

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères et
du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation
des contributions au Fonds de résolution unique

NOR : MAEJ1417964L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord

1° Depuis le déclenchement de la crise économique et financière en septembre 2008, l'Union européenne a pris des mesures importantes et ambitieuses pour surmonter la crise et améliorer la gouvernance de l'Union économique et monétaire (ci-après, UEM). La forte mobilisation des finances publiques nationales, au plus fort de la crise, pour venir au secours du secteur financier a engendré une hausse de l'endettement des États, et de manière indirecte, de fortes tensions sur le marché des dettes souveraines. Cette contagion de la crise bancaire aux finances publiques des États membres a créé un cercle vicieux, qui menaçait l'intégrité même de la zone euro.

Pour y mettre un terme, plusieurs mesures d'urgence ont été prises. Le recours à des mécanismes d'assistance financière européens (mécanisme européen d'assistance financière, fonds européen de stabilité financière, mécanisme européen de stabilité) ou internationaux (fonds monétaire international) a notamment permis de remédier aux besoins de financement des États les plus exposés au risque souverain.

2° Afin de créer une véritable étanchéité entre les faillites bancaires et les dettes souveraines et d'éviter que la transmission du risque bancaire au risque souverain observée dans certains pays de la zone euro ne se reproduise, les chefs d'État ou de gouvernement ont également pris la décision de mettre en place une véritable « union bancaire ». Ce dispositif vise précisément à prévenir le risque de fragmentation financière en mettant en œuvre une supervision et une résolution intégrées des établissements bancaires.

Au-delà de la mise en place de règles prudentielles plus efficaces pour les établissements bancaires de l'Union (cf. le règlement CRR¹ et la directive CRD IV²) et de la création, en 2010, de plusieurs autorités de surveillance prudentielle dans les secteurs de la banque, de l'assurance et des marchés financiers³, l'union bancaire repose sur plusieurs piliers distincts :

- Un premier pilier, consistant à établir un mécanisme unifié de surveillance des banques (ci-après MSU), sous l'égide de la Banque centrale européenne. Sont concernés par ce mécanisme, de manière obligatoire, tous les établissements de crédit des États membres de la zone euro ainsi que des États qui choisiraient, de manière volontaire, d'y participer⁴. Les actes législatifs créant le MSU ont été adoptés en octobre 2013⁵ et le mécanisme sera entièrement opérationnel à partir de novembre 2014.
- Un deuxième pilier, le mécanisme de résolution unique (ci-après MRU), qui introduit un dispositif unifié de résolution des crises bancaires pour les États participant au MSU.

L'Union européenne s'est dotée au préalable, avec la directive « résolution » (ci-après, directive BRR)⁶, de règles harmonisées en matière de redressement et de résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Cette directive, qui s'applique aux vingt-huit États membres de l'Union introduit notamment de nouvelles règles de renflouement interne des banques ("*bail-in*"), exigeant une contribution préalable des actionnaires et des créanciers.

¹ 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 aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n°648/2012.

² Directive (UE) 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 et des entreprises

³ Autorité bancaire européenne, autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, autorité européenne des marchés financiers, comité européen du risque systémique.

⁴ Les États participants au MSU sont donc, de façon obligatoire, la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, Chypre, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande et, à compter du 1^{er} janvier 2015, la Lituanie. Les États non membres de la zone euro ont, par ailleurs, la possibilité de rejoindre le MSU en établissant une procédure de coopération rapprochée avec la BCE au sens de l'article 7 du règlement (UE) n° 1024/2013. La Bulgarie a notamment annoncé, en juillet 2014, son intention de rejoindre le MSU et d'établir, à cette fin, une procédure de coopération rapprochée avec la BCE.

⁵ Règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, et le règlement (UE) n°1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n°1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la BCE en application du règlement (UE) n°1024/2013.

⁶ Directive 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 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/CE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012, du Parlement européen et du Conseil.

Dans le prolongement des nouvelles règles de résolution établies par la directive BRR, le MRU est lui-même articulé autour de deux textes :

- un règlement de l'Union européenne, qui crée un mécanisme de résolution unique des crises bancaires (ci-après, règlement MRU)⁷. Ce règlement définit, d'une part, les modalités de fonctionnement du mécanisme de résolution unique en instituant un conseil de résolution unique chargé d'élaborer les plans de résolution des banques en difficulté, ainsi que celles relatives à la conduite des procédures de résolution. Il crée, d'autre part, un fonds de résolution unique (ci-après, Fonds) des crises bancaires, et précise les modalités de financement des procédures de résolution, en particulier les conditions dans lesquelles il peut être recouru aux ressources du Fonds lorsque les procédures de renflouement interne des banques ne suffisent pas à absorber les pertes. En pratique, la participation au MSU, obligatoire pour les Etats membres de la zone euro, et facultative pour ceux qui n'en sont pas membres, entraîne mécaniquement la participation au MRU⁸ ;

- l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique (ci-après l'accord), signé par 26 États membres de l'Union européenne, qui prévoit le transfert des contributions au Fonds par les États participants et définit les modalités de recours aux ressources des compartiments nationaux et de la partie mutualisée du Fonds au cours de la période transitoire. Cet accord a été signé le 21 mai 2014 par l'ensemble des États membres de l'Union européenne à l'exception du Royaume-Uni et de la Suède. Sa ratification par la France est soumise à l'approbation préalable du Parlement par l'intermédiaire du présent projet de loi.

