III

(Actes préparatoires)

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 5 juillet 2023

sur les modifications du cadre de l'Union pour la gestion des crises et l'assurance des dépôts

(CON/2023/19)

(2023/C 307/04)

Introduction et fondement juridique

Le 18 avril 2023, la Commission européenne a adopté 1) une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les conditions de résolution et le financement des mesures de résolution ([1]) (ci-après la «proposition de modification du règlement sur le mécanisme de résolution unique» ou la «proposition de modification du règlement MRU»); 2) une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution et le financement des mesures de résolution ([2]) (ci-après la «proposition de modification de la directive relative au redressement et à la résolution des banques» ou la «proposition de modification de la BRRD»); 3) une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/49/UE en ce qui concerne le champ de protection des dépôts, l'utilisation des fonds des systèmes de garantie des dépôts, la coopération transfrontière et la transparence ([3]) (ci-après la «proposition de modification de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts» ou la «proposition de modification de la DGSD»); et 4) une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ([4]) (ci-après les «modifications proposées en ce qui concerne les chaînes de souscription directe»). La proposition de modification du règlement MRU, la proposition de modification de la BRRD, la proposition de modification de la DGSD et les modifications proposées en ce qui concerne les chaînes de souscription directe sont collectivement désignées ci-après le «paquet législatif proposé».

La Commission a proposé de consulter la BCE sur la proposition de modification du règlement MRU, la proposition de modification de la BRRD et la proposition de modification de la DGSD. Le 23 juin et le 3 juillet 2023, la BCE a reçu des demandes de consultation sur les modifications proposées en ce qui concerne les chaînes de souscription directe émanant respectivement du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen.

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) étant donné que le paquet législatif proposé contient des dispositions ayant une incidence: 1) sur la mission du Système européen de banques centrales (SEBC) consistant à contribuer à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier en vertu de l'article 127, paragraphe 5, TFUE et 2) sur les missions confiées à la BCE en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit conformément à l'article 127, paragraphe 6, TFUE. Conformément à l'article 17.5, première phase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

([1]) COM(2023) 226 final.
([2]) COM(2023) 227 final.
([3]) COM(2023) 228 final.
([4]) COM(2023) 229 final.

Observations générales

1. *Une nécessaire mise à jour du cadre de l'Union pour la gestion des crises et l'assurance des dépôts*

1.1. La BCE est résolument favorable au paquet législatif proposé par la Commission européenne, qui vise à apporter des améliorations à toutes les étapes du cadre de l'Union pour la gestion des crises et l'assurance des dépôts (*crisis management and deposit insurance* – CMDI) ([5]). Le bon fonctionnement du cadre CMDI de l'Union est essentiel pour gérer les défaillances potentielles ou effectives des établissements de crédit de toutes tailles au sein des États membres et entre eux. L'actuel cadre CMDI, qui a été instauré en réponse à la crise financière mondiale de 2008, est maintenant en place depuis plusieurs années, et l'expérience a montré que les réformes mises en œuvre au cours de la dernière décennie ont sensiblement renforcé son efficacité. Cette révision est une importante opportunité pour améliorer encore le cadre CMDI à la lumière de l'expérience des premières années de son application.

1.2. Le paquet législatif proposé entend accroître la résilience des marchés financiers européens en situation de crise. Il poursuit l'harmonisation des règles de gestion des crises applicables dans l'Union et réduit ainsi la complexité de la gestion des crises transfrontalières. Il élargit également la portée de l'éventail des instruments de gestion des crises disponibles pour faire face aux situations de crise et vise à en améliorer l'efficacité, en particulier en ce qui concerne les établissements de crédit de taille petite et moyenne.

1.3. La BCE souscrit aux améliorations du régime d'intervention précoce ainsi qu'aux nouvelles dispositions relatives à la coopération et à l'échange d'informations entre les autorités de surveillance et de résolution, dont l'objectif est d'améliorer le processus de gestion des crises. Dans le cadre de ce régime, il sera important de maintenir une répartition claire des responsabilités entre les autorités de surveillance et les autorités de résolution.

1.4. La BCE souscrit également à l'élargissement du champ de la résolution qui est proposé ([6]), car cela améliorera la gestion efficace des défaillances des établissements de crédit de taille petite et moyenne de manière harmonisée dans tous les États membres ([7]). Cela étant, il est impératif que cet élargissement du champ de la résolution s'accompagne de financements adéquats pour la résolution de ces établissements de crédit de taille petite et moyenne. Sans amélioration de l'accès au financement, la mise en œuvre concrète de l'élargissement du champ de la résolution risque d'être impossible. C'est pourquoi la BCE souscrit pleinement au renforcement du rôle des systèmes de garantie des dépôts (SGD) en cas de résolution, sous réserve de certains garde-fous, par le paquet législatif proposé en vertu du principe voulant que les pertes en cas de défaillance d'un établissement de crédit devraient être supportées en premier lieu par les actionnaires et les créanciers. Il est important que ce rôle soit facilité par un critère du moindre coût harmonisé et une préférence à niveau unique en faveur des déposants.

1.5. Le paquet législatif proposé facilitera l'accès aux dispositifs de financement pour la résolution dans certains scénarios. Cependant, en cas de crise systémique dans laquelle de multiples établissements de crédit rencontrent simultanément des problèmes ou lorsque la mise à contribution d'une certaine catégorie de créanciers aux fins du renflouement interne menace de compromettre gravement la stabilité financière, il serait opportun d'autoriser un accès exceptionnel aux dispositifs de financement pour la résolution afin de protéger l'intérêt public et de prévenir des conséquences systémiques. Face à ces situations exceptionnelles, la BCE serait favorable à l'introduction d'une dérogation aux fins de la stabilité financière prévoyant la possibilité d'accéder aux dispositifs de financement pour la résolution avant une absorption des pertes de 8 % du total des passifs, fonds propres compris, dans des circonstances exceptionnelles, mais sous réserve de solides garde-fous.

([5]) Voir l'avis de la Banque centrale européenne du 8 mars 2017 sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le rang des instruments de dette non garantis dans la hiérarchie en cas d'insolvabilité (CON/2017/6) (JO C 132 du 26.4.2017, p. 1) et l'avis de la Banque centrale européenne du 8 novembre 2017 sur les révisions du cadre de l'Union en matière de gestion de crises (CON/2017/47) (JO C 34 du 31.1.2018, p. 17). Tous les avis de la BCE sont disponibles sur EUR-Lex. Voir également: «*ECB Contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*», disponible sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu.

([6]) Voir l'exposé des motifs de la proposition de modification du règlement MRU, pp. 5 et 10.

([7]) Voir «*ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*», p. 1.

1.6. Malgré l'élargissement du champ de la résolution, certains établissements de crédit seront encore liquidés dans le cadre de procédures nationales de liquidation ou d'insolvabilité. En pareil cas, il importe de garantir une procédure fluide et rapide afin d'éviter toute situation d'incertitude ([8]) après une évaluation négative de l'intérêt public.

1.7. Le paquet législatif proposé entend également harmoniser et améliorer, par exemple au moyen de la préférence à niveau unique en faveur des déposants, la capacité des SGD à intervenir par des mesures préventives et alternatives. La BCE serait toutefois favorable à une plus grande harmonisation de ces mesures. En outre, la BCE aurait apprécié une exigence explicite de séparation entre les fonds des systèmes de protection institutionnels (SPI) et les fonds des SGD dans les articles de la DGSD. Cela garantirait notamment qu'un SPI peut continuer à exercer ses fonctions spécifiques grâce à ces fonds réservés.

1.8. La BCE estime nécessaire d'améliorer les règles en vigueur régissant le transfert des contributions aux SGD lorsque les établissements de crédit s'affilient à un autre SGD au sein de l'Union, car ces règles pourraient faire obstacle à un marché unique plus intégré des services bancaires au sein de l'Union. À cet égard, la BCE préconise de charger l'Autorité bancaire européenne (ABE) d'élaborer une méthodologie de calcul du montant des contributions à transférer afin d'en garantir l'alignement sur les risques transférés.

1.9. La BCE est très favorable à une conclusion rapide du processus législatif, conformément à l'objectif de conclure les discussions avant la fin de la législature actuelle ([9]). Le paquet législatif proposé trouve le juste équilibre entre les objectifs essentiels de protection des contribuables et des déposants et la préservation de la stabilité financière. Il forme un ensemble cohérent, qui doit être analysé comme un tout, car le fonctionnement de ses composantes clés ne sera conforme à l'effet recherché que si elles sont mises en place simultanément.

