

N° 307

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le **transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 798 (2013-2014) et 308 (2014-2015)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS .....	5
<b>INTRODUCTION : RÉOLUTION NATIONALE ET RÉOLUTION UNIQUE,     GARANTES DE LA STABILITÉ DE LA ZONE EURO</b> .....	7
<b>I. UN CADRE COMMUN DE RÉOLUTION DÉFINI PAR UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE</b> .....	7
<b>II. LE MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE, DEUXIÈME PILIER DE L'UNION BANCAIRE</b> .....	8
<b>PREMIÈRE PARTIE : UN MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE COMPLEXE     ADOSSÉ À UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT PRIVÉ</b> .....	13
<b>I. UN MÉCANISME DE RÉOLUTION POUR FAIRE FACE AUX CRISES BANCAIRES DANS LA ZONE EURO</b> .....	13
A. CHAMP ET STRUCTURE DU MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE.....	13
B. LES MISSIONS DU MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE : PRÉVENTION ET RÉSOLUTION, DANS LE CADRE D'UN PROCESSUS DÉCISIONNEL COMPLEXE.....	14
<b>II. UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT PERMETTANT DE RÉDUIRE LE RISQUE D'APPEL AU CONTRIBUABLE</b> .....	16
<b>III. LES CONTRIBUTIONS AU FONDS DE RÉOLUTION : UN ENJEU MAJEUR POUR LES BANQUES FRANÇAISES ET LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE</b> ....	17
A. DES CONTRIBUTIONS FONDÉES SUR LE RÈGLEMENT « MRU » ET PERMETTANT D'ATTEINDRE LE NIVEAU-CIBLE DE 55 MILLIARDS D'EUROS .....	17
B. UNE CLÉ DE CALCUL COMPLEXE, ÂPREMENT NÉGOCIÉE ET QUI DEVRAIT PLACER LE SECTEUR BANCAIRE FRANÇAIS À PARITÉ AVEC L'ALLEMAGNE.....	18
1. <i>Une période transitoire (« phasing-in ») qui permet de réduire la contribution totale du         secteur bancaire français</i> .....	19
2. <i>Des ajustements techniques dans la définition des passifs pris en compte</i> .....	21
3. <i>Des modalités de paiement ayant des conséquences financières significatives pour les         établissements restent encore à définir</i> .....	23
C. DES CONTRIBUTIONS QUI S'AJOUTENT À DES CHARGES IMPORTANTES POUR LE SECTEUR BANCAIRE FRANÇAIS AU DÉTRIMENT DU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE.....	24

<b>DEUXIÈME PARTIE : UN ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL INDISPENSABLE AU FONCTIONNEMENT DU FONDS DE RÉOLUTION UNIQUE .....</b>	<b>31</b>
<b>I. LE TRANSFERT DES CONTRIBUTIONS DES ÉTABLISSEMENTS .....</b>	<b>32</b>
<b>II. L'UTILISATION DES RESSOURCES DU FONDS : UNE MUTUALISATION PROGRESSIVE ET ENCADRÉE .....</b>	<b>33</b>
<b>A. LA MUTUALISATION EN CISEAU DES RESSOURCES DU FONDS .....</b>	<b>33</b>
<b>B. LA RECONSTITUTION DES RESSOURCES DU FONDS EN CAS D'UTILISATION.....</b>	<b>36</b>
<b>C. LE TRANSFERT TEMPORAIRE ENTRE COMPARTIMENTS : UNE MUTUALISATION SUPPLÉMENTAIRE TRÈS ENCADRÉE .....</b>	<b>36</b>
<b>III. LE CAS DES ÉTATS MEMBRES DONT LA MONNAIE N'EST PAS L'EURO .....</b>	<b>37</b>
<b>IV. LES AUTRES DISPOSITIONS.....</b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>41</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>53</b>

---

Mesdames, Messieurs,

La crise économique et sociale profonde que nous connaissons est issue d'une crise financière dont l'ampleur s'explique notamment par **les difficultés et les défaillances d'établissements financiers majeurs**. Les conséquences de la faillite de Lehman Brothers en 2008 ont conduit les gouvernants de tous les pays à venir en aide à leurs établissements en crise, qu'il s'agisse de Northern Rock, de Royal Bank of Scotland, de Hypo Real Estate, de Commerzbank ou encore de Dexia, s'agissant de la France. Ainsi, le niveau des besoins en financement lors d'une crise bancaire, ainsi que les conséquences potentielles d'une faillite sèche pour l'ensemble de l'économie, ont mis les États « au pied du mur » et les ont contraints à apporter un **soutien public massif**, sous la forme de garanties ou de recapitalisations.