▪ Enfin, la France a plaidé avec constance pour que l'union bancaire soit complétée par un troisième pilier articulé autour de la garantie des dépôts. Des règles renforcées et harmonisées de protection des dépôts dans chacun des États membres de l'Union ont été adoptées en ce sens. La directive « garantie des dépôts »⁹, adoptée le 16 avril 2014, renforce la législation déjà en vigueur s'agissant de la protection des dépôts inférieurs à 100.000 euros. Elle introduit notamment l'obligation, pour tous les États membres de l'Union, de créer un fonds national de garantie des dépôts -également alimenté par des contributions *ex ante* des banques- pour indemniser les déposants en cas de défaut bancaire. Pour autant, l'idée d'une intégration plus poussée en la matière, sous la forme par exemple d'un fonds de garantie unique, reste à bâtir.

3° L'accord complète donc le régime harmonisé de redressement et de résolution des banques, créé par la directive BRR, et le mécanisme de résolution unique, créé par le règlement MRU.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

(1) Conséquences économiques et financières

L'accord constitue un élément fondamental du deuxième pilier de l'union bancaire et est intrinsèquement lié aux deux textes de l'UE, la directive BRR et le règlement MRU. Les conséquences économiques et financières de l'accord s'appréhendent nécessairement au regard de celles des deux textes mentionnés. Ces conséquences ont été présentées dans l'étude d'impact réalisée à l'occasion de la présentation du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière¹⁰.

⁷ Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles uniformes et une procédure uniforme pour la résolution des établissements de crédit et certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un fonds de résolution unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil.

⁸ Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement MRU : « *Les Etats membres participants au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 1024/2013 sont considérés comme des Etats membres participants au sens du présent règlement* ».

⁹ Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

¹⁰ Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. Etude d'impact, NOR : FCPM1411464L/Rose-1

L'accord permettra de franchir une étape importante dans l'achèvement de l'intégration du marché intérieur dans le domaine financier, en particulier pour prévenir les crises bancaires et empêcher leur contagion aux crises souveraines. En mettant en place une contribution obligatoire pour les banques et en détaillant les modalités de gouvernance et de fonctionnement du mécanisme unique de résolution des crises bancaires, l'ensemble des textes concernés (la directive BRR, le règlement MRU et l'accord) permet de briser le cercle vicieux entre crises bancaires et crises des dettes souveraines et de protéger les finances publiques en cas de faillite bancaire. Il garantit que le secteur financier lui-même assume les coûts liés à la résolution des établissements bancaires, et non les contribuables, comme cela a pu être le cas par le passé.

(2) Conséquences sociales et environnementales

Sans objet.

(3) Conséquences juridiques

a/ Articulation entre l'accord et le droit de l'Union

Dans le prolongement des nouvelles règles de résolution établies par la directive BRR, le MRU est articulé autour de deux textes :

- un règlement de l'Union européenne, qui crée un mécanisme de résolution unique des crises bancaires pour les Etats membres participant au MSU. Ce règlement définit, d'une part, les modalités de fonctionnement du mécanisme de résolution unique en instituant un conseil de résolution unique chargé d'élaborer les plans de résolution des banques en difficulté, ainsi que celles relatives à la conduite des procédures de résolution. Il crée, d'autre part, un fonds de résolution unique des crises bancaires, et précise les modalités de financement des procédures de résolution, en particulier les conditions dans lesquelles il peut être recouru aux ressources du Fonds lorsque les procédures de renflouement interne des banques ne suffisent pas à absorber les pertes ;

- l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique, qui prévoit le transfert des contributions au Fonds par les Etats participants et définit les modalités de recours aux ressources des compartiments nationaux et de la partie mutualisée du Fonds au cours de la période transitoire. Celui-ci fixe également les règles relatives à l'utilisation des ressources, mutualisées et non-mutualisées, du Fonds dans le cadre d'une procédure de résolution, pendant la phase transitoire. Cet accord a été signé le 21 mai 2014 par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne à l'exception du Royaume-Uni et de la Suède. Sa ratification est soumise à l'approbation préalable du Parlement par l'intermédiaire du présent projet de loi.