2. *Achever l'union bancaire*

2.1. Au-delà du paquet législatif proposé, qui représente une étape décisive sur la voie du renforcement de l'union bancaire, d'autres initiatives seront essentielles pour achever l'union bancaire dans les prochaines années.

2.2. Premièrement, un système européen d'assurance des dépôts (SEAD) constitue le troisième pilier nécessaire à l'achèvement de l'union bancaire ([10]) et conforterait la résilience du secteur bancaire de l'Union. La mise en place d'un SEAD avec un total partage des risques, comprenant la couverture complète des besoins de liquidité et des pertes, reste une priorité essentielle ([11]). Un système commun garantirait un même niveau élevé de confiance dans la sécurité des dépôts bancaires dans tous les États membres ([12]), ce qui réduirait le risque de paniques bancaires et préserverait la stabilité financière. Le maintien de la protection des déposants à l'échelle nationale conserve le lien entre un établissement de crédit et son souverain, ce qui fait obstacle à l'instauration de conditions de concurrence équitables, fragilise la stabilité financière et implique qu'un des principaux objectifs de l'union bancaire n'a pas été atteint. La mise en place d'un SEAD pourrait également permettre de nouvelles améliorations du cadre de gestion des crises et de l'intégration transfrontalière au sein de l'union bancaire. La BCE salue l'appel lancé par la Commission au renouvellement des efforts pour parvenir à un accord politique sur le SEAD ([13]) et invite les législateurs de l'Union à avancer dans cette voie.

2.3. Deuxièmement, la pleine mise en œuvre du mécanisme européen de stabilité dans sa fonction de soutien au fonds de résolution unique (FRU) doit être assurée en priorité.

([8]) Voir l'exposé des motifs de la proposition de modification de la BRRD, p. 19.

([9]) Voir la déclaration de l'Eurogroupe sur l'avenir de l'Union bancaire du 16 juin 2022, disponible sur le site internet du Conseil de l'Union européenne à l'adresse suivante: www.consilium.europa.eu.

([10]) Voir le point 1.1 de l'avis de la Banque centrale européenne du 20 avril 2016 sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 afin d'établir un système européen d'assurance des dépôts (CON/2016/26) (JO C 252 du 12.7.2016, p. 1).

([11]) Voir «*ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*», pp. 1 à 4 et 14 à 15.

([12]) Voir le point 1.1 de l'avis CON/2016/26.

([13]) Voir la 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 sur la révision du cadre pour la gestion des crises et l'assurance des dépôts contribuant à l'achèvement de l'union bancaire (COM(2023) 225 final).

2.4. Troisièmement, l'accès à la liquidité est essentiel pour une résolution réussie, comme l'ont également démontré les récentes situations de crise. L'union bancaire ne dispose toujours pas à ce jour d'un cadre organisant l'accès à la liquidité en cas de résolution. Ce cadre devrait être établi conformément aux principes directeurs du Conseil de stabilité financière et aux meilleures pratiques internationales.

Observations particulières

3. *Mesures d'intervention précoce adoptées par l'autorité de surveillance*

3.1. La BCE souscrit aux propositions de la Commission concernant le cadre d'intervention précoce, qui s'appuient sur de précédentes recommandations de la BCE ([14]). Le paquet législatif proposé est important pour remédier aux difficultés actuelles d'application de ce cadre. L'instauration d'une base juridique directe pour l'exercice de pouvoirs d'intervention précoce par la BCE en vertu du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil ([15]) (ci-après le «règlement sur le mécanisme de résolution unique» ou le «règlement MRU») ([16]) réduit le risque découlant de transpositions nationales potentiellement divergentes de la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil ([17]) (ci-après la «directive relative au redressement et à la résolution des banques» ou la «BRRD»). Le paquet législatif proposé supprime également le chevauchement entre les mesures d'intervention précoce et les mesures de surveillance, ce qui améliore leur application pratique ([18]). Outre ces modifications, la BCE est favorable à la mise en cohérence des conditions d'adoption de mesures d'intervention précoce avec les conditions d'adoption de mesures de surveillance par la BCE. Cela élargirait la possibilité, pour l'autorité de surveillance, d'intervenir rapidement en adoptant des mesures d'intervention précoce pour remédier aux carences relevées, même si une infraction avérée ou potentielle aux exigences prudentielles ne s'est pas encore concrétisée. La BCE recommande de supprimer la mention d'une détérioration rapide et significative de la situation financière de l'entité comme condition préalable à une mesure d'intervention précoce. Cette mention pourrait nuire à la capacité d'intervention appropriée et rapide de l'autorité de surveillance face à la détérioration de la situation de l'entité lorsque, par exemple, cette détérioration est significative sans être rapide ou que cette détérioration est liée à des problèmes de gouvernance, aux contrôles internes et à d'autres paramètres non financiers.

3.2. La BCE souscrit également à la proposition d'inclure le pouvoir d'adopter toutes les mesures d'intervention précoce en vertu d'une disposition unique ([19]), sous les mêmes conditions, sans graduation des interventions. Cela permettrait d'adopter rapidement les mesures d'intervention précoce les plus appropriées aux circonstances propres à chaque cas.

3.3. La proposition de modification du règlement MRU entend habiliter la BCE à adopter des mesures d'intervention précoce sur la base d'une infraction avérée ou potentielle à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (*minimum requirements for own funds and eligible liabilities* – MREL) ([20]), même si cette infraction ne contrevient pas aux exigences prudentielles. La MREL vise à faciliter la mise en œuvre d'une stratégie de résolution ordonnée pour un établissement de crédit qui n'est plus viable. À ce titre, elle poursuit un autre but que les exigences prudentielles, dont l'objectif est de garantir la sécurité et la solidité des établissements de crédit. Il s'ensuit que les autorités de résolution sont non seulement juridiquement compétentes mais sont aussi les mieux placées pour suivre le respect des objectifs de la MREL et pour prendre des mesures correctives en lien avec celle-ci. Par conséquent, les autorités de résolution devraient conserver la prérogative exclusive du traitement des infractions à la MREL dans tous les cas où celles-ci ne constituent pas simultanément des infractions aux exigences de fonds propres. Cela éviterait la duplication des missions et toute confusion des responsabilités respectives des autorités de surveillance prudentielle et des autorités de résolution.

([14]) Voir le point 4 de l'avis CON/2017/47 et «*ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*», pp. 2, 5 et 6.

([15]) Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1).

([16]) Voir l'article 1er, point 15, de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 13 du règlement MRU.

([17]) Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

([18]) Voir l'article 1er, point 15, de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 13 du règlement MRU.

([19]) Voir l'article 1er, point 15, de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 13 du règlement MRU.

([20]) Voir l'article 1er, point 15, de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 13 du règlement MRU.

3.4. Si les mesures de surveillance peuvent effectivement traiter certains problèmes structurels de viabilité, elles peuvent s'avérer insuffisantes lorsqu'il s'agit d'établissements de crédit dont le modèle d'entreprise est fragile qui enregistrent des difficultés prolongées et subissent une perte continue de fonds propres. Tant que ces établissements de crédit ne remplissent pas les conditions pour être considérés en situation de défaillance avérée ou prévisible, l'éventail actuel des instruments disponibles peut ne pas fournir à l'autorité compétente des outils suffisants pour inciter ces établissements à prendre les mesures appropriées pour gérer ces risques. L'expérience récente montre qu'une liquidation progressive volontaire, accompagnée d'un soutien approprié en fonds propres et en liquidité, pourrait, dans certaines conditions, constituer une solution économiquement efficace pour la sortie de marché des établissements de crédit dotés d'un modèle d'entreprise fragile, ce qui éviterait un déclin prolongé, comprenant de nouvelles pertes et une diminution des fonds propres pendant plusieurs années, pour aboutir à la défaillance de l'établissement de crédit. De ce fait, la BCE est favorable à l'introduction d'une disposition expresse habilitant les autorités compétentes, dans le cadre d'une intervention précoce, à demander la présentation d'un plan à mettre en œuvre en cas de liquidation volontaire. L'autorité compétente pourrait demander à l'établissement d'inclure d'autres éléments dans ce plan. L'élaboration de ce plan sensibiliserait l'établissement aux options stratégiques disponibles et à leurs coûts. En tout état de cause, la décision finale relative à la mise en œuvre du plan serait laissée à l'établissement concerné et à ses actionnaires.

