹² fournit une solution très complète pour atteindre ces objectifs en préconisant le transfert progressif, selon un calendrier défini (qui aurait dû commencer en 2017), de fonds et de la gestion des remboursements des systèmes nationaux de garantie des dépôts vers le système européen d'assurance des dépôts. Un tel fonds central doté d'une capacité financière renforcée serait mieux équipé pour traiter des défaillances bancaires. Il permettrait dans le même temps de surmonter le décalage entre la surveillance et la résolution bancaires centralisées dans l'union bancaire, d'une part, et les garanties des dépôts nationales, d'autre part¹³.

Si l'ambition de la Commission reste forte, les discussions au Parlement européen et au Conseil ont fait apparaître des positions divergentes quant à la conception du système dans sa phase finale (réassurance, coassurance ou assurance intégrale), au calendrier d'établissement de ce système et aux différents niveaux de risques liés à l'héritage du passé et à l'aléa moral présents dans les divers systèmes bancaires nationaux. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la nécessité de veiller à ce que les banques soient, individuellement, suffisamment

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_fr

¹³ Voir aussi l'analyse des effets, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en.

solides avant de partager la charge potentielle des défaillances bancaires au sein de l'union bancaire.

La feuille de route du Conseil de 2016 a confirmé que ce dernier poursuivrait ses travaux constructifs au niveau technique et que les négociations au niveau politique débuteraient dès que des progrès suffisants auraient été accomplis en ce qui concerne les mesures de réduction des risques.

Deux ans après la présentation de la proposition sur le système européen d'assurance des dépôts, qui reste inchangée, le moment est assurément venu d'aller de l'avant, étant donné que sans le système européen d'assurance des dépôts, l'union bancaire pourrait rester vulnérable aux crises futures. Pour redynamiser les négociations, le Parlement européen et le Conseil pourraient par exemple envisager d'introduire le système européen d'assurance des dépôts de manière plus progressive, en fonction des progrès accomplis en matière de réduction des risques et de règlement des problèmes hérités du passé, en commençant par une phase de réassurance plus limitée, évoluant progressivement vers la coassurance.

Lors d'une première phase de réassurance, le système européen d'assurance des dépôts pourrait fournir uniquement une couverture de liquidité, et non une couverture de pertes.

En cas de défaillance d'une banque, les systèmes nationaux de garantie des dépôts devraient d'abord épuiser leurs fonds avant que le système européen d'assurance des dépôts puisse intervenir. Le système européen d'assurance des dépôts fournirait uniquement des liquidités aux systèmes nationaux de garantie des dépôts (ce qui revient en réalité à accorder un prêt puisque les montants devraient être intégralement récupérés auprès du secteur bancaire par la suite) et couvrirait jusqu'à 30 % des déficits de liquidité au cours de la première année (2019), 60 % au cours de la deuxième année (2020) et 90 % au cours de la troisième année (2021)¹⁴. Le reste sera couvert par les systèmes nationaux de garantie des dépôts grâce aux ressources non transférées vers le système européen d'assurance des dépôts au cours de cette phase ou grâce à des contributions ex-post des banques. En laissant la couverture des pertes au niveau national et en fournissant une aide en liquidités aux systèmes nationaux si nécessaire, cette solution, d'une part, garantirait la protection des déposants dès le départ (pour laquelle des liquidités sont nécessaires) et, d'autre part, tiendrait compte des problèmes liés à l'héritage du passé et à l'aléa moral.

Le Fonds d'assurance des dépôts commun, géré par le Conseil de résolution unique existant et financé par les contributions des banques, serait établi progressivement.

Une autre idée envisageable serait de ne pas rendre automatique le passage à la phase de coassurance au terme de la phase de réassurance, mais de le subordonner à une série de conditions. Pour traiter les problèmes liés aux risques hérités du passé et à l'aléa moral, le début de la phase de coassurance, et donc l'accès à la couverture des pertes par le système européen d'assurance des dépôts, pourrait dépendre de conditions qui feront l'objet d'une évaluation par voie de décision de la Commission. Cette décision prévoirait d'abord un examen ciblé de la qualité des actifs pour traiter les prêts non performants et les actifs de niveau III¹⁵ et ensuite une solution aux problèmes relevés (par exemple, des réductions de portefeuille actives). Cet examen de la qualité des actifs devrait avoir lieu lors de la phase de

¹⁴ Voir le tableau 1.