Tirant les leçons de cet aléa moral qui permet aux banques systémiques de prendre des risques en sachant qu'elles seront sauvées par le contribuable en raison de leur taille et des conséquences d'une faillite sur l'économie, **l'un des principaux chantiers de régulation bancaire a été la mise en place d'un système dit de « résolution », c'est-à-dire de gestion des défaillances bancaires**. Ainsi, dans la déclaration finale du sommet de Pittsburgh, les États membres du G 20 s'étaient engagés à « *développer des outils et des cadres pour un règlement efficace des faillites des groupes financiers afin d'atténuer les perturbations résultant des faillites d'institutions financières et de réduire l'aléa moral à l'avenir* »<sup>1</sup>. Ainsi, la résolution bancaire permet non seulement de réduire le coût économique et budgétaire des éventuelles défaillances bancaires à venir, mais, en limitant l'aléa moral dont ont bénéficié les banques jusqu'alors, elle contribue à modérer certains comportements risqués au sein des établissements et, ainsi, à réduire la probabilité de leur occurrence.

Au sein de la zone euro, ce chantier s'est inscrit dans le cadre de **l'union bancaire**, projet visant à briser le cercle vicieux entre la dette bancaire et la dette souveraine en réduisant au maximum le risque d'un appel au contribuable national en cas de défaillance bancaire par un mécanisme de résolution unique (MRU) adossé à un fonds de résolution unique (FRU) alimenté par l'ensemble des banques de la zone. L'accord dont le présent projet de loi vise à autoriser la ratification vise, précisément, à **permettre à ce fonds de résolution unique européenne de fonctionner, en permettant le transfert des contributions bancaires depuis les États membres vers le fonds et en organisant la mutualisation, progressive sur une période transitoire de huit ans, de ces mêmes contributions**.

---

<sup>1</sup> Déclaration finale du sommet du G 20 à Pittsburgh, 24 et 25 septembre 2009.

La mise en place du mécanisme de résolution unique a suscité de nombreux débats et de longues négociations entre les États membres, d'abord sur les modalités de la mutualisation, définies par l'AIG, puis sur le calcul des contributions des banques, défini par des actes d'exécution et délégué. Le point de départ de cette dernière négociation était très défavorable aux banques françaises, qui étaient handicapées par cette particularité de disposer d'un montant total de passif important, assorti d'un montant total de dépôts relativement faible, en raison de la captation de l'épargne par l'épargne réglementée et l'assurance-vie. Estimé, au terme de la négociation, à un montant d'environ 15 milliards d'euros, soit un niveau proche de la contribution des banques allemandes, le montant des contributions des banques françaises reste important au regard, non seulement, de leurs faibles risques, tels que mesurés par les récents tests de résistance conduits par la Banque centrale européenne et de l'Autorité bancaire européenne, mais aussi de la faible probabilité que la résolution des établissements français puisse être utilement financée par un fonds de résolution disposant de seulement 55 milliards d'euros à horizon 2024.

**Le mécanisme de résolution unique et, par conséquent, la ratification de l'accord intergouvernemental sont absolument nécessaires pour permettre la stabilité de la zone euro et garantir la solidité du paysage bancaire européen. Pour autant, la vigilance du Parlement français s'impose afin de s'assurer que cette stabilité et cette solidité ne se fassent pas au détriment du financement de l'économie française par les banques françaises.**

Souscrivant à l'objectif d'organiser une gestion commune des crises bancaires au sein de la zone euro et d'en mutualiser, quoique progressivement, le financement au travers d'un fonds de résolution unique, **votre commission des finances vous propose donc d'adopter le présent projet de loi.** Elle l'a cependant complété d'un **article additionnel visant à prévoir que le Parlement est annuellement informé des conditions de mise en place de ce dispositif** ainsi que de celui de garantie des dépôts, afin de mesurer précisément les conséquences de ces règles européennes sur le bilan des banques françaises et le financement des entreprises.