4. *Préparation de la résolution*

4.1. La BCE souscrit pleinement aux propositions tendant à améliorer la coopération et l'échange d'informations entre la BCE et le Conseil de résolution unique (CRU) dans le cadre de la préparation d'une résolution ([21]). Bien que la BCE, dans sa fonction de surveillance, et le CRU aient déjà instauré entre eux une coopération et des échanges d'informations complets sur la base du protocole d'accord bilatéral ([22]), la BCE souscrit aux propositions tendant à inscrire directement cette coopération plus étroite dans la législation.

4.2. La BCE comprend que le pouvoir qu'il est envisagé de lui conférer de collecter des informations relatives à la résolution, par exemple par des inspections sur place, et de les fournir au CRU ([23]), est censé remplacer le pouvoir d'intervention précoce actuellement prévu dans la BRRD ([24]). Néanmoins, la BCE suggère d'apporter quelques modifications mineures aux dispositions décrivant ce pouvoir et d'introduire un considérant explicatif précisant que les modalités de collecte de ces informations doivent être déterminées au cas par cas.

4.3. En outre, la notion d'«activité de surveillance» n'est pas définie dans le paquet législatif proposé, de sorte qu'il est difficile de définir l'étendue de l'obligation proposée qui incomberait à la BCE d'informer le CRU d'une telle « activité de surveillance » ([25]). La BCE pourrait plutôt informer le CRU de toutes les évaluations prudentielles pertinentes qu'elle conduit, partagées avec ses organes de décision.

5. *Recapitalisation à titre de précaution et soutien public en liquidité*

5.1. La BCE réitère qu'une recapitalisation à titre de précaution est un outil utile pour les circonstances exceptionnelles dans le cadre actuel de gestion des crises, qu'il convient de conserver ([26]). C'est une des exceptions à la règle générale voulant que la fourniture d'un soutien financier public exceptionnel à un établissement de crédit conduit à considérer que celui-ci est en situation de défaillance avérée ou prévisible. La recapitalisation à titre de précaution est soumise à de strictes conditions qui, à ce jour, n'ont été remplies que dans quelques cas. L'utilisation limitée qui a été faite de cet instrument indique que la conditionnalité actuelle est appropriée. De fait, les autorités concernées doivent pouvoir pleinement tenir compte des circonstances propres à chaque cas.

([21]) Voir le considérant 14 et l'article 1er, point 16, de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 13 *quater* dans le règlement MRU.

([22]) «*Memorandum of Understanding between the Single Resolution Board and the European Central Bank in respect of Cooperation and Information Exchange*», disponible sur EUR-Lex.

([23]) Voir l'article 1er, point 16, de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 13 *quater* dans le règlement MRU.

([24]) Voir l'article 27, paragraphe 1, point h), de la BRRD.

([25]) Voir l'article 1er, point 16, de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 13 *quater*, paragraphe 1, point b), dans le règlement MRU.

([26]) Voir «*ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*», pp. 2, 6 et 7.

5.2. La BCE est globalement favorable aux clarifications exposées dans la proposition de modification du règlement MRU ainsi qu'aux propositions tendant à maintenir l'éventail des instruments existant pour l'identification des pertes subies (c'est-à-dire pas d'examen obligatoire de la qualité des actifs puisque d'autres outils tels que les inspections sur place pourraient être également appropriés), car pour être efficaces, les recapitalisations à titre de précaution doivent généralement être rapidement mises en œuvre ([27]).

5.3. Cependant, les conditions d'une recapitalisation à titre de précaution ne devraient pas restreindre la capacité des autorités concernées à tenir compte des circonstances propres à chaque cas. À cet égard, la nouvelle définition de la solvabilité qui est proposée ([28]) obligerait l'autorité compétente à conclure qu'une entité n'est pas solvable aux fins de la recapitalisation à titre de précaution, également sur la base de simples infractions techniques ou vraisemblablement temporaires des exigences de fonds propres, ce qui pourrait indûment limiter davantage les recapitalisations à titre de précaution ainsi que les soutiens publics en liquidité. Par conséquent, la BCE recommande de clarifier la nouvelle définition afin qu'une entité puisse encore être considérée solvable en cas d'infractions avérées ou potentielles aux exigences de fonds propres si ces infractions sont considérées temporaires à la lumière des circonstances propres au cas considéré.

5.4. La BCE reconnaît le bien-fondé d'exiger que les mesures de soutien reposent sur une stratégie de sortie ([29]). Toutefois, fixer un calendrier rigide sans possibilité de le prolonger crée le risque d'un effet de falaise, car les marchés peuvent anticiper la date limite de sortie, ce qui entraînerait des conséquences négatives pour les conditions de marché au détriment des recettes publiques. En outre, il devrait être possible de prendre en compte les évolutions inattendues des marchés. Par ailleurs, la BCE ne voit pas la nécessité d'approuver toute stratégie de sortie du point de vue prudentiel en plus de l'approbation de la Commission déjà requise dans le cadre du processus général d'aide d'État. Pour pouvoir réagir efficacement dans des circonstances imprévues, il conviendrait de supprimer le lien automatique entre un retard dans la mise en œuvre de la stratégie de sortie et une évaluation de défaillance avérée ou prévisible. Enfin, limiter à 2 % du montant total d'exposition au risque le montant des instruments de fonds propres de base de catégorie 1 (*Common Equity Tier 1* – CET1) acquis dans le cadre d'une recapitalisation à titre de précaution pourrait aussi indûment restreindre l'application des solutions possibles. Cela pourrait par exemple créer des effets de falaise indésirables et entraîner le risque que la mesure de recapitalisation soit insuffisante et ne parvienne pas à restaurer la confiance des marchés.

6. *Interventions des systèmes de garantie des dépôts*

6.1. Les mesures préventives des SGD ont démontré leur utilité dans la prévention des crises. En vertu du paquet législatif proposé, les États membres auraient encore la possibilité d'autoriser les SGD à financer des interventions préventives ([30]). Compte tenu des avantages potentiels de ces instruments, la BCE encourage les législateurs de l'Union à faire en sorte que les mesures préventives des SGD soient disponibles dans toute l'Union en vertu d'un cadre harmonisé d'assurance des dépôts. La BCE reconnaît toutefois que les SGD pourraient avoir besoin de temps pour constituer les capacités nécessaires aux mesures préventives et considère par conséquent qu'une période de transition pourrait être appropriée. Une plus grande harmonisation est justifiée pour garantir des conditions de concurrence équitables dans toute l'Union, des garde-fous adéquats et un éventail d'instruments plus complet, afin de garantir la cohérence avec les objectifs généraux du cadre CMDI.

6.2. La BCE approuve les clarifications proposées du règlement MRU ([31]) et de la BRRD ([32]) précisant que les interventions des SGD effectuées conformément aux règles de la DGSD ([33]) relatives aux mesures préventives ne déclenchent pas une évaluation de défaillance avérée ou prévisible. Cela apportera plus de clarté et de sécurité aux autorités compétentes. Néanmoins, la BCE exprime des réserves en ce qui concerne la condition imposant à autoritél'

([27]) Voir l'article 1er, point 20, de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 18 *bis*, paragraphe 2, dans le règlement MRU.

([28]) Voir l'article 1er, point 20, de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 18 *bis* dans le règlement MRU, et l'article 1er, point 19, de la proposition de modification de la BRRD, qui introduit un nouvel article 32 *quater* dans la BRRD.

([29]) Voir l'article 1er, point 20, de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 18 *bis*, paragraphe 2, point b), dans le règlement MRU.

([30]) Voir l'article 1er, point 12, de la proposition de modification de la DGSD, qui modifie l'article 11 de la DGSD.

([31]) Voir l'article 1er, point 19, b), de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 18, paragraphe 4, point d), du règlement MRU.

([32]) Voir l'article 1er, point 17, b), de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 32, paragraphe 4, point d), de la BRRD.

([33]) Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.6.2014, p. 149).

compétente, pour que l'intervention préventive ne déclenche pas une évaluation de défaillance avérée ou prévisible, d'établir qu'une intervention du SGD est nécessaire pour préserver la solidité financière et la viabilité à long terme de l'établissement de crédit concerné ([34]). Par conséquent, la BCE recommande de supprimer cette mention dans les propositions de modification du règlement MRU et de la BRRD.