¹⁵ Il s'agit d'actifs généralement très peu liquides et leur valeur ne peut être déterminée à l'aide de mesures observables comme les prix du marché ou des modèles.

réassurance (soit avant 2022 au plus tard) afin que les risques hérités du passé soient traités dans les secteurs bancaires où ils sont apparus avant le début de la phase de coassurance, et ce en tenant compte des progrès considérables en matière de traitement des actifs hérités du passé qui sont actuellement accomplis et qui devraient se poursuivre. Cette seconde phase ne commencerait qu'une fois ces conditions réunies. Ainsi, en ce qui concerne l'examen de la qualité des actifs, un seuil pourrait être défini (comme un certain niveau de ratios de prêts non performants et d'actifs de niveau III) et les banques qui n'atteignent pas le seuil se verraient obligées, par les autorités de surveillance, d'élaborer des stratégies adéquates en la matière.

Les actions envisagées par la Commission et dans le plan d'action de l'Union européenne sur les prêts non performants (voir section 5) faciliteront la mise en œuvre de ces stratégies individuelles.

Une fois ces conditions réunies et la *coassurance* (seconde phase) lancée, le système européen d'assurance des dépôts assurerait aussi, en plus de la couverture totale des liquidités, la couverture progressive des pertes, pour autant que toutes les conditions soient réunies en permanence. En ce qui concerne les pertes, les systèmes nationaux de garantie des dépôts et le système européen d'assurance des dépôts contribueraient en parallèle dès le premier euro de perte, selon une clé de répartition qui évoluerait avec le temps, en partant d'une contribution du système européen d'assurance des dépôts de 30 % dès la première année de la phase de coassurance.

Cela permettrait de s'attaquer efficacement aux problèmes liés aux risques hérités du passé et à l'aléa moral, tout en garantissant une couverture totale des liquidités et des pertes par le système européen d'assurance des dépôts au stade final. De cette manière, le passage à la couverture des pertes par le système européen d'assurance des dépôts serait fonction du traitement par les États membres des problèmes hérités du passé, les États membres concernés disposeraient du temps nécessaire pour prendre les mesures requises et, au final, il serait fait en sorte que le système européen d'assurance des dépôts offre la protection maximale aux déposants et, dans le même temps, des garanties de stabilité financière. Un fonds unique de l'Union européenne est supérieur à n'importe quel système national en termes de capacité d'absorption des risques et de suppression de la spirale que constitue la relation entre les banques et les emprunteurs souverains. L'administration centrale du fonds garantirait aussi une gestion plus rapide et efficiente des défaillances, ce qui pourrait permettre de mieux affronter les situations de crise.

Les négociations sur la proposition relative au système européen d'assurance des dépôts de 2015 ont également permis de dégager d'autres aspects, concernant certaines options et marges d'appréciation incluses dans la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts qui pourraient aussi figurer dans le système européen d'assurance des dépôts (champ d'application du système européen d'assurance des dépôts, niveau visé, affectation des fonds du Fonds d'assurance des dépôts à d'autres mesures). Ces éléments devront être pris en considération en tenant compte du fait que dans un système commun d'assurance des dépôts, la manière dont ces options et ces marges d'appréciation seront mises en œuvre aura des répercussions pour tous les participants. Il convient donc de trouver une solution équilibrée qui tienne compte des spécificités nationales et régionales, tout en veillant à l'égalité de traitement de toutes les banques participantes qui contribuent au système européen d'assurance des dépôts.

La Commission est prête à débattre dès que possible de ces idées avec le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des négociations relatives à sa proposition.

Dans l'attente du passage à la phase de coassurance par le système européen d'assurance des dépôts, il est possible d'encore améliorer la coordination entre les systèmes nationaux de garantie des dépôts et de procéder à une mise en œuvre plus cohérente des règles. La directive relative aux systèmes de garantie des dépôts¹⁶ adoptée en 2014 a amélioré le fonctionnement des systèmes nationaux de garantie des dépôts et offre une meilleure protection aux déposants en leur garantissant une couverture harmonisée dans toute l'Union et des délais de remboursement raccourcis. Comme indiqué dans la communication de la Commission de 2015 qui accompagne la proposition relative au système européen d'assurance des dépôts, l'harmonisation des systèmes nationaux de garantie des dépôts doit aller de pair avec la mise en place du système européen d'assurance des dépôts pour garantir le fonctionnement correct de ce dernier¹⁷. Il existe encore des différences majeures entre les États membres en matière de mise en œuvre des règles contenues dans la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts, par exemple en ce qui concerne les conditions nécessaires pour déclarer des dépôts indisponibles, l'éligibilité de ces dépôts, le financement des systèmes de garantie des dépôts ou l'utilisation des fonds du système de garantie des dépôts. L'union bancaire requiert une meilleure harmonisation de ces différences, non seulement parce que celles-ci seront financées au moyen d'un fonds commun auquel contribueront toutes les banques de l'union bancaire, mais aussi parce qu'une plus grande harmonisation profitera à l'ensemble du marché intérieur.