---

## INTRODUCTION : RÉOLUTION NATIONALE ET RÉOLUTION UNIQUE, GARANTES DE LA STABILITÉ DE LA ZONE EURO

L'objectif de parvenir à une gestion ordonnée des crises bancaires, formulé par le G20, a été **décliné par l'Union européenne en deux temps et sur deux chemins parallèles** : d'une part, la mise en place d'un cadre commun de résolution pour l'ensemble de ses États membres et, d'autre part, la mise en place d'un mécanisme de résolution unique spécifique et intégré pour la zone euro, dans le cadre de l'union bancaire.

### I. UN CADRE COMMUN DE RÉOLUTION DÉFINI PAR UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE

En 2012, la Commission européenne a présenté une **proposition de directive visant à établir un cadre pour le redressement et la résolution des établissements bancaires**, en établissant un standard commun en matière d'architecture de résolution. La directive, publiée le 15 mai 2014 et connue sous le nom de « **directive BRR** »<sup>1</sup>, oblige ainsi chaque État membre à disposer d'une autorité de résolution et d'une procédure de décision harmonisée, ainsi que de différents instruments de résolution à la disposition de cette autorité (séparation d'actifs, nomination d'un administrateur provisoire, établissement-relais, renflouement interne, fonds de résolution). Du point de vue du financement, deux éléments doivent permettre de limiter la probabilité d'un recours au contribuable :

- le **renflouement interne, ou *bail-in*** ;
- le **fonds de résolution**, qui est financé par les établissements bancaires eux-mêmes par des contributions annuelles, et dont les ressources sont utilisées, sur décision de l'autorité de résolution, pour financer une intervention (notamment une recapitalisation). L'article 102 de la directive prévoit que le fonds de résolution doit disposer à terme de **ressources correspondant à au moins 1 % du montant des dépôts couverts par la garantie des dépôts**<sup>2</sup>.

**En France, la transposition de la directive BRR s'est effectuée en deux temps.**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Soit 100 000 euros par compte.

- D'une part, **la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013** comporte un titre IV relatif à la mise en place du régime de résolution bancaire, qui visait essentiellement à transposer par anticipation la directive BRR. Cette loi a confié à l'Autorité de contrôle prudentiel, renommée Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la compétence en matière de résolution, et lui a confié un certain nombre d'instruments : les plans préventifs de redressement et de résolution, ainsi que la panoplie d'instruments de résolution précitée. Elle a en outre confié au Fonds de garantie des dépôts, renommé Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR), la mission de financer la résolution, sur la base de contributions versées par le secteur bancaire. Conformément au niveau-cible européen, le FGDR devait disposer à terme d'un montant d'environ 11 milliards d'euros correspondant à 1 % du montant total des dépôts des banques françaises.

- D'autre part, **l'article 2 du projet de loi DDADUE a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de transposition résiduelles suite à l'adoption définitive de la directive BRR**. Sur le fond et outre des coordinations nécessaires, la principale disposition de cette ordonnance devrait consister à élargir le renflouement interne aux créanciers seniors, c'est-à-dire à l'ensemble des créanciers ordinaires, alors que l'article L. 613-31-16 du code monétaire et financier, créé par la loi de séparation des activités bancaires précitée, limite aujourd'hui le renflouement interne aux créanciers dits « juniors », dont le titre de créance prévoit explicitement qu'il n'est remboursé qu'après les créanciers privilégiés.