6.3. La BCE se félicite également de l'harmonisation de l'application du critère du moindre coût avant d'utiliser les fonds du SGD ou lorsque le SGD envisage une mesure préventive ([35]). Dans tous les cas d'utilisation du SGD, un cadre d'application harmonisé du critère du moindre coût contribuera à assurer des conditions de concurrence équitables et garantira la cohérence entre les États membres. Pour la situation particulière des mesures préventives, la proposition de modification de la DGSD relève qu'il est difficile d'évaluer les sommes à recouvrer en cas de liquidation car les mesures préventives sont censées intervenir bien avant toute liquidation prévisible ([36]). La proposition suggère en conséquence d'appliquer un coefficient de 85 % au ratio de recouvrement estimé lors de l'application du critère du moindre coût aux fins d'une mesure préventive, ce qui libérerait des fonds supplémentaires du SGD. L'application uniforme de ce coefficient pour les mesures préventives et alternatives ainsi que pour les contributions des SGD à la résolution garantirait des conditions de concurrence plus équitables et contribuerait à faciliter ces interventions des SGD dans un plus grand nombre de scénarios. Toutefois, sachant que les établissements auxquels des mesures préventives sont appliquées peuvent se trouver dans des situations très diversifiées du point de vue de leur bilan et de leur degré de détérioration, un coefficient pourrait ne pas traiter correctement les spécificités des mesures préventives. Cette question pourrait être traitée plus efficacement par l'ABE dans le cadre de ses projets de normes techniques de réglementation ([37]).

6.4. La proposition de modification de la DGSD prévoit qu'un établissement de crédit qui demande à un SGD de financer des mesures préventives doit soumettre à la consultation de l'autorité compétente une note contenant les mesures qu'il s'engage à prendre pour assurer ou rétablir le respect des exigences de surveillance, y compris les mesures pour atténuer le risque de détérioration de sa solidité financière et renforcer ses positions de fonds propres et de liquidité. La BCE propose de préciser que l'autorité de surveillance serait uniquement tenue de vérifier le respect envisagé des exigences prudentielles. Cette vérification porterait sur les aspects prudentiels et de surveillance des plans de mesures correctives, qui visent à assurer ou rétablir le respect des exigences de surveillance et à garantir la viabilité à long terme de l'établissement de crédit. L'autorité de surveillance devrait travailler en étroite coopération avec les autorités désignées nationales ou les autorités du SGD sur les questions relevant de leurs mandats respectifs et pour lesquelles elles demeurent compétentes. De plus, le SGD et/ou l'autorité désignée ont un réel intérêt à suivre le remboursement par l'établissement de crédit du montant apporté par le SGD à la mesure préventive ainsi que le délai associé; elles sont aussi les mieux placées pour ce faire et pour décider sur cette base s'il y a lieu ou non d'accorder d'autres mesures préventives à cet établissement de crédit.

6.5. La BCE propose une obligation explicite de séparation des fonds du SPI et du SGD. L'expérience a montré qu'un fonds de SPI distinct est important pour le bon fonctionnement de ces systèmes. L'existence de fonds séparés pour le SPI et le SGD apporterait d'importants avantages, étant donné que les fonds séparés du SPI ne sont pas soumis aux contraintes imposées par la DGSD. Par conséquent, un fonds de SPI distinct garantit que le SPI peut continuer à exercer ses autres fonctions avec les fonds réservés à son objet. Par exemple, en intervenant de manière proactive et en temps opportun, le SPI garantit que ses établissements membres satisfont aux exigences réglementaires de fonds propres et de liquidité. La BCE se félicite que, comme par le passé, ces fonds de SPI distincts ne soient pas soumis aux exigences de la DGSD. En ce qui concerne leur rôle en tant que SGD, la BCE est favorable à ce que les SPI restent soumis à la DGSD afin de garantir des conditions de concurrence équitables. La proposition de la Commission – alliée à la séparation des fonds du SPI et des fonds du SGD – conserve donc la flexibilité nécessaire, tout en assurant la clarté juridique et des conditions de concurrence équitables.

7. *Avertissement précoce d'une possible évaluation de défaillance avérée ou prévisible*

7.1. La proposition de modification du règlement MRU prévoit que lorsqu'elles estiment qu'il existe un risque significatif que s'appliquent une ou plusieurs des conditions pour qu'un établissement soit considéré en situation de défaillance avérée ou prévisible, la BCE ou l'autorité compétente nationale concernée en informent le CRU dès que possible ([38]).

([34]) Voir l'article 1er, point 20, de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 18 *bis*, paragraphe 1, point b), dans le règlement MRU, et l'article 1, point 19, de la proposition de modification de la BRRD, qui introduit un nouvel article 32 *quater*, paragraphe 1, point b), dans la BRRD.

([35]) Voir l'article 1er, point 13, de la proposition de modification de la DGSD, qui introduit un nouvel article 11 *sexies* dans la DGSD.

([36]) Voir le considérant 30 de la proposition de modification de la DGSD.

([37]) Voir l'article 1er, point 13, de la proposition de modification de la DGSD, qui introduit un nouvel article 11 *sexies*, paragraphe 5, dans la DGSD.

([38]) Voir le considérant 15 et l'article 1er, point 16, de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 13 *quater* dans le règlement MRU.

La BCE ou l'autorité compétente nationale et le CRU procéderont alors à un échange de vues concernant les mesures envisageables pour prévenir cette défaillance et un calendrier raisonnable de mise en œuvre. La BCE ou l'autorité compétente nationale et le CRU suivront l'évolution de la situation et se réuniront régulièrement.

7.2. La BCE est favorable à cette nouvelle procédure d'avertissement précoce et se félicite qu'elle soit sans incidence sur la procédure bien établie de la résolution ([39]), en particulier les principes, la compétence et la procédure d'évaluation de la défaillance avérée ou prévisible d'un établissement. Cette procédure développera encore les meilleures pratiques en matière de coopération entre la BCE et le CRU. En outre, elle garantit que la BCE ou l'autorité compétente nationale et le CRU peuvent évaluer les situations de crise au fur et à mesure de leur évolution et y réagir de la manière la plus appropriée avec l'éventail complet des instruments dont ils disposent.

7.3. Dans cet ordre d'idées, la BCE se félicite que le déclenchement de cette nouvelle procédure d'avertissement précoce ne constitue pas une condition pour conclure ultérieurement à une défaillance avérée ou prévisible ([40]). Dans les périodes de crises évoluant rapidement, il peut être opportun de procéder immédiatement à cette évaluation, compte tenu de la gravité de la situation et de l'absence de mesures immédiatement applicables susceptibles d'éviter pareille défaillance.

8. *Procédure de résolution*

8.1. La BCE souscrit à l'élargissement du champ de la résolution. Cet élargissement permettra d'appliquer les outils de résolution à un ensemble plus large d'établissements de crédit, ce qui améliorera l'accès aux outils de résolution conformes aux meilleures pratiques internationales et renforcera l'harmonisation de la gestion des crises. Parallèlement, la BCE comprend que la proposition n'imposera pas aux autorités de résolution de vouer les petits établissements de crédit à la résolution lorsque cette mesure serait disproportionnée. Ces établissements de crédit pourraient encore être liquidés en vertu des procédures nationales d'insolvabilité lorsque celles-ci aboutiraient à des résultats plus satisfaisants. En tout état de cause, la BCE souhaiterait une analyse déterminant si l'effet cumulatif des modifications qu'il est proposé d'apporter à l'évaluation de l'intérêt public, y compris le nouvel objectif de minimisation des pertes pour les SGD, aboutit à l'expansion proportionnée de la résolution qui est souhaitée.

8.2. L'élargissement du champ de la résolution aux établissements de crédit de taille petite et moyenne ne peut être crédible que si des solutions réalistes sont trouvées pour garantir un financement adéquat de la résolution, comprenant la capacité interne d'absorption des pertes des établissements de crédit, mais également, et c'est important, l'accès au financement du SGD et aux dispositifs de financement de la résolution.

8.3. Le principe voulant que les pertes enregistrées lors de la défaillance d'un établissement de crédit soient supportées en premier lieu par les actionnaires et les créanciers est une pierre angulaire du cadre de l'Union pour la gestion des crises. La BCE se félicite donc de voir ce principe fondamental confirmé dans le paquet législatif proposé.