Cet accord ne s'inscrit pas formellement dans le cadre juridique de l'Union européenne, mais il lui est étroitement lié du fait notamment des références aux dispositions du droit de l'Union européenne. Il s'appuie en outre, pour sa mise en œuvre, sur les institutions européennes dans le cadre des prérogatives que celles-ci tirent précisément des traités européens. Les Etats membres restent compétents pour transférer au Fonds les contributions bancaires perçues au niveau national et organiser les modalités de ce transfert. Le recours au Fonds est subordonné à l'entrée en vigueur de l'accord entre Etats membres participants sur le transfert et la mutualisation des contributions. L'accord est, par conséquent, conçu comme un instrument complétant la législation de l'Union en matière de résolution bancaire et contribuant à la réalisation des objectifs des politiques de l'Union, à laquelle il est intrinsèquement lié. En outre, l'accord prévoit explicitement la primauté du droit de l'Union européenne sur les dispositions de l'accord et affirme l'objectif de son intégration dans le cadre juridique de l'Union européenne dans un délai de dix ans après son entrée en vigueur.

b/ Conséquences juridiques en droit interne

La mise en œuvre de l'accord imposera de prendre des dispositions juridiques de droit national afin de garantir sa mise en œuvre.

Deux stipulations de l'accord appellent, en particulier, des mesures législatives. L'article premier de l'accord prévoit que les Etats qui participent au MRU s'engagent à transférer au Fonds les contributions perçues au niveau national en vertu de la directive BRR et du règlement MRU. L'article 3 prévoit, au paragraphe 3, que les contributions perçues en 2015 au titre de la directive BRR soient versées au Fonds au plus tard le 31 janvier 2016.

Ces stipulations créent des obligations nouvelles qui impliquent des modifications législatives. En effet, ni le règlement MRU, ni la directive BRR, publiée le 12 juin dernier et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015, ne comportent de dispositions prévoyant le versement au Fonds des contributions perçues en 2015. La seule transposition et mise en conformité du droit existant avec les dispositions du règlement MRU et de la directive BRR sont insuffisants pour opérer un tel versement :

- La directive BRR prévoit que les contributions des établissements assujettis alimentent le ou les fonds nationaux de résolution ;
- Les dispositions du règlement MRU intéressant l'alimentation du FRU ne seront applicables qu'à compter du 1^{er} janvier 2016 en prévoyant notamment dans son article 67 § 4 que « les contributions visées aux articles 69, 70 et 71 sont perçues auprès des entités visées à l'article 2 par les autorités de résolution nationales et transférées au Fonds conformément à l'accord. »

Aucune des dispositions précitées ne prévoit ainsi le transfert des contributions perçues par l'autorité nationale de résolution en 2015 qui ont pour seule vocation à alimenter le dispositif national de résolution.

En droit interne, les dispositions pouvant organiser un mécanisme national de résolution et son alimentation par des contributions des établissements couverts sont de niveau législatif ; il convient en conséquence d'habiliter le mécanisme national à reverser ces contributions au FRU, en application de l'accord.

Cela devrait se traduire par un aménagement du mandat du fonds de garantie des dépôts et de résolution. Le mandat de cette personne morale de droit privé est défini à l'article L.312-4 du Code monétaire et financier, qui est pour l'heure limité à l'indemnisation des déposants, à des interventions à titre préventif et, depuis l'adoption de la loi du 26 juillet 2013, à des interventions dans le cadre de la procédure de résolution bien qu'il ait vocation à être aménagé dans le cadre de la transposition de la directive BRR :

« Les établissements de crédit, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes et les entreprises d'investissement, à l'exception des sociétés de gestion de portefeuille, agréés en France adhérent à un fonds de garantie des dépôts et de résolution qui a pour objet d'indemniser les déposants en cas d'indisponibilité de leurs dépôts ou autres fonds remboursables du public, à l'exclusion des fonds recueillis par l'émission de titres de créance et, sur demande de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, d'intervenir, dans les conditions prévues à l'article L.613-31-15, auprès d'un établissement de crédit, d'une entreprise d'investissement, autre qu'une société de gestion de portefeuille, d'une compagnie financière et d'une compagnie financière holding mixte. »