## II. LE MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE, DEUXIÈME PILIER DE L'UNION BANCAIRE

La résolution est, avec la supervision et la garantie des dépôts, l'un des trois piliers de l'union bancaire dont le projet a été lancé en 2012 dans le contexte de crise de la zone euro. Ainsi, le Conseil européen a indiqué, dans sa réunion des 13 et 14 décembre 2012, que *« dans un contexte où la surveillance bancaire est effectivement transférée à un mécanisme de surveillance unique, un mécanisme de résolution unique sera nécessaire, qui soit doté des compétences requises pour faire en sorte que toute banque des États membres participants puisse être soumise à une procédure de résolution, au moyen des instruments appropriés »*.

Mise à mal par des crises bancaires qui ont révélé la fragilité de certains secteurs bancaires nationaux, en particulier en Grèce, en Espagne ou en Irlande, **la stabilité de la zone euro ne pourrait en effet être durablement retrouvée qu'à la condition d'un mécanisme permettant de gérer et, dans certaines conditions, de mutualiser les défaillances d'un établissement de crédit**. Il s'agissait de *« briser le cercle vicieux qui existe*

*entre les banques et les États* »<sup>1</sup>, par lequel les difficultés d'une banque entraînent des difficultés budgétaires pour l'État contraint de la secourir, difficultés qui en retour alimentent la crise d'un secteur bancaire qui détient un nombre important de ses titres souverains. Ce constat, au cœur de l'union bancaire, explique que le pilier de la résolution unique, s'il ne pouvait entrer en vigueur que dans la mesure où une supervision unique était assurée, constitue une réponse majeure à la crise de la zone euro.

Le **mécanisme de surveillance unique (MSU)**, mis en place par deux règlements européens du 15 octobre 2013<sup>2</sup>, consiste à transférer à la Banque centrale européenne (BCE) la responsabilité de la supervision de l'ensemble du secteur bancaire de la zone euro et la supervision directe des 120 établissements de crédit les plus importants, dont les principaux établissements français<sup>3</sup>. Le MSU est entré en vigueur le 4 novembre 2014, à la suite d'un exercice de revue de la qualité des actifs bancaires mené par la BCE au cours de l'année 2014 et qui s'est conclu par la publication des résultats de tests de résistance, mis en œuvre conjointement avec l'Autorité bancaire européenne (ABE).

#### **Les résultats de la revue de la qualité des actifs bancaires et des tests de résistance en 2014**

Dans le cadre de la mise en place du MSU, ont été organisés deux exercices en 2014 : une revue de la qualité des actifs bancaires, mené par la BCE pour évaluer de façon harmonisée les portefeuilles bancaires de la zone euro, et des tests de résistance, menés par l'ABE, pour évaluer ces portefeuilles dans des scénarios de crise.

130 établissements, dont 13 établissements français représentant environ 95 % des actifs bancaires français, ont été évalués dans ce cadre.

<sup>1</sup> Formulation des conclusions du sommet de la zone euro du 29 juin 2012, reprise par le Conseil européen dans sa réunion du 19 octobre 2012.

<sup>2</sup> 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 ; 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 Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013.

<sup>3</sup> BNP Paribas, BPCE, BPI France, Confédération nationale du Crédit mutuel, Caisse de refinancement de l'habitat, Crédit agricole SA, HSBC France, La Banque Postale, Société de financement local, Société générale SA.

Les résultats, publiés le 26 octobre 2014, ont montré la solidité globale du secteur bancaire français. En effet, dans le scénario le plus adverse des tests de résistance, le ratio de fonds propres durs (CET 1) des établissements français était réduit de seulement 3 % en moyenne. En combinant l'impact de la revue de la qualité des actifs et des tests de résistance (scénario adverse), les banques françaises affichaient toujours un niveau moyen de 9 % de capital CET 1, nettement supérieur au niveau de 5,5 % retenu pour exiger des plans de recapitalisation.

La seule banque française à ne pas avoir passé le test de résistance est la Caisse de refinancement de l'habitat (CRH), qui présentait un déficit de fonds propres d'environ 130 millions d'euros. Cependant, le besoin de recapitalisation, calculé sur la base des données bancaires au 31 décembre 2013, avait été anticipé au cours de l'année 2014.