8.4. Cela étant, l'élargissement du champ de la résolution aux établissements de crédit de taille petite et moyenne présente des défis. Pour ces établissements, les dépôts sont souvent une importante source de financement et, en fonction des conditions prévalant sur le marché local, ils peuvent avoir des difficultés à émettre d'autres instruments financiers pouvant absorber les pertes de manière fiable ou être convertis en fonds propres en cas de défaillance de l'établissement de crédit. Il peut arriver que la mobilisation des dépôts qui ne sont pas protégés par le SGD (dépôts non garantis) aux fins du renflouement interne engendre des risques pour la stabilité financière, qui pourraient entraîner une destruction de valeur préjudiciable à l'intérêt public. Cette situation peut se produire par exemple lorsque la mobilisation des dépôts non garantis aux fins du renflouement interne dans un établissement de crédit entraîne des retraits de dépôts non garantis dans d'autres établissements de crédit et propage ainsi la contagion. La BCE se félicite que le paquet législatif proposé mette en place des options pour améliorer la protection des déposants en renforçant la capacité du SGD à fournir des financements dans le cadre de la résolution ([41]). Ce renforcement serait réalisé de manière décisive en clarifiant et en élargissant le critère du moindre coût ([42]) et en introduisant une préférence à niveau unique en faveur des déposants avec un rang égal de tous les dépôts ([43]). De même, la BCE souscrit à la proposition de la Commission tendant à la prise en compte de la contribution du SGD dans l'exigence

([39]) Voir le considérant 15 de la proposition de modification du règlement MRU.
([40]) Voir le considérant 16 de la proposition de modification du règlement MRU.
([41]) Voir, par exemple, l'article 1er, point 56, de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 109 de la BRRD.
([42]) Voir l'article 1er, point 13, de la proposition de modification de la DGSD, qui introduit un nouvel article 11 *sexies* dans la DGSD.
([43]) Voir l'article 1er, point 55, a), de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 108, paragraphe 1, de la BRRD.

minimale d'absorption des pertes pour accéder aux dispositifs de financement pour la résolution, y compris au FRU, lorsqu'un instrument de transfert est utilisé ([44]). Ces modifications, qui améliorent la capacité du SGD et des dispositifs de financement pour la résolution à soutenir la résolution des établissements de crédit de taille petite et moyenne, sont une contrepartie indispensable de l'élargissement significatif de l'application des instruments de résolution à ces établissements de crédit. Il importe par conséquent d'adopter le paquet législatif proposé comme un tout et de veiller à ce que les modifications du cadre CMDI soient formulées de manière cohérente. Une mise en œuvre limitée à certains éléments du paquet législatif proposé pourrait empêcher l'application fructueuse de la résolution dans la pratique.

8.5. Conformément au principe voulant que les pertes enregistrées lors de la défaillance d'un établissement de crédit soient supportées en premier lieu par les actionnaires et les créanciers, tous les établissements de crédit voués à la résolution doivent avoir une capacité minimale d'absorption des pertes constituant une première ligne de défense, calibrée conformément à la stratégie de résolution, garantissant ainsi la discipline de marché et minimisant la dépendance à l'égard des sources de financement externes. Toutefois, même avec la possibilité que les SGD contribuent au financement de la résolution et que cette contribution soit prise en compte dans l'exigence minimale d'absorption des pertes de 8 % du total des passifs, fonds propres compris ([45]), l'atteinte de ce seuil de 8 % pourrait renforcer la dynamique négative dans une crise systémique, par exemple en cas de défaillance simultanée de multiples établissements de crédit ou lorsque cela exigerait d'imposer des pertes à certains créanciers, ce qui pourrait gravement compromettre la stabilité financière. Par conséquent, la BCE serait favorable, pour les cas exceptionnels, à l'introduction d'une dérogation aux fins de la stabilité financière permettant d'accéder aux dispositifs de financement pour la résolution conformément à la recommandation du Fonds monétaire international (FMI) ([46]). Cela permettrait d'accéder aux dispositifs de financement pour la résolution avant l'absorption des pertes de 8 % du total des passifs, fonds propres compris, lorsque c'est strictement nécessaire pour protéger l'intérêt public et préserver la stabilité financière. Cette option devrait donc être assortie de conditions rigoureuses et de stricts dispositifs de gouvernance, dans l'esprit d'un mécanisme comparable existant aux États-Unis, par exemple l'exigence de l'approbation conjointe du CRU, de la Commission et de la BCE. Cette dérogation ne pourrait être utilisée qu'en cas de crise effective ou probable à l'échelle de la zone euro ou d'un État membre, en dernier ressort et après avoir utilisé la capacité maximale d'absorption des pertes des établissements de crédit sans nuire à la stabilité financière ([47]).

8.6. Même en élargissant l'évaluation de l'intérêt public, un certain nombre d'établissements de crédit de petite taille resteront probablement hors du champ de la résolution. Pour ces établissements de crédit, pour lesquels l'application du cadre de résolution ne serait toujours pas proportionnée, la BCE serait favorable à des améliorations des procédures nationales d'insolvabilité et à la poursuite de leur harmonisation ([48]). L'ambition du paquet législatif proposé est limitée à cet égard. La BCE encourage les législateurs de l'Union à harmoniser et à étendre dans tous les États membres les mesures alternatives en cas de liquidation, en particulier la capacité des SGD à soutenir les transferts d'actifs et de passifs à un établissement de crédit acquéreur. La BCE souscrit aux modifications proposées de la hiérarchie des créanciers et aux clarifications apportées au critère du moindre coût, qui amélioreront l'accès au financement des SGD et permettront une disponibilité plus large de ces mesures. L'existence de ces mesures alternatives dans tous les États membres permettrait une gestion plus rapide, plus efficace et plus harmonisée des liquidations d'établissements de crédit, ce qui bénéficiera en dernier ressort à la stabilité financière et aux déposants, et limiterait les remboursements à effectuer par les SGD.

8.7. Enfin, la BCE approuve la clarification précisant que la répartition des responsabilités dans la procédure de dépréciation des instruments de fonds propres et des autres engagements éligibles est identique à la répartition des responsabilités dans la procédure de résolution ([49]). Cela implique que les évaluations de défaillance avérée ou prévisible relèvent principalement de l'autorité de surveillance tandis que les autres conditions de la dépréciation sont évaluées par l'autorité de résolution.

([44]) Voir l'article 1er, point 24, a), de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 27, paragraphe 7, du règlement MRU.

([45]) Voir l'article 1er, point 24, a), de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 27, paragraphe 7, du règlement MRU.

([46]) Voir FMI, «*Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management*» (2018), pp. 6 et 30, disponible sur le site internet du FMI à l'adresse suivante: www.imf.org.

([47]) Voir aussi « *ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework* », p. 4.

([48]) Voir «*ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*», pp. 3 et 11. La BCE a encouragé la Commission à étudier la faisabilité de solutions telles que la création d'un cadre européen de liquidation administrative – soutenu par le SEAD – afin de garantir une gestion efficiente et harmonisée des défaillances de ces établissements de crédit.

([49]) Voir le considérant 26 et l'article 1er, point 23, de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 21 du règlement MRU.

9. *Préférence accordée aux déposants*

9.1. La BCE souscrit à la proposition de la Commission tendant à instaurer une préférence en faveur des déposants à niveau unique ([50]). Cette approche assurera une harmonisation accrue de la hiérarchie des créanciers des établissements de crédit au sein de l'Union et garantira que tous les dépôts, y compris ceux des grandes entreprises et les dépôts exclus, ont un rang de priorité identique, supérieur à celui des créances ordinaires non garanties. Cette approche améliorera l'accès au financement des SGD et aura l'avantage de préserver l'ensemble du portefeuille des dépôts, ce qui implique que les SGD pourront mieux contribuer aux mesures de gestion de crise, aussi bien dans le cadre de la résolution que par des mesures préventives ou alternatives, y compris des stratégies de transfert. Cela améliore sensiblement les solutions possibles pour la gestion des crises ([51]) et permet de prévenir plus facilement les préoccupations relatives à la stabilité financière induites par la contagion du fait que d'autres établissements de crédit sont confrontés à des paniques bancaires des déposants non assurés. La plus grande disponibilité de stratégies de cession des activités, soit dans le cadre de la résolution, soit dans le contexte des mesures alternatives du SGD, peut réduire le recours à une liquidation par distribution des actifs pour gérer les défaillances d'établissements de crédit. Cela est bénéfique, car la liquidation par distribution des actifs peut être destructrice de valeur et entraîner des perturbations pour les déposants et pour la stabilité financière. L'approche proposée réduit également la nécessité de rembourser les déposants, ce qui requiert souvent la mobilisation d'importantes sommes par les SGD et restreint ainsi leur liquidité et leur capacité à gérer de nouvelles défaillances d'établissements de crédit. Une meilleure protection de l'accès aux dépôts et de la stabilité financière réduit également les incitations à utiliser l'argent des contribuables lors des défaillances d'établissements de crédit. Il est important de noter que les déposants garantis restent pleinement protégés par le SGD dans tous les scénarios, mais ils bénéficient aussi de stratégies de transfert susceptibles de garantir un accès ininterrompu à leurs dépôts ([52]).