III – Historique des négociations

(1) Face au risque de fragmentation financière au sein de la zone euro, le Conseil européen et les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro ont décidé d'approfondir l'intégration de la supervision du secteur bancaire lors du sommet des 28 et 29 juin 2012. Sur la base de la feuille de route « *Vers une véritable union économique et monétaire* », transmise en novembre 2012 par Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso, Mario Draghi et Jeroen Dijsselbloem, le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 est convenu de progresser vers une intégration plus approfondie et une solidarité renforcée dans l'UEM. Celle-ci visait la réalisation d'une « union bancaire », à travers l'adoption du MSU, de nouvelles règles relatives à la résolution des établissements bancaires, et au fonctionnement des systèmes de garantie des dépôts, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de résolution unique, pour les États participant au MSU. S'agissant de ce dernier point, le Conseil européen a indiqué que le MRU devait « *permettre de préserver la stabilité financière et d'assurer un cadre effectif pour la résolution des défaillances des établissements financiers, tout en protégeant les contribuables lors de crises bancaires. Il devrait s'appuyer sur les contributions du secteur financier lui-même et comporter des dispositifs de soutien appropriés et effectifs. Ce dispositif de soutien devrait être neutre à moyen terme sur le plan budgétaire, en garantissant que l'aide publique soit compensée par des prélèvements ex post sur le secteur financier* ».

(2) Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté, le 10 juillet 2013, une proposition de règlement 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° 1093/2013 du Parlement européen et du Conseil. Le Conseil est parvenu à un accord politique (orientation générale) sur le règlement MRU le 19 décembre 2013. A cette occasion, les États membres ont décidé que le transfert et la mutualisation des contributions perçues au niveau national, ainsi que leur utilisation pendant la période transitoire nécessaire à la constitution d'un fonds de résolution unique, devraient être traités dans le cadre d'un accord et non pas, comme le proposait initialement la Commission, dans le cadre du règlement MRU sur le fondement de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, TFUE), qui est la base marché intérieur. En effet, certains États membres considéraient que le transfert et la mutualisation des contributions devaient rester de la compétence des États membres et ne pouvaient être organisés par une norme du droit de l'Union.

(3) Pour respecter leurs préoccupations, le choix a donc été fait, en opportunité, de recourir à un accord portant sur les seuls transferts et la mutualisation des contributions perçues au niveau national, le reste des aspects du dispositif continuant à relever du droit de l'Union. Le recours à un accord était juridiquement possible, parce que, de manière générale, la matière dont relève le règlement concerne le marché intérieur, qui est une compétence partagée (cf. article 4, paragraphe 2, lettre a, TFUE) et parce qu'en l'espèce, l'obligation de transférer les contributions au Fonds, non régie par le droit de l'Union, demeure de la compétence des États membres.

(4) Une fois ce choix acté, les négociations entre les parties contractantes ont eu lieu entre le 9 janvier 2014 et la signature de l'accord le 21 mai 2014. Elles ont principalement porté sur la fixation de la durée de la période transitoire, sur la possibilité de recourir à des prêts entre les compartiments du Fonds, sur la mise en place d'un mécanisme de recours en cas de non-respect par l'une des parties des principes généraux de l'accord et sur les modalités de remboursement des États membres de l'Union qui ne participent pas à l'accord en cas d'utilisation du budget général de l'Union au titre de la responsabilité non contractuelle et des coûts y afférents. En parallèle, les négociations sur le règlement MRU se sont poursuivies et ont abouti à un accord avec le Parlement européen en mars 2014. Le texte a ainsi pu être formellement adopté par le Parlement européen le 3 juillet et par le Conseil le 14 juillet 2014.

IV – État des signatures et ratifications

(1) L'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique a été signé le 21 mai 2014 à Bruxelles par vingt-six États membres de l'Union européenne : la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovaquie et la Finlande.

(2) A ce jour, aucun État contractant n'a notifié au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, dépositaire du traité, l'achèvement de sa procédure nationale de ratification ou d'approbation.

V - Déclarations ou réserves

(1) La France n'a fait aucune déclaration ni émis aucune réserve lors de l'adoption du traité.

(2) La Bulgarie, la République Tchèque, l'Allemagne, l'Estonie, Malte, la Roumanie, la Slovaquie et la Finlande ont fait la déclaration suivante : « Pour la République de Bulgarie, la République Tchèque, la république fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République de Malte, la Roumanie, la République Slovaque et à la République de Finlande, l'accord sur le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique dans son entier, et en particulier ses considérants 6 et 13 ainsi que ses articles 5 et 7, ainsi que les considérants et les articles du règlement MRU doivent être interprétés de telle manière qu'ils ne créent aucune obligation d'engagement entre les parties contractantes, d'amendement du traité MES ou en particulier de toute forme de soutien financier ou de mesures qui empièteraient sur la souveraineté budgétaire et fiscale des parties contractantes¹¹ ».

(3) Le Danemark a fait la déclaration suivante : « Le gouvernement danois indique que la signature n'exprime pas, en tant que telle, l'intention du Danemark de ratifier l'accord intergouvernemental. Une possible ratification danoise à venir dépendra de la décision danoise à venir concernant la participation à l'Union bancaire¹² ».

¹¹ Note verbale du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 12.06.2014, SGS14/07693, Annexe I

¹² Note verbale du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 12.06.2014, SGS14/07693, Annexe II