En revanche, treize autres établissements de la zone euro ont échoué aux tests de résistance, y compris en tenant compte des mesures prises en 2014. Il s'agit, notamment, des banques italiennes Monte Paschi di Siena et Banca Carrige, portugaise Banco Commercial Portugues ou encore grecque Eurobank. Le total de déficit en fonds propres mis en évidence par les tests de résistance était de 9,47 milliards d'euros sur l'ensemble de la zone euro.

Sources : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Banque centrale européenne

Sans attendre la mise en place effective du MSU, la Commission européenne a présenté le 10 juillet 2013 une **proposition de règlement établissant un mécanisme de résolution unique (MRU) pour la zone euro**.

Au cours des négociations sur cette proposition, le Conseil, sous la pression de l'Allemagne notamment, a exigé que certains éléments concernant la constitution du fonds de résolution unique et la mutualisation de ses ressources ne soient pas prévus par le règlement européen mais par un accord intergouvernemental, qui a un statut de traité international et doit donc être adopté à l'unanimité puis ratifié par chacun des États membres (voir *infra*).

Ainsi, **le mécanisme de résolution unique repose sur deux textes : un règlement européen d'une part** (ci-après règlement MRU), publié au Journal officiel le 15 juillet 2014<sup>1</sup>, qui consiste en réalité en une transposition de la directive BRR précitée pour la zone euro, **et un traité international d'autre part**.

<sup>1</sup> 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.

**Dispositions relatives au mécanisme de résolution unique contenues dans le  
règlement européen et l'accord intergouvernemental**

<b>Règlement MRU</b>	<b>Accord intergouvernemental sur le fonds de résolution unique</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Architecture institutionnelle, dont la création du Conseil de résolution unique</li><li>- Procédure décisionnelle de la résolution</li><li>- Instruments de résolution</li><li>- Création du fonds de résolution et principes généraux de son financement par les établissements de crédit</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Transfert des contributions perçues par les États membres auprès des banques, y compris pour l'année 2015</li><li>- Création de compartiments nationaux et mutualisation progressive des ressources du Fonds</li><li>- Possibilité de transferts temporaires entre compartiments</li></ul>



---

## PREMIÈRE PARTIE : UN MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE COMPLEXE ADOSSÉ À UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT PRIVÉ

### I. UN MÉCANISME DE RÉOLUTION POUR FAIRE FACE AUX CRISES BANCAIRES DANS LA ZONE EURO

#### A. CHAMP ET STRUCTURE DU MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE

À l'instar du mécanisme de surveillance unique (MSU), le **mécanisme de résolution unique (MRU) s'applique à toutes les banques de la zone euro**, soit environ 6 000 établissements. Par parallélisme, celui-ci sera **directement responsable des entités supervisées directement par le MSU**, tandis que les autorités nationales de résolution resteront en principe responsables de la résolution des autres établissements.

Toutefois, le MRU **devient automatiquement responsable si le plan de résolution de l'établissement prévoit l'utilisation du fonds de résolution unique**. En outre, il peut décider de prendre en charge la résolution, dans le cadre d'un « pouvoir d'évocation » similaire à celui dont dispose la BCE dans le cadre du MSU.

Le MRU est structuré autour d'une institution nouvelle, le **Conseil de résolution unique (CRU), agence de l'Union dotée d'un fonds de résolution unique (FRU)** alimenté par les contributions des banques.

Ce Conseil est composé, autour d'un président, d'un vice-président, de quatre membres permanents<sup>1</sup> et de l'ensemble des représentants des autorités de résolution nationales. Il jouit des prérogatives de l'autorité de résolution telles que définies par la directive BRR : contrôle des plans de redressement et de résolution, intervention précoce, décisions de résolution, etc.

**Il peut se réunir dans deux formats distincts, en fonction des décisions qu'il a à prendre :**

- en **session exécutive**, le CRU adopte les mesures de résolution, y compris celles qui impliquent l'intervention du fonds de résolution européen dans la limite de 5 milliards d'euros. La session exécutive rassemble le président, le vice-président, les membres permanents et les autorités nationales concernées par l'établissement en difficulté, selon le principe d'une voix par membre ;

---

<sup>1</sup> Le président, le vice-président et les quatre membres qualifiés sont nommés par le Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. Ont été désignés Elke König, présidente, ancienne présidente de l'autorité de régulation financière allemande (la BaFin) ; Timo Löyttyniemi, vice-président, ainsi que Mauro Grande, Antonio Carrascosa, Joanne Kellermann et Dominique Laboureix.