9.2. En accordant à tous les dépôts la priorité par rapport aux créances de rang supérieur dans la hiérarchie des créanciers, cette approche faciliterait également l'imputation des pertes aux instruments de dette non garantis des établissements de crédit, ce qui faciliterait la totale absorption des pertes par les créanciers mobilisables pour un renflouement interne sans risque pour la stabilité financière. Elle réduirait aussi le risque de demandes d'indemnisation en vertu du principe voulant qu'aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'il ne le serait en cas de liquidation, ce qui améliorerait ainsi la résolvabilité ([53]).

9.3. Cela étant, la BCE reconnaît que l'introduction d'une préférence à niveau unique en faveur des déposants pourrait entraîner des coûts supplémentaires pour les SGD dans certains scénarios de gestion des crises bancaires. Bien que la BCE relève qu'une préférence en faveur des déposants à niveau unique s'est révélée fructueuse dans un certain nombre d'États, un complément d'analyse des situations particulières dans lesquelles des coûts supplémentaires pourraient être générés pour les SGD ou dans lesquelles des conséquences involontaires pourraient se produire serait le bienvenu. Il conviendrait également, dans la mesure du possible et en tenant compte de l'expérience acquise dans les États qui ont introduit une préférence en faveur des déposants à niveau unique, que cette analyse examine les conséquences des modifications proposées sur la notation et la valorisation des titres de dette de rang supérieur non garantis et qu'elle approfondisse l'analyse de l'interaction entre la préférence en faveur des déposants à niveau unique et l'éligibilité de certains dépôts aux fins de la MREL. Par ailleurs, la BCE est ouverte à l'étude de solutions alternatives améliorant autant la capacité des SGD à contribuer à la résolution (également par des mesures préventives et alternatives) que ce que permettrait une préférence en faveur des déposants à niveau unique, tout en limitant l'exposition des SGD aux pertes consécutives aux remboursements en cas de liquidation. Dans l'étude de ces solutions, il faudra impérativement veiller à ce que tout élargissement du champ de la résolution soit couplé à un accès adéquat au financement dans le cadre de la résolution, en particulier aux financement des SGD. Enfin, l'incidence de l'introduction d'une préférence en faveur des déposants à niveau unique sur la structure du passif des établissements de crédit mériterait évidemment une attention étroite de l'autorité de surveillance, et la BCE est prête à procéder à cette évaluation minutieuse pour les établissements de crédit placés sous sa surveillance.

10. *Remédier au risque de situations d'incertitude*

10.1. La BRRD impose déjà aux États membres de veiller à ce qu'un établissement de crédit défaillant qui ne fait pas l'objet d'une résolution soit mis en liquidation de manière ordonnée conformément au droit national applicable ([54]). La BCE souscrit aux clarifications apportées à ce mécanisme dans la proposition de modification de la BRRD ([55]), garantissant que cette liquidation est engagée sans délai et qu'elle a pour issue la sortie du marché de l'établissement défaillant ou la cessation de ses activités bancaires dans un délai raisonnable ([56]).

([50]) Voir l'article 1er, point 55, a), de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 108, paragraphe 1, de la BRRD.
([51]) Voir aussi à cet égard «*ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*», pp. 4 et 13.
([52]) Pour de plus amples informations sur l'approche américaine, qui comprend une préférence en faveur des déposants à niveau unique et un recours important aux stratégies de transfert, voir le discours d'Andrea Enria, président du conseil de surveillance de la BCE, «*Of temples and trees: on the road to completing the European banking union*», disponible sur le site internet de la BCE consacré à la supervision bancaire à l'adresse suivante: www.bankingsupervision.europa.eu.
([53]) Voir le point 2.3.2 de l'avis CON/2017/6.
([54]) Voir l'article 32 *ter* de la BRRD.
([55]) Voir l'article 1er, point 18, de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 32 ter de la BRRD.
([56]) Voir le point 3.2 de l'avis CON/2020/25; «*ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework*», pp. 2 et 8.

10.2. Il conviendrait de poursuivre l'harmonisation des procédures nationales pour la gestion des dossiers n'impliquant pas de résolution en habilitant les autorités de résolution à engager une procédure de liquidation administrative pour les établissements qui remplissent les deux premières conditions de la résolution mais qui ne sont pas soumis à une résolution parce que celle-ci n'est pas dans l'intérêt public ([57]). Ce serait la voie la plus efficace pour remédier de manière décisive à la possibilité d'une situation d'incertitude prolongée.

10.3. La BCE est favorable à l'habilitation de l'autorité compétente pour retirer l'agrément des établissements de crédit en situation de défaillance avérée ou prévisible mais qui ne font pas l'objet d'une résolution ([58]). Toutefois, les modifications ne devraient pas introduire d'automaticité et devraient maintenir le retrait d'agrément parmi les pouvoirs discrétionnaires de la BCE conformément au règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil ([59]).

10.4. En ce qui concerne la proposition tendant à établir que le retrait de l'agrément est une condition suffisante pour l'ouverture d'une liquidation ([60]), la BCE considère qu'il est primordial d'éviter toute conséquence involontaire en termes d'interprétations contradictoires ou de transpositions nationales divergentes. La principale proposition de la Commission pour remédier aux situations d'incertitude prévoit que lorsqu'une autorité de résolution constate qu'un établissement de crédit remplit toutes les conditions de la résolution excepté celle de l'intérêt public, l'autorité nationale concernée doit aussi avoir le pouvoir d'engager sans délai la procédure pour liquider l'établissement ([61]). La proposition tendant à faire du retrait de l'agrément une condition « suffisante » pour la liquidation pourrait inciter les États membres à renoncer à la transposition appropriée de cette importante exigence d'habilitation des autorités nationales ([62]). Cette approche pourrait conduire à une interprétation erronée selon laquelle le retrait de l'agrément par l'autorité de surveillance serait le déclencheur exclusif de l'ouverture d'une procédure de liquidation, sans qu'aucun compte ne soit tenu de la conclusion antérieure de l'autorité de résolution sur la question de savoir si les conditions de la résolution ont été remplies. Les autorités administratives nationales ou les tribunaux nationaux pourraient être alors amenés à reporter l'ouverture d'une procédure de liquidation jusqu'au retrait de l'agrément, ce qui ne tiendrait pas compte de la possibilité que dans certains cas, il serait plus approprié d'ouvrir la procédure de liquidation lorsque l'établissement de crédit a encore un agrément bancaire. Au vu de ces considérations, la BCE recommande que le retrait de l'agrément ne soit pas une condition préalable harmonisée de la liquidation des établissements de crédit.

11. *Engagements de paiement irrévocables au FRU*

11.1. La BCE recommande vivement de ne pas augmenter de 30 % à 50 % la part des engagements de paiement irrévocables dans le montant total des contributions ex ante au FRU et aux dispositifs de financement pour la résolution ([63]). La pratique des établissements de crédit ayant souscrit des engagements de paiement irrévocables a montré que le traitement appliqué par certains établissements peut engendrer un risque de surestimation de leurs fonds propres CET1. Lorsqu'il ressort de l'évaluation de la situation d'un établissement de crédit que ce risque existe et n'est pas couvert, cela pourrait déclencher l'adoption de mesures de surveillance pour atténuer ce risque.

([57]) Voir aussi le point 8.6 ci-dessus.

([58]) Voir l'article 1er, point 18, de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 32 *ter*, paragraphe 3, de la BRRD.

([59]) Voir l'article 4, paragraphe 1, point a), et l'article 14, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

([60]) Voir le considérant 16 et l'article 1er, point 18, de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 32 *ter*, paragraphe 4, de la BRRD.

([61]) Voir le considérant 16 et l'article 1er, point 18), de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 32 *ter*, paragraphes 1 et 2, de la BRRD.

([62]) Voir l'article 1er, point 18, de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 32 *ter*, paragraphe 1, de la BRRD et dispose que l'autorité administrative ou judiciaire nationale concernée doit avoir le pouvoir d'engager sans délai la procédure pour liquider l'établissement ou l'entité de manière ordonnée.

([63]) Voir l'article 1er, point 37, a), de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 70, paragraphe 3, du règlement MRU, et l'article 1er, point 53, a), de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 103, paragraphe 3, de la BRRD.

11.2. Le contexte de cette question prudentielle est que pour des besoins comptables, de nombreux établissements de crédit n'enregistrent pas un engagement de paiement irrévocable au passif mais le conservent hors bilan et enregistrent en même temps la sûreté en espèces à l'actif, sans enregistrer de dépense au compte de résultat. Les fonds propres CET1 de l'établissement de crédit sont ainsi surestimés parce qu'ils ne reflètent pas le fait que les ressources apportées en garantie au fonds de résolution ne peuvent pas être récupérées sans paiement en espèces correspondant. L'existence d'un risque prudentiel lié aux engagements de paiement irrévocables a été également reconnue par le Tribunal de l'Union européenne ([64]). Il convient de noter que même les clarifications proposées ne résoudraient pas ce problème ([65]).