L'échange d'informations et d'instruments en vue d'une meilleure coordination entre les systèmes nationaux de garantie des dépôts doit aussi être amélioré, car le bon fonctionnement du système européen d'assurance des dépôts passe par la coordination entre les autorités compétentes nationales et les systèmes nationaux de garantie des dépôts ainsi qu'avec le Conseil de résolution unique, parfois dans des délais très courts. Les pouvoirs conférés au Conseil de résolution unique par la proposition relative au système européen d'assurance des dépôts ne sont pas généraux, ils ne recouvrent pas certains aspects liés aux activités d'assurance des dépôts qui sont nécessaires à l'exécution de ses tâches (comme la déclaration d'indisponibilité des dépôts) et sont limités aux États membres qui participent à l'union bancaire. Il convient d'apporter des ajustements à la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts pour faciliter les interventions transfrontières de ces systèmes, renforcer la convergence et améliorer l'échange d'informations entre les systèmes nationaux de garantie des dépôts, les autorités compétentes, le Conseil de résolution unique et l'Autorité bancaire européenne (ABE). L'Autorité bancaire européenne, qui est chargée de préserver l'intégrité, l'efficacité et le bon fonctionnement du secteur bancaire dans tous les États membres, disposera des pouvoirs nécessaires pour promouvoir ces processus et fournir l'assistance correspondante. Les dépôts seront mieux protégés dans le marché intérieur et, par voie de conséquence, le fonctionnement du système européen d'assurance des dépôts s'en trouvera facilité. Une meilleure coopération et un échange d'informations accru entre les autorités nationales et les systèmes de garantie des dépôts de différents États membres, par l'intermédiaire de l'ABE, facilitera aussi l'interaction entre les systèmes nationaux de garantie des dépôts et les autorités nationales des États membres ne faisant pas partie de l'union bancaire et avec le système européen d'assurance des dépôts, ainsi que l'adhésion des États membres qui ne font pas partie de la zone euro au système européen d'assurance des dépôts.

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=FR>.

Le fait de combler cette lacune permettra aussi d'aligner l'architecture des trois piliers de l'union bancaire (surveillance, résolution et garantie des dépôts), étant donné qu'il y aura dans chacun d'eux une institution centrale ou agence de l'Union européenne (respectivement la Banque centrale européenne, le Conseil de résolution unique et le système européen d'assurance des dépôts) chargée de la mise en œuvre et une agence de l'Union (l'Autorité bancaire européenne) qui coordonnera les autorités nationales actives dans leurs domaines respectifs.

Enfin, l'harmonisation de certaines options et marges d'appréciation nationales prévues dans la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts contribuera à réduire encore la fragmentation financière et à simplifier le rôle de coordination joué par le système européen d'assurance des dépôts et l'Autorité bancaire européenne.

4. Achèvement d'un dispositif de soutien pour l'union bancaire

| Feuille de route du Conseil de 2016 | Statut | Prochaines étapes |
|--|--|--|
| <p>Prend acte de ce que les États membres entendent entamer les travaux en septembre 2016 dès lors que tous les États membres participants auront pleinement transposé la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances.</p> <p>Réaffirme que le dispositif de soutien commun doit être pleinement opérationnel au plus tard à la fin de la période transitoire du Fonds de résolution unique, ou plus tôt selon l'état d'avancement des mesures de réduction des risques.</p> | <p>Les travaux techniques ont débuté en novembre 2016.</p> | <p>Les négociations politiques devraient prendre fin d'ici à 2018.</p> |

Lors de la création du mécanisme de résolution unique, les États membres sont convenus de développer un dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique. Celui-ci ne devrait avoir aucune incidence sur le budget à moyen terme, étant donné que les coûts seraient récupérés grâce à des contributions du secteur bancaire. Il a également été convenu que ce dispositif de soutien devait être entièrement opérationnel au plus tard après dix ans¹⁸.

Bien que les cadres européens de surveillance et de résolution aient sensiblement réduit la probabilité et l'incidence potentielle des défaillances bancaires, la nécessité de pouvoir accéder à un dispositif de soutien budgétaire commun pour améliorer la capacité financière du

¹⁸ Déclaration des ministres de l'Eurogroupe et du Conseil «Affaires économiques et financières» sur le dispositif de soutien prévu par le mécanisme de résolution unique, 18 décembre 2013.