- en **session plénière** sont traitées les situations individuelles où l'intervention du fonds est requise pour plus de 5 milliards d'euros. Elle rassemble l'ensemble des membres du conseil de résolution unique, et des règles de majorité spécifiques s'appliquent pour mieux représenter les États membres représentant un montant important des contributions<sup>1</sup> ;

**B. LES MISSIONS DU MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE :  
PRÉVENTION ET RÉOLUTION, DANS LE CADRE D'UN PROCESSUS  
DÉCISIONNEL COMPLEXE**

Le règlement MRU prévoit un dispositif préventif, en particulier la préparation de plans de résolution par tous les établissements soumis au CRU, l'évaluation de la « résolvabilité » de ces derniers sur cette base, et l'intervention précoce du CRU en cas de premières difficultés<sup>2</sup>.

En cas de difficultés financières sérieuses, la **procédure de résolution** peut être enclenchée. Trois conditions doivent être réunies :

- la défaillance de l'établissement est avérée ou prévisible ;
- il n'existe aucune perspective raisonnable qu'une autre mesure (privée, prudentielle, de dépréciation, etc.) empêche la défaillance dans un délai raisonnable ;
- une mesure de résolution est nécessaire dans l'intérêt public<sup>3</sup>.

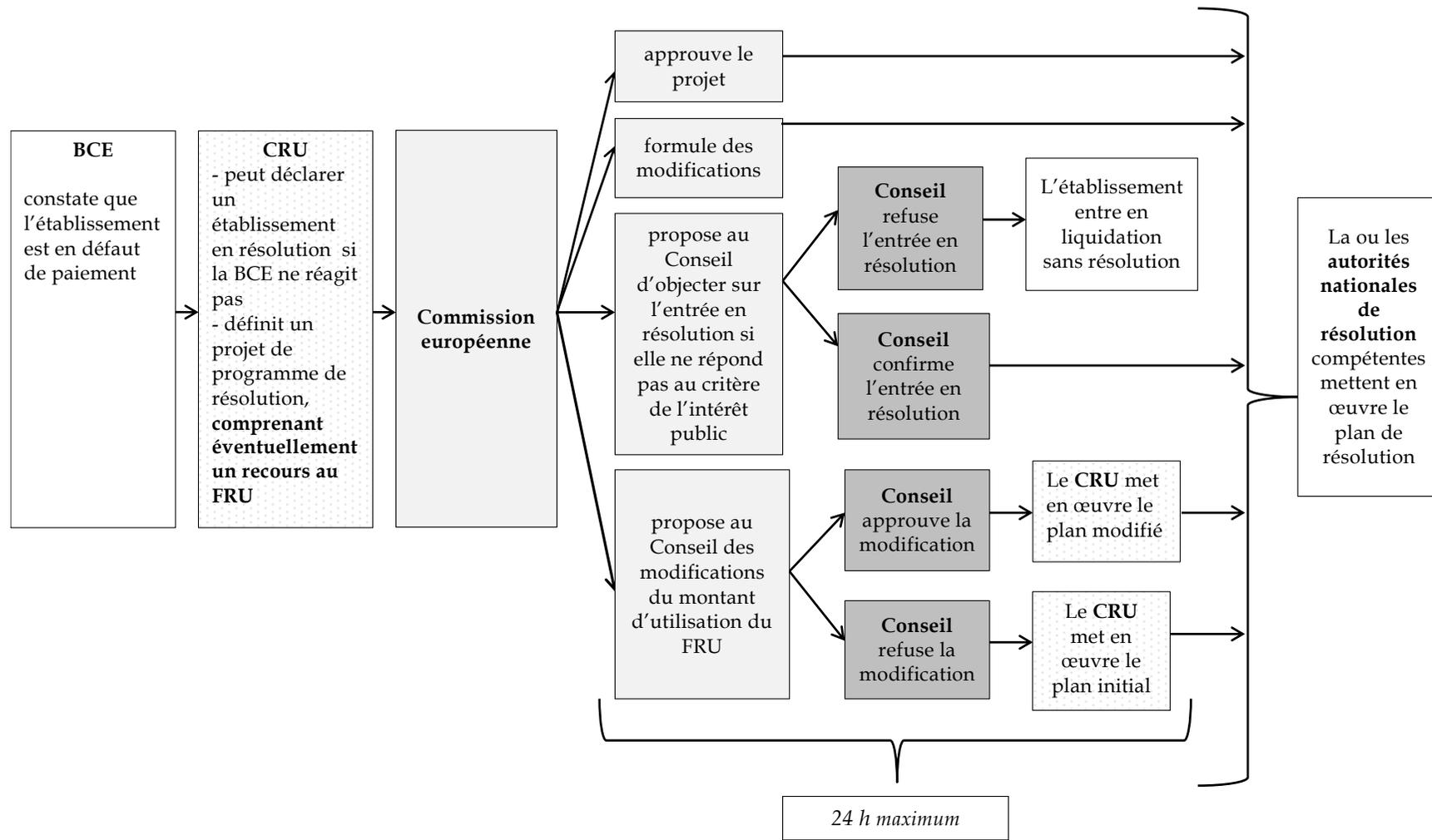
**La procédure de déclenchement et de définition du contenu du programme de résolution est particulièrement complexe**, car elle fait intervenir les différentes institutions de l'Union européenne, y compris le Conseil, afin de permettre aux Etats membres de s'opposer, le cas échéant, à une résolution proposée par le Conseil de résolution unique. Le schéma suivant résume la procédure, définie à l'article 18 du règlement. En tout état de cause, l'ensemble des procédures de consultation et objection au projet de résolution doit avoir lieu **en 32 heures**, dont 24 heures pour la possibilité d'objection du Conseil ; on sait que, généralement, les crises bancaires sont gérées dans l'espace d'un week-end, pour éviter toute perturbation des marchés.