11.3. En tout état de cause, la BCE approuve les clarifications ([66]) précisant que lorsqu'un établissement de crédit n'entre plus dans le champ d'application du règlement MRU ou de la BRRD et n'est plus dans l'obligation de verser des contributions au FRU, l'autorité de résolution appelle les engagements de paiements irrévocables pris et restant dus. Cette modification confirme en outre que les établissements de crédit ne peuvent en aucun cas récupérer la sûreté en espèces fournie pour garantir les engagements de paiement irrévocables, à moins d'effectuer un paiement correspondant au fonds de résolution, ce qui déclenche l'obligation de déduire cette sûreté en espèces des fonds propres CET1 des établissements de crédit.

11.4. Enfin, étant donné que certains établissements de crédit ne comptabilisent pas ces contributions au FRU comme une dépense pendant la constitution du fonds, ils devraient alors les enregistrer comme une dépense lorsque le fonds est utilisé. Bien que l'effet sur les ratios prudentiels soit limité par les déductions prudentielles appliquées par la BCE, les engagements de paiement irrévocables accroissent les bénéfices des établissements de crédit en période de calme économique (pendant la constitution du FRU) et augmentent les pertes en période de crise (lorsque le FRU est utilisé), ce qui crée un canal de contagion procyclique. La BCE considère par conséquent que lorsqu'ils ne sont pas comptabilisés en dépenses dans la phase de constitution du FRU, les engagements de paiement irrévocables sont problématiques du point de vue du risque systémique et suggère de réduire le plus possible leur utilisation.

12. *Respect des exigences minimales de fonds propres et d'engagements éligibles (chaînes de souscription directe)*

12.1. Les modifications proposées concernant les chaînes de souscription directe habilitent les autorités de résolution à autoriser certaines entités filiales à satisfaire à la MREL interne sur base consolidée ([67]) plutôt qu'individuelle. Cette possibilité comprend deux ensembles de garde-fous ([68]). Premièrement, pour les entités de résolution qui sont des compagnies financières holdings (mixtes) mères dans l'Union, l'entité filiale doit être la seule filiale directe détenue par l'entité de résolution et l'entité de résolution et l'entité filiale doivent être établies dans le même État membre et faire partie du même groupe de résolution. Pour les autres types d'entités de résolution, l'entité filiale doit être soumise à une exigence de fonds propres au titre du pilier 2 ou à une exigence globale de coussin de fonds propres sur base consolidée. Deuxièmement, l'autorité de résolution doit avoir conclu que le respect de la MREL interne sur base consolidée n'a pas d'incidence négative sur la résolvabilité du groupe concerné ni sur l'application des pouvoirs de dépréciation et de conversion à cette entité intermédiaire ou à d'autres entités du même groupe de résolution.

12.2. En ce qui concerne les entités de résolution qui ne sont pas des compagnies financières holdings (mixtes) mères dans l'Union, un lien est instauré avec une exigence de fonds propres au titre du pilier 2 imposée à l'entité filiale sur base consolidée. La BCE note que les exigences consolidées ou sous-consolidées imposées à une filiale au sein d'un groupe bancaire dans l'Union doivent être fixées conformément aux conditions applicables en vertu du règlement

([64]) Voir arrêt du 9 septembre 2020, BNP Paribas/BCE, T-150/18 et T-345/18, EU:T:2020:394, point 78.

([65]) Voir l'article 1er, point 37, b), de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 70, paragraphe 3 *bis*, dans le règlement MRU, et l'article 1er, point 53, b), de la proposition de modification de la BRRD, qui introduit un nouvel article 103, paragraphe 3 *bis*, dans la BRRD.

([66]) Voir l'article 1er, point 37, b), de la proposition de modification du règlement MRU, qui introduit un nouvel article 70, paragraphe 3 *bis* dans le règlement MRU, et l'article 1er, point 53, b), de la proposition de modification de la BRRD, qui introduit un nouvel article 103, paragraphe 3 *bis*, dans la BRRD.

([67]) Voir l'article 1er, point 3, a), et l'article 2, point 7, a), de la proposition de modification concernant les chaînes de souscription directe, qui modifient respectivement l'article 45 *septies*, paragraphe 1, de la BRRD et l'article 12 *octies*, paragraphe 1, du règlement MRU.

([68]) Voir l'article 1er, point 3, a), et l'article 2, point 7, a), de la proposition de modification concernant les chaînes de souscription directe, qui modifient respectivement l'article 45 *septies*, paragraphe 1, de la BRRD et l'article 12 *octies*, paragraphe 1, du règlement MRU.

(UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil ([69]) (ci-après le «règlement sur les exigences de fonds propres» ou le «règlement CRR») et de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil ([70]) (ci-après la «directive sur les exigences de fonds propres» ou la «CRD»). Par exemple, lorsque l'établissement filiale n'est pas un établissement mère dans un État membre et ne détient pas de filiales dans des pays tiers, l'autorité de surveillance ne peut exiger le respect de certaines obligations en vertu du règlement CRR et de la CRD ([71]) sur base sous-consolidée que lorsque les spécificités du risque ou de la structure du capital d'un établissement le justifient aux fins de la surveillance ou lorsque les États membres adoptent des lois nationales exigeant la séparation structurelle des activités dans un groupe bancaire ([72]).

13. *Autres aspects relatifs au cadre pour l'assurance des dépôts*

13.1. La proposition de modification de la DGSD propose d'apporter plusieurs autres modifications au cadre pour l'assurance des dépôts ([73]). La BCE souscrit à ces modifications, qui entraînent une harmonisation accrue et élargissent l'éventail d'instruments à la disposition des autorités en vertu du cadre CMDI.

13.2. Certaines modifications de la DGSD apparaissent préoccupantes pour la BCE. Premièrement, la proposition de modification de la DGSD vise à conférer à l'autorité de surveillance une obligation de garantir que les établissements de crédit se conforment à leurs obligations en tant que membres du SGD ([74]). Les pouvoirs de l'autorité de surveillance en vertu de la CRD ne peuvent être utilisés que pour atteindre les objectifs qui y sont énoncés et ne peuvent pas être étendus à des questions non liées à ceux-ci, telles que le non-respect, par les établissements de crédit, de leurs obligations en tant que membres du SGD. En outre, les autorités des SGD sont bien mieux placées pour apprécier si ces obligations sont respectées et ce sont elles qui devraient être dotées des pouvoirs d'exécution correspondants. Par conséquent, la BCE recommande de reconsidérer cette proposition.

13.3. Deuxièmement, la proposition de modification de la DGSD suggère que les SGD seront autorisés à placer leurs fonds dans des comptes ouverts auprès de leur banque centrale nationale (BCN) ([75]). L'ouverture de ce type de comptes serait conforme au TFUE ([76]), mais cette disposition pourrait imposer de modifier les statuts de certaines BCN en vertu du droit national afin de garantir que les SGD publics et privés puissent ouvrir les comptes nécessaires. En outre, le financement d'un SGD par une BCN, par exemple par l'octroi de facilités de découvert sur le compte d'un SGD ouvert auprès d'une BCN, ne serait pas compatible avec l'interdiction du financement monétaire, dans la mesure où le SGD constitue un organisme de droit public au sens de l'article 123, paragraphe 1, TFUE ([77]).

14. *Faciliter le transfert des contributions au SGD*

14.1. Actuellement, lorsqu'un établissement de crédit cesse d'être membre d'un SGD et adhère à un autre SGD, ou si certaines des activités de l'établissement de crédit sont transférées à un autre SGD, le SGD d'origine ne transfère au SGD récepteur qu'une petite fraction des contributions passées de l'établissement de crédit. À partir de 2024, lorsque les SGD auront atteint leur niveau cible, la possibilité de transférer les contributions pourrait entièrement disparaître, car seules les contributions des douze derniers mois peuvent être transférées. Dans le cas d'un établissement de crédit qui s'affilie à un autre SGD, cela entraînera un excédent de financement pour le SGD d'origine, car les risques couverts par ce SGD seront réduits tandis que ses moyens financiers seront pratiquement

([69]) Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

([70]) Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

([71]) Voir les parties deux à huit du règlement CRR et le titre VII de la CRD.