Fonds de résolution unique et ainsi faire face aux résolutions bancaires ne peut être totalement écartée. Le principal objectif d'un tel dispositif de soutien est d'insuffler la confiance dans le système bancaire en renforçant la crédibilité des actions menées par le Conseil de résolution unique et en faisant en sorte que ces actions recueillent la confiance absolue de toutes les parties concernées. En tant qu'instrument de dernier recours, il ne serait activé que si les ressources immédiatement disponibles du Fonds de résolution unique s'avèrent insuffisantes pour fournir des fonds propres ou des liquidités.

Il est tout aussi important que les banques systémiques confrontées à des problèmes de résolution des défaillances disposent de liquidités en suffisance, afin de garantir la résilience des déposants, d'autres parties prenantes et du marché en général. Sans préjudice de la disponibilité de liquidités générées par les opérations des banques centrales et en combinaison avec ces dernières, le mécanisme devrait être suffisamment robuste et disposer d'une capacité assez importante pour rassurer les parties prenantes du secteur bancaire et le marché en général quant à sa capacité de subvenir aux besoins éventuels de liquidités d'une banque dans l'adversité.

Le document de réflexion sur l'Union économique et monétaire énumère certains critères qu'un dispositif de soutien devrait remplir pour être opérationnel en cas de crise: présenter une taille appropriée pour pouvoir remplir sa mission; être activable rapidement, ce qui est essentiel en temps de crise; et n'avoir aucune incidence sur le plan budgétaire, étant donné que le règlement relatif au mécanisme de résolution unique dispose que le secteur bancaire rembourse tout décaissement éventuel du Fonds de résolution unique. Aucune place ne devrait plus être laissée aux considérations nationales ni à la segmentation. L'architecture financière et institutionnelle devrait se montrer totalement apte à atteindre les objectifs du dispositif de soutien. Selon le *document de réflexion sur l'Union économique et monétaire*, l'octroi d'une ligne de crédit du mécanisme européen de stabilité (MES) constitue la meilleure option.

Il est également important que le dispositif de soutien garantisse des droits et des obligations équivalents dans tous les États membres participants de l'union bancaire, qu'ils soient membres de la zone euro ou non. L'union bancaire restera ainsi ouverte à la participation de tous les États membres, tant en théorie qu'en pratique. En outre, la notion actuelle de conditionnalité du soutien à la stabilité apporté par le mécanisme européen de stabilité devrait être adaptée dans le cadre du dispositif de soutien budgétaire, en tenant compte du fait que dans le contexte de l'union bancaire, les instruments du corpus réglementaire unique, du mécanisme de surveillance unique et du mécanisme de résolution unique prévoient déjà des mesures incitant les banques à faire preuve de prudence et à engager des réformes le cas échéant.

Les travaux sur le dispositif de soutien commun ont débuté et la feuille de route du Conseil de 2016 a indiqué que le dispositif peut être opérationnel avant la fin de la période de transition, sous réserve de progrès concernant les mesures de réduction des risques.

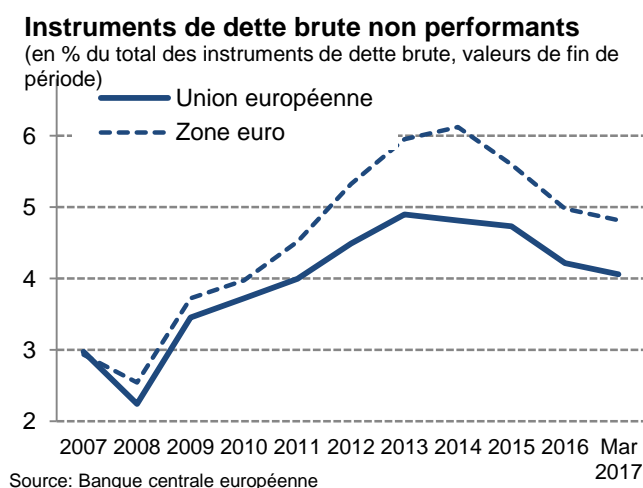
La Commission continuera d'insister sur le fait que le dispositif de soutien doit être opérationnel le plus rapidement possible. Dans ce contexte, elle soutient les travaux en cours du groupe de travail sur l'action coordonnée en vue d'une ligne de crédit du mécanisme européen de stabilité, travaux qui devraient être prioritaires. Ces travaux devront être articulés avec le prochain paquet de propositions de la Commission concernant l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, qui inclura une proposition visant à transformer le mécanisme européen de stabilité en Fonds monétaire européen, dans le cadre du droit de

l'Union. Dans ce contexte, il sera aussi important de garantir un processus décisionnel efficace qui permettra de déployer rapidement le dispositif de soutien, dans les situations de dernier ressort où cela pourrait s'avérer nécessaire.

5. Nouvelles mesures supplémentaires: actions concernant les prêts non performants

| Feuille de route du Conseil de 2016 | Statut | Prochaines étapes |
|--|---|---|
| Présenter, dans le contexte de l'union des marchés des capitaux, une proposition législative d'harmonisation minimale dans le domaine du droit de l'insolvabilité, qui permette également de soutenir les efforts visant à réduire les niveaux des prêts non performants | Proposition législative concernant une nouvelle approche de l'insolvabilité des entreprises en cours de négociation ¹⁹ | Accord entre les colégislateurs sur la proposition législative pour la fin 2018 |
| | | Mise en œuvre du plan d'action 2017 du Conseil sur les prêts non performants |

Outre les actions envisagées dans la feuille de route du Conseil de 2016 pour mener à bien l'union bancaire, plusieurs mesures supplémentaires importantes ont été envisagées au cours de l'année écoulée afin d'encore réduire les risques dans l'union bancaire. Depuis l'adoption de la communication de la Commission de 2015 et de la feuille de route du Conseil de 2016, la nécessité de concentrer les efforts de réduction des risques sur les prêts non performants est devenue de plus en plus évidente. Les prêts non performants pèsent sur la rentabilité et la viabilité des banques concernées et limitent donc la capacité de prêt de ces banques et pourraient, à terme, freiner la croissance économique. La diminution des volumes de prêts non performants est un bon signe. Même dans les États membres les plus touchés, les volumes de prêts non performants ont été sensiblement réduits. Il convient d'accélérer cette tendance et d'empêcher toute accumulation de nouveaux prêts non performants.



¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf.

S'il incombe d'abord et avant tout aux États membres et aux banques elles-mêmes de résoudre le problème des prêts non performants, il est toutefois justifié d'intégrer les efforts menés aux niveaux national et européen afin d'agir sur les stocks de prêts non performants et empêcher la formation future de nouveaux prêts non performants dans les bilans des banques. Ce travail peut bénéficier utilement de l'attention particulière qui est accordée depuis plusieurs années déjà au problème des prêts non performants. Depuis le début de la crise financière, la Commission a encouragé les banques, par le contrôle des aides d'État, à gérer et à réduire leurs actifs dépréciés en recourant aux mécanismes du marché plutôt qu'en faisant peser la charge sur les contribuables. Dans le cas des banques en difficulté dont la viabilité était menacée par ces actifs dépréciés, la Commission a aidé les États membres à mettre en place des mesures ad hoc et systémiques afin de réduire les stocks de prêts non performants des banques (parfois dans le cadre d'un programme d'assistance financière) au moyen de solutions compatibles avec les règles en matière d'aides d'État²⁰. La nécessité d'agir avec détermination pour s'attaquer aux prêts non performants a aussi été soulignée dans les recommandations du semestre européen aux États membres concernés²¹. Les autorités de contrôle des banques ont joué un rôle décisif dans l'amélioration de la notification et de la surveillance des prêts non performants en Europe. Les travaux dans ce domaine doivent reposer sur une approche globale conjuguant diverses initiatives complémentaires, au niveau national et de l'Union si nécessaire, et supposant des actions dans quatre domaines: i) la surveillance, ii) la réforme des cadres applicables en matière de restructuration, d'insolvabilité et de recouvrement des dettes, iii) le développement de marchés secondaires pour les actifs en difficulté, et iv) la promotion de la restructuration du système bancaire. Il est primordial de s'attaquer aux risques encore présents dans le secteur bancaire européen et la Commission est déterminée à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de ses attributions pour continuer à aller de l'avant.

En novembre 2016, dans le cadre des travaux relatifs à l'union des marchés des capitaux, la Commission a présenté, comme mesure importante visant à lutter contre le problème des prêts non performants, une proposition législative sur l'insolvabilité des entreprises, la restructuration et la seconde chance²². Les éléments essentiels de cette proposition, notamment la disponibilité des procédures de restructuration permettant aux entreprises viables en difficulté financière d'éviter l'insolvabilité ainsi que les mesures visant à rendre plus efficaces les procédures en matière de restructuration et d'insolvabilité, contribueraient à réduire le volume des prêts non performants et à empêcher leur accumulation à l'avenir. Des progrès rapides de la part du Parlement européen et du Conseil sur ce dossier sont encouragés et nécessaires et devraient constituer une priorité. Le plan d'action du Conseil sur les prêts non

²⁰ Ces mesures incluaient un transfert des prêts non performants vers des sociétés de gestion de portefeuille (comme en Irlande, en Espagne et en Slovaquie). Elles étaient associées aux aides à la recapitalisation des banques. Dans tous ces cas, les aides d'État ont été autorisées par la Commission au titre du cadre réglementaire de l'Union applicables aux aides d'État, lequel exige de profondes mesures de restructuration et une répartition adéquate des charges. Pour les banques dont la viabilité ne pouvait être rétablie, d'autres mesures autorisées au titre des règles en matière d'aides d'État incluaient des actions propres au secteur bancaire, comme des plans de faillite ordonnés autorisés par la Commission au titre des règles en matière d'aides d'État, ce qui supposait une réduction du stock de prêts non performants présent dans le secteur bancaire. Enfin, plus récemment, la Commission a aussi facilité la création de régimes dépourvus d'éléments d'aide d'État, comme les régimes visant à faciliter la titrisation des prêts non performants.

²¹ Voir la récente communication de la Commission - Semestre européen 2017: recommandations par pays, COM(2017) 500 final du 22 mai 2017.

²² Proposition de directive relative aux cadres de restructuration préventifs, à la seconde chance et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures de restructuration, d'insolvabilité et d'apurement et modifiant la directive 2012/30/UE, 22 novembre 2016, COM(2016) 723 final.

performants publié en juillet 2017²³ va au-delà des engagements en matière de réduction des risques énoncés dans la feuille de route du Conseil de 2016 et prévoit des mesures spécifiques que différents acteurs doivent prendre pour réduire le risque que les prêts non performants font peser sur la stabilité financière, à la fois en luttant contre les prêts non performants hérités du passé et en réduisant le risque d'accumulation de prêts non performants à l'avenir. La Commission salue cette approche globale, qui rejoint ses appels répétés pour lutter contre les prêts non performants et elle prendra rapidement toutes les mesures nécessaires dans le cadre de ses compétences.

Les mesures énoncées dans le plan d'action constituent une avancée importante en matière de réduction des risques et s'ajoutent à celles adoptées dans la feuille de route du Conseil de 2016. Des progrès dans ce domaine favoriseraient l'achèvement de l'union bancaire en supprimant les risques hérités du passé dans le secteur bancaire européen et rendraient les banques européennes plus stables et plus compétitives. La Commission appliquera donc ces mesures avec diligence.

Dans un premier temps, la Commission précise dans le rapport sur le mécanisme de surveillance unique, qui accompagne la présente communication, l'interprétation des articles pertinents de la directive sur les exigences de fonds propres et du règlement sur le mécanisme de surveillance unique. La Commission confirme que les pouvoirs de surveillance qui y sont inscrits permettent aux autorités compétentes d'agir sur la politique de provisionnement d'une banque en ce qui concerne les prêts non performants dans les limites du référentiel comptable applicable, et d'appliquer des ajustements spécifiques lorsque cela s'avère nécessaire à des fins prudentielles.

D'ici au printemps 2018, la Commission adoptera un ensemble complet de mesures destinées à résoudre le problème des prêts non performants ainsi qu'un premier rapport sur la mise en œuvre du plan d'action. Il s'agira des mesures suivantes:

- un *plan détaillé sur la manière dont les sociétés nationales de gestion de portefeuille* peuvent être créées dans le cadre des règles existantes régissant les aides d'État et le secteur bancaire en s'inspirant des bonnes pratiques tirées des expériences passées dans les États membres;
- des *mesures visant à développer davantage les marchés secondaires* des prêts non performants, dans le but, en particulier, de supprimer les contraintes superflues qui pèsent sur la gestion des prêts par les tiers et le transfert de prêts, une fois l'analyse d'impact en cours terminée;
- des *mesures visant à renforcer la protection des créanciers privilégiés* en leur permettant de recourir à des méthodes plus efficaces de récupération de la valeur des prêts garantis. Les travaux menés dans ce domaine dépendront des résultats de l'analyse d'impact et leur cohérence et leur complémentarité par rapport à la proposition de directive de la Commission de novembre 2016 portant notamment sur les cadres de restructuration préventifs sera préservée. Ils ne devraient, par ailleurs, pas nécessiter l'harmonisation des dispositions actuelles en matière d'insolvabilité;
- en outre, étant donné que la gestion des prêts non performants profiterait de cadres plus efficaces et plus prévisibles en matière d'insolvabilité et de recouvrement de prêts, la Commission procède aussi à une évaluation comparative des régimes de recouvrement

²³ Plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe;