---

<sup>1</sup> Pour les décisions d'intervention du fonds, majorité simple des membres représentant au moins 30 % des contributions ; pour les décisions d'emprunt du fonds ou de contributions ex post, majorité des deux tiers représentant 50 % (durant la période transitoire) ou 30 % (après la période transitoire) des contributions.

<sup>2</sup> Cette intervention précoce consiste essentiellement à préparer plus directement la procédure de résolution.

<sup>3</sup> La condition de l'intérêt public se vérifie lorsque la résolution permet d'atteindre les objectifs fixés par l'article 14 du règlement, à savoir assurer la continuité des fonctions critiques ; éviter les effets négatifs significatifs sur la stabilité financière, notamment en prévenant la contagion, y compris aux infrastructures de marché, et en maintenant la discipline de marché ; protéger les ressources de l'État par une réduction maximale du recours à un soutien financier public exceptionnel ; protéger les déposants couverts par la directive 2014/49/UE ainsi que les investisseurs couverts par la directive 97/9/CE.



Source : commission des finances

## II. UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT PERMETTANT DE RÉDUIRE LE RISQUE D'APPEL AU CONTRIBUABLE

Une défaillance bancaire présente un coût potentiellement très élevé. En effet, la banque a, face à des difficultés financières, un besoin d'argent pour :

- **assurer son refinancement** ; pour cela, des garanties publiques ont été apportées à plusieurs reprises durant la crise financière à des établissements bancaires, pour faciliter l'emprunt d'un établissement en particulier ou fluidifier le marché interbancaire en général ;

- **recapitaliser l'établissement**, lorsque les fonds propres de ce dernier sont diminués, notamment par des pertes constatées sur certains titres et transactions. C'est notamment le cas lorsque les difficultés financières d'un établissement sont liées à un modèle économique présentant une fragilité importante sur une catégorie de titre ou d'activité (les titres *subprimés* ou les prêts immobiliers, par exemple) en crise.