([72]) Voir l'article 11, paragraphe 6, du règlement CRR.

([73]) La majorité de ces modifications trouvent leur source dans l'avis de l'Autorité bancaire européenne sur le financement des systèmes de garantie des dépôt et l'utilisation des fonds des systèmes de garantie des dépôts («*Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee scheme funds*») (EBA/OP/2020/02), disponible sur le site internet de l'ABE à l'adresse suivante: www.eba.europa.eu.

([74]) Voir l'article 1er, point 3, a), de la proposition de modification de la DGSD, qui modifie l'article 4, paragraphe 4, de la DGSD.

([75]) Voir l'article 1er, point 11, e), de la proposition de modification de la DGSD, qui introduit un nouvel article 10, paragraphe 7 *bis*, dans la DGSD.

([76]) Voir l'article 17 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC»), qui dispose que, afin d'effectuer leurs opérations, les BCN peuvent ouvrir des comptes aux établissements de crédit, aux organismes publics et aux autres intervenants du marché.

([77]) Voir le Rapport de la BCE sur la convergence de 2022, paragraphe 2.2.3, et l'avis CON/2020/24.

inchangés. À l'inverse, le SGD récepteur présentera un déficit de financement, car les ressources transférées ne seront pas proportionnées aux risques transférés. Ce déficit doit être comblé par l'établissement de crédit qui transfère ou par tous les membres du SGD récepteur. Le cadre actuel pour l'assurance des dépôts réserve un traitement favorable au SGD d'origine aux dépens de l'établissement de crédit qui opère le transfert et/ou des membres du SGD récepteur. S'il est maintenu en l'état, le cadre pour l'assurance des dépôts impose d'importants coûts irrécupérables à un établissement de crédit qui change de SGD d'affiliation, ce qui constitue un important obstacle à l'objectif de promouvoir le marché unique des services bancaires au sein de l'Union.

14.2. La BCE regrette que la proposition de la Commission ne suive pas la recommandation de l'ABE ([78]) qui préconisait de confier à l'ABE l'élaboration d'une méthodologie qui remédierait à ce défaut du cadre pour l'assurance des dépôts. La BCE proposerait de confier à l'ABE l'élaboration d'une méthodologie de calcul du montant des contributions à transférer afin de garantir son alignement sur les risques transférés. Cela réduirait l'excédent de financement dans le SGD d'origine et tout déficit de financement dans le SGD récepteur et éviterait ainsi d'imposer des coûts superflus à l'établissement de crédit qui s'affilie à un autre SGD et aux autres membres du SGD récepteur. Cette méthodologie devrait concilier les intérêts des SGD concernés et préserver la stabilité financière dans l'ensemble du système.

15. *Échange d'informations*

15.1. Le paquet législatif proposé vise à renforcer encore les dispositions régissant l'échange d'informations dans le cadre de la gestion des crises ([79]).

15.2. La BCE est favorable à un échange d'informations exhaustif et en temps opportun entre les autorités compétentes et les autorités de résolution pour les besoins de la gestion des crises. La BCE et le CRU ont déjà conclu un protocole d'accord bilatéral complet qui facilite ces échanges ([80]). Ce protocole d'accord établit de multiples canaux d'échange d'informations et de coopération, garantissant que le CRU est informé des développements pertinents concernant les entités placées sous la surveillance directe de la BCE.

15.3. Toutefois, la BCE a des préoccupations concernant les modifications proposées du règlement MRU et de la BRRD qui imposent à la BCE et aux autres membres du SEBC de fournir au CRU toutes les informations nécessaires à l'accomplissement des missions du CRU en vertu du règlement MRU ([81]) et de fournir à la Commission toute information nécessaire à l'accomplissement de ses missions liées à l'élaboration des politiques, y compris la réalisation d'analyses d'impact, la préparation de propositions législatives et la participation au processus législatif ([82]).

15.4. Le champ matériel de ces obligations n'est pas clair, de sorte que des précisions sur le type d'informations à transmettre au CRU et à la Commission seraient les bienvenues. Plus précisément, toute nouvelle disposition relative à l'échange d'informations à introduire dans la BRRD ne peut s'appliquer qu'à l'objet de la BRRD. Cet échange d'informations ne couvrirait pas, par exemple, les informations relatives à la surveillance prudentielle des établissements de crédit ou aux activités de la Commission dans le domaine de l'élaboration des politiques. La BCE comprend que cet échange d'informations porte uniquement sur des informations sous forme agrégée qui ne concernent pas les établissements de crédit individuels. En outre, la BCE serait favorable à l'établissement de dispositifs de coopération avec la Commission afin de garantir une transmission efficace et fluide de ces informations. Enfin, la BCE comprend que les informations confidentielles seront transmises à la Commission conformément au droit sectoriel pertinent de l'Union établissant la protection des informations confidentielles et les exceptions à cette protection.

([78]) Voir l'avis de l'Autorité bancaire européenne sur l'éligibilité des dépôts, le niveau de garantie et la coopération entre les systèmes de garantie des dépôts («*Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*») (EBA/OP/2019/10), disponible sur le site internet de l'ABE à l'adresse suivante: www.eba.europa.eu.

([79]) Voir l'article 1er, points 25 et 43, de la proposition de modification du règlement MRU, modifiant respectivement l'article 30 et l'article 88 du règlement MRU.

([80]) «Memorandum of Understanding between the Single Resolution Board and the European Central Bank in respect of Cooperation and Information Exchange».

([81]) Voir l'article 1er, point 29, de la proposition de modification du règlement MRU, qui modifie l'article 34 du règlement MRU, et l'article 1er, point 58, de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 128, de la BRRD.

([82]) Voir l'article 1er, point 58, de la proposition de modification de la BRRD, qui modifie l'article 128 de la BRRD.

15.5. Il convient également de rappeler que les informations statistiques confidentielles ne peuvent être transmises au CRU et à la Commission que conformément aux dispositions pertinentes du droit de l'Union relatives à la protection des informations confidentielles. En particulier, l'article 8, paragraphe 4 *bis*, du règlement (CE) n° 2533/98 ([83]) du Conseil autorise les membres du SEBC à transmettre des informations statistiques confidentielles ([84]) aux autorités ou aux organismes des États membres et de l'Union chargés de la surveillance prudentielle des institutions financières, des marchés financiers et des infrastructures financières ou de la stabilité du système financier uniquement dans la mesure et au niveau de détail nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives. Conformément à cette même disposition, les autorités ou les organismes recevant des informations statistiques confidentielles doivent prendre toutes les mesures réglementaires, administratives, techniques et organisationnelles nécessaires pour garantir la protection physique et logique des informations statistiques confidentielles. Sur cette base et sur demande du CRU, la BCE transmet des informations statistiques confidentielles à celui-ci.

16. *Transferts de données à caractère personnel*

16.1. Si le paquet législatif proposé vise à améliorer les dispositions régissant l'échange d'informations dans le cadre de la gestion des crises, il n'aborde pas la question de la protection des données à caractère personnel, qui est un sujet important et un droit fondamental. Le règlement MRU pourrait donner des indications plus claires sur l'échange de données à caractère personnel et des garanties appropriées aux personnes concernées afin de garantir un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu.

16.2. En outre, l'expérience a montré que le respect des règles de protection des données pourrait demander plus de temps afin mener à bien les actions nécessaires avant d'échanger les informations pertinentes Ce temps supplémentaire pourrait engendrer des retards potentiels. Ce serait particulièrement problématique en situation de crise lorsque, par exemple, le CRU a besoin d'informations rapides pour préparer une résolution. Par conséquent, il pourrait être nécessaire d'introduire des dispositions spécifiques pour alléger temporairement les exigences procédurales de protection des données afin de garantir un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu dans ces situations de crise.

Lorsque la BCE recommande de modifier le règlement et les directives proposés, des suggestions de rédaction, accompagnées d'une explication, figurent dans un document de travail technique séparé. Le document de travail technique est disponible en anglais sur EUR-Lex.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 5 juillet 2023.

La présidente de la BCE
Christine LAGARDE

([83]) Règlement (CE) n° 2533/98 du 23 novembre 1998 concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne (JO L 318 du 27.11.1998, p. 8). La base juridique du règlement (CE) n° 2533/98 est l'article 5.4 des statuts du SEBC, qui dispose que le Conseil, selon la procédure prévue à l'article 41 des statuts du SEBC, définit entre autres le régime de confidentialité applicable à la collecte des informations statistiques par la BCE, aidé par les BCN.

([84]) Telles que définies à l'article 1er, point 12, du règlement (CE) n° 2533/98.