<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

des prêts afin de dresser un tableau fiable des retards et des récupérations de valeur auxquels sont confrontées les banques en cas de défaut de l'emprunteur, et elle invite les États membres et les autorités de contrôle à collaborer étroitement au développement d'une méthode d'évaluation comparative fiable et efficace. Dans ce contexte, la proposition de la Commission concernant une directive sur l'insolvabilité des entreprises, les procédures de restructuration et la seconde chance oblige les États membres à collecter des données comparables sur les procédures d'insolvabilité et de restructuration et à les communiquer à la Commission, ce qui serait essentiel pour démontrer l'efficacité du cadre réglementaire dans les États membres en ce qui concerne les créanciers insolvable;

- un rapport, accompagné, si cela se révèle utile, des propositions législatives nécessaires pour modifier le règlement sur les exigences de fonds propres et portant sur l'introduction possible de niveaux minimaux de provisionnement auxquels les banques sont tenues pour les futurs prêts non performants découlant de prêts nouvellement émis, comme l'exige le plan d'action du Conseil. Ces *dispositifs de soutien réglementaire de type prudentiel (pilier 1)* empêcheront l'accumulation et le sous-provisionnement potentiel des stocks futurs de prêts non performants dans les États membres et les banques au moyen de déductions prudentielles et assorties d'échéances des fonds propres. Dans ce contexte, la Commission envisagera aussi d'introduire une *définition commune des expositions non performantes* conformément à celle déjà utilisée à des fins d'information prudentielle²⁴ pour mettre en place une base juridique saine pour garantir la cohérence dans le traitement prudentiel de ces expositions;
- un moyen de *renforcer la transparence en matière de prêts non performants en Europe* en améliorant la disponibilité et la comparabilité des données concernant les prêts non performants et en soutenant potentiellement l'élaboration par les acteurs du marché de plateformes d'information ou de registres de crédit pour les prêts non performants.

6. Nouvelles mesures supplémentaires: un cadre propice à l'élaboration de titres adossés à des obligations souveraines

| Feuille de route du Conseil de 2016 | Statut | Prochaines étapes |
|-------------------------------------|--------|---|
| - | - | À la lumière des travaux du comité européen du risque systémique, la Commission peut décider d'introduire un cadre propice aux titres adossés à des obligations souveraines |

L'objectif consistant à réduire les risques pesant sur la stabilité financière en facilitant la diversification des portefeuilles souverains des banques et en atténuant l'interdépendance entre les banques et les emprunteurs souverains est essentielle pour l'achèvement de l'union bancaire. En ce qui concerne le traitement réglementaire des expositions souveraines, la Commission reviendra sur la question en temps utile, comme indiqué dans la feuille de route

²⁴ Voir le règlement d'exécution (UE) n° 680/2014 de la Commission.

du Conseil de 2016, où il est convenu d'attendre les conclusions du Comité de Bâle, et dans le document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Pour que des progrès tangibles soient réalisés dans ce domaine, les titres adossés à des obligations souveraines pourraient, dans un premier temps, contribuer à l'achèvement de l'union bancaire et au renforcement de l'union des marchés des capitaux. En regroupant et en subdivisant éventuellement en tranches les obligations souveraines de différents États membres, les titres adossés à des obligations souveraines pourraient favoriser une plus grande diversification des portefeuilles dans le secteur bancaire, tout en créant une nouvelle source de garanties de haute qualité particulièrement adaptées aux opérations financières transfrontières. En outre, ce nouveau type d'instruments pourrait éliminer les comportements préjudiciables consistant à rejeter certaines obligations souveraines, qui entravent une affectation économiquement efficiente des fonds. Il pourrait aussi rendre plus attrayantes aux yeux d'investisseurs internationaux les obligations émises sur des marchés par ailleurs modestes et moins liquides. Cela encouragerait le partage et la réduction des risques dans le secteur privé et favoriserait une répartition plus efficiente des risques entre les opérateurs financiers.

La Commission est attentive aux travaux en cours sur les titres adossés à des obligations souveraines et y contribue dans le cadre du comité européen du risque systémique. Sur la base des conclusions de ces travaux, qui seront présentées en décembre 2017, et des consultations menées auprès des parties prenantes concernées, la Commission envisagera de présenter une proposition législative en vue d'un cadre propice à l'élaboration de titres adossés à des obligations souveraines au début de l'année 2018.

7. Continuer à assurer une surveillance de qualité

Le mécanisme de surveillance unique est aujourd'hui pleinement mis en œuvre et est totalement opérationnel, la surveillance intégrée des établissements de crédit apportant des avantages évidents en termes de maintien de conditions équitables pour tous et de renforcement de la confiance. Le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil adopté le même jour que la présente communication souligne que la Banque centrale européenne a pleinement assumé le rôle qui lui a été confié en matière de surveillance et est parvenue, depuis novembre 2014, date à laquelle elle a repris ce rôle, à se construire une réputation solide d'autorité de surveillance efficace et rigoureuse. Il s'agit d'une réussite remarquable, d'autant que les délais étaient extrêmement serrés et que les situations des dix-neuf États membres participants sur lesquelles elle s'est appuyée étaient très diverses sur le plan de la surveillance prudentielle.

Le fonctionnement de l'union bancaire peut être affecté par l'apparition de failles dans la surveillance. Il ressort des récentes évolutions structurelles du marché que les groupes bancaires présentent des structures de plus en plus complexes, qui opèrent par l'intermédiaire d'entités qui échappent à la surveillance bancaire tout en ayant globalement les mêmes activités que les banques. En particulier, des grandes entreprises d'investissement exercent des activités bancaires d'investissement similaires à celles des établissements de crédit qui suscitent des inquiétudes en matière de stabilité financière. Comme annoncé en septembre

2017²⁵, ces problèmes seront abordés dans les prochaines propositions de la Commission examinant le traitement prudentiel des entreprises d'investissement.

8. Prochaines étapes

Compte tenu des progrès accomplis à ce jour et des étapes qu'il reste à franchir pour achever l'union bancaire, tant en matière de réduction des risques que de partage de ces derniers, la voie vers un accord sur l'achèvement de l'union bancaire pourrait être envisagée comme suit:

2017

- Accord des colégislateurs sur les premiers éléments inclus dans le paquet «secteur bancaire» de novembre 2016 (norme internationale d'information financière n° 9 - IFRS 9, hiérarchie des créanciers et grands risques liés à la dette libellée en monnaies étrangères) et progrès majeurs sur le reste du paquet.
- Clarification par la Commission des pouvoirs de surveillance existants afin de lutter contre les risques liés aux prêts non performants dans le cadre du rapport sur le mécanisme de surveillance unique.
- Proposition législative de la Commission sur le contrôle des entreprises d'investissement.

2018

- Obtention d'une position du Parlement européen et d'une orientation générale du Conseil (T4 2017/T1 2018) et adoption par les colégislateurs (T2 2018) du paquet «secteur bancaire» de novembre 2016.
- Obtention d'une position du Parlement européen et d'une orientation générale du Conseil (T2 2018) et adoption par les colégislateurs (T4 2018) de la proposition concernant le système européen d'assurance des dépôts.
- Accord sur un dispositif de soutien commun (2018).
- Propositions de la Commission sur les mesures visant à s'attaquer aux problèmes liés aux prêts non performants (printemps 2018 - à adopter par les colégislateurs pour le début 2019 au plus tard).
- Cadre propice à l'élaboration de titres adossés à des obligations souveraines (début 2018).

Printemps 2019

Toutes les mesures prévues en matière de réduction et de partage des risques doivent être en place et la phase de mise en œuvre doit commencer.

²⁵ Voir la communication de la Commission - Renforcer la surveillance intégrée pour consolider l'union des marchés des capitaux et l'intégration financière dans un environnement en mutation, 20 septembre 2017, COM(2017) 542 final.

9. Conclusions

Malgré les progrès importants accomplis depuis la crise financière, l'union bancaire reste incomplète et ne donne donc pas sa pleine mesure en tant que mécanisme d'absorption des chocs au travers de canaux privés dans une Union économique et monétaire forte. Tous les problèmes sont connus et font l'objet de négociations depuis quelque temps déjà. Le moment est venu de prendre des mesures courageuses mais réalistes; agissons maintenant, quand la conjoncture est favorable et que l'économie européenne connaît une reprise soutenue. Tous les États membres risquent d'en pâtir si la dynamique actuelle n'est pas mise à profit. Pour renforcer l'absorption des chocs par les canaux privés dans l'Union économique et monétaire, l'Union européenne doit parvenir à un équilibre où chacun trouve son compte, et qui se révèle efficace en matière de réduction et de partage des risques. La législature arrivant à son terme, il convient de prendre des décisions politiques claires au cours des prochains mois afin de garantir, d'ici à la fin 2018, un accord sur tous les éléments essentiels qu'il reste à mettre en place. La Commission invite donc le Parlement européen et l'ensemble des États membres à trouver, au cours des prochains mois, un accord politique sur un engagement renouvelé de mener à bien l'achèvement de l'union bancaire d'ici à 2019. La Commission est prête à contribuer activement à ces discussions et à les faciliter.