Les aides publiques apportées aux établissements pendant la crise se divisent donc en deux catégories : les aides, sous forme de garantie, permettant de faciliter le refinancement, et les recapitalisations permettant d'éponger les pertes d'un établissement.

Afin d'éviter que le contribuable ne soit à nouveau contraint de financer les difficultés interbancaires ni, surtout, les pertes liées aux défaillances d'un modèle économique, la résolution repose sur des systèmes de financement spécifiques. **Le mécanisme de résolution unique prévoit ainsi que le coût de la résolution est supporté par les acteurs privés, à travers deux dispositifs.**

Le premier dispositif est le **renflouement interne (ou *bail-in*)**. Le règlement MRU, reprenant en cela les dispositions de la directive BRR, prévoit ainsi que les pertes doivent d'abord être assumées par les actionnaires et par les créanciers de la banque. Ainsi, l'autorité de résolution peut décider d'imputer les pertes sur des instruments de fonds propres (actions ou titres hybrides), mais aussi sur certaines catégories de créances. Sont exclues d'un tel dispositif les créances garanties ou privilégiées, les créances de court terme (moins de sept jours) ainsi que les dépôts couverts.

Le second dispositif est le **fonds de résolution** qui, dans le cadre du MRU, est un « fonds de résolution unique » (FRU) géré par le Conseil de résolution unique. Financé par des contributions bancaires, le fonds peut intervenir, sur décision du CRU, pour recapitaliser un établissement bancaire si et **seulement si un renflouement interne a été mis en œuvre à hauteur d'au moins 8 % de son passif**, fonds propres compris (article 27). Les deux dispositifs (renflouement interne et fonds de résolution) ne sont donc pas

alternatifs : l'un précède nécessairement l'autre, dans un souci de responsabilisation des établissements et de protection des sommes confiées au fonds de résolution.

Cette condition limite largement l'éventualité d'un recours au FRU. Par exemple, avec un passif d'environ 1 800 milliards d'euros, un établissement comme la BNP Paribas devrait éponger ses pertes à hauteur de 144 milliards d'euros avant de pouvoir bénéficier du fonds de résolution (dont la taille-cible est presque trois fois inférieure). Dans ce contexte, il est peu probable que la résolution d'un établissement de cette taille puisse être utilement financée par le fonds de résolution unique.

### III. LES CONTRIBUTIONS AU FONDS DE RÉOLUTION : UN ENJEU MAJEUR POUR LES BANQUES FRANÇAISES ET LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

#### *A. DES CONTRIBUTIONS FONDÉES SUR LE RÈGLEMENT « MRU » ET PERMETTANT D'ATTEINDRE LE NIVEAU-CIBLE DE 55 MILLIARDS D'EUROS*

Créé par l'article 67 du règlement MRU, **le fonds de résolution unique (FRU) est financé par les contributions de l'ensemble des établissements dans le champ d'application du MRU** défini à l'article 2, soit la totalité des établissements de crédit des États membres participants, ainsi que les entreprises d'investissement. Le Fonds n'est donc, en principe, pas financé par les seuls établissements pour lesquels le MRU est directement responsable.

L'article 69 du règlement MRU prévoit que le fonds doit atteindre un **niveau-cible correspondant à 1 % des dépôts couverts de l'ensemble des établissements des États membres participants**. Ce niveau-cible doit être atteint au terme d'une période transitoire de huit années à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, soit le 31 décembre 2023. Or, il est estimé que les établissements de crédit de la zone euro disposent d'environ 5 500 milliards d'euros de dépôts couverts par la garantie des dépôts. En conséquence, le FRU devra disposer d'environ **55 milliards d'euros à l'horizon 2024**.

Il convient de noter que cet objectif est susceptible d'évoluer :

- d'une part, si le montant global des dépôts couverts dans la zone euro évolue, à la baisse ou à la hausse ;

- d'autre part, en cas d'adhésion d'un nouvel État membre à la zone euro ou de participation d'un État membre n'ayant pas l'euro comme monnaie au MRU ;

- enfin, en cas d'utