Système européen d'assurance des dépôts

2015/0270(COD) - 24/11/2015 - Document annexé à la procédure

La présente communication accompagne la proposition législative de la Commission pour le système européen de garantie des dépôts (SEGD). Elle inscrit cette dernière dans le contexte plus large de l' achèvement de l'union bancaire et des nécessaires **mesures additionnelles** de partage et de réduction des risques dans le secteur bancaire.

Achever l'union bancaire : l'union bancaire, élément essentiel de l'Union économique et monétaire (UEM), a été mise en place en réaction à la crise financière qui s'est traduite en une crise de la dette souveraine, notamment dans la zone euro. Cette crise a été causée par le lien qui existe entre les banques et leur emprunteur souverain national respectif.

Le Mécanisme de surveillance unique (MSU) et le Mécanisme de résolution unique (MRU) - les deux premiers piliers de l'union bancaire - ont été mis en place à cet effet. Le MSU est devenu opérationnel en novembre 2014 et permet déjà une surveillance prudentielle indépendante et uniforme. Le MRU sera pleinement opérationnel à partir de janvier 2016, date à laquelle seront versées les premières contributions au Fonds de résolution unique (FRU).

Toutefois, si certains éléments de l'union bancaire sont déjà opérationnels ou le seront bientôt, l'ensemble reste manifestement incomplet. Comme le soulignent le rapport des cinq présidents et la présente communication, l'un des éléments faisant défaut est un système commun d'assurance des dépôts (SEAD).

La Commission propose donc **un système commun d'assurance des dépôts pour l'union bancaire**, sur la base d'une approche de réassurance qui se muera progressivement après un certain nombre d'années en un système d'assurance complète.

Le SEGD **renforcerait la résilience de l'union bancaire en cas de nouvelle crise financière** en rendant les systèmes nationaux de garantie des dépôts moins vulnérables aux grands chocs locaux et **en relâchant davantage le lien entre les banques et leur État d'origine**. Dans ces conditions, le SEGD pourrait contribuer à rassurer les déposants dans toute l'union bancaire et ainsi réduire le risque de panique bancaire et renforcer la stabilité financière.

Financement-relais pour le Fonds de résolution unique (FRU) et dispositif de soutien budgétaire commun : dans le cadre de la mise en place de l'union bancaire, les États membres devraient également débuter les travaux visant à renforcer le mécanisme de financement-relais convenu pour le FRU et à mettre au point un dispositif de soutien budgétaire commun :

1) Un mécanisme de financement-relais : les banques commenceront à contribuer au FRU en 2016, mais celui-ci n'atteindra sa taille définitive d'environ 55 milliards EUR qu'en 2024. Les contributions seront mutualisées progressivement sur une période de huit ans. De ce fait, au cours de la période de transition vers une mutualisation complète, la capacité d'emprunt du FRU sera limitée dans les années à venir.

Pour remédier au risque de capacité inadéquate du FRU, les États membres participants débattent de **la mise en place de lignes de crédit nationales** pour garantir leurs compartiments nationaux. Ces lignes de crédit des États membres financeraient une part du FRU qui ira décroissant. La Commission juge essentiel que les États membres : i) prennent les mesures nécessaires à la mise en place de ces lignes de crédit nationales **avant le 1er janvier 2016**, date à laquelle le conseil de résolution unique deviendra pleinement opérationnel ; ii) engagent une discussion sur l'ouverture d'une **ligne de crédit mutualisée plus solide** par l'intermédiaire du Mécanisme européen de stabilité (MES).

2) Soutien budgétaire commun : même ce vaste ensemble de mesures prudentielles et de gestion de crise pourrait **ne pas suffire** à écarter entièrement le risque d'un recours à un financement public pour augmenter la capacité financière des fonds de résolution. C'est pourquoi les États membres sont convenus que l'union bancaire devait avoir accès à un **dispositif de soutien budgétaire commun qui ne serait utilisé qu'en dernier ressort**. Ce dispositif nécessiterait une mutualisation temporaire des risques budgétaires éventuels liés à la résolution des défaillances dans l'union bancaire. Toutefois, son utilisation devrait n'avoir aucune incidence sur le budget à moyen terme, car les fonds publics utilisés seraient remboursés au fil du temps par les banques (par l'intermédiaire de contributions ex post au Fonds de résolution unique).

Mesures de réduction des risques : selon la Commission, le partage des risques que supposent ces étapes pour renforcer l'union bancaire doit aller de pair avec des mesures de réduction des risques visant à briser plus directement le lien entre banques et emprunteur souverain.

De ce point de vue, la première priorité est de garantir que les États membres **transposeront intégralement** la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD) et la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (SGD). À cette fin, des procédures d' infraction ont été engagées contre les États membres concernés. La Commission a aussi invité les États membres de ratifier l'accord intergouvernemental concernant les contributions des banques au Fonds de résolution unique.

De plus, des **mesures supplémentaires** d'atténuation des risques resteront nécessaires pour accompagner les travaux de mise en place du SEGD :

- pour que le MSU puisse fonctionner efficacement, il est nécessaire de **réduire les options et les marges d'appréciation nationales** dans l'application des règles prudentielles, par exemple, dans la directive et le règlement sur les exigences de fonds propres (CRD IV et CRR) qui s'appliquent aux banques relevant de la responsabilité du MSU. Des progrès importants sont en cours de réalisation à cette fin ;
- **l'harmonisation des SGD nationaux** devrait aller de pair avec la mise en place du SEGD ;
- **le Conseil de résolution unique devrait pouvoir fonctionner aussi efficacement que possible** pour pouvoir réagir rapidement lorsqu'une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible. En outre, l'exigence relative à la capacité totale d'absorption des pertes a été élaborée au niveau international par le Conseil de stabilité financière. La Commission présentera une proposition législative en 2016 afin que cette exigence puisse être mise en œuvre dans les délais prévus, à savoir 2019. La mise en route du FRU devrait également se dérouler sans heurts ;
- il est essentiel que **les fonds publics utilisés pour soutenir un secteur bancaire résilient et solvable soient réduits au minimum et ne soient libérés qu'en dernier ressort**. À cette fin, il est nécessaire de prévoir une application cohérente des règles de renflouement interne prévues par la BRRD, de façon à ce que les coûts de résolution des défaillances des banques soient supportés en premier lieu par les actionnaires et les créanciers ;
- comme l'indique le plan d'action de la Commission pour la mise en place d'une union des marchés de capitaux du 30 septembre 2015, une **plus grande convergence de la législation en matière d' insolvabilité et des procédures de restructuration** dans les États membres est nécessaire ;
- enfin, un certain nombre **d'autres mesures prudentielles ciblées** devraient être mises en œuvre. Ces mesures comprennent les éléments restants du cadre réglementaire convenu au sein du Comité de Bâle, et notamment des mesures visant à limiter l'endettement des banques, à garantir la stabilité du financement bancaire et à améliorer la comparabilité des actifs pondérés en fonction des risques.

La Commission veillera à ce que des mesures supplémentaires de réduction des risques soient prises parallèlement aux travaux en cours pour la mise en place du SEGD, notamment les changements réglementaires nécessaires.

La Commission entend **poursuivre le dialogue avec le Parlement européen, les États membres et toutes les parties intéressées** en ce qui concerne le paquet global relatif au SEGD et aux mesures de réduction des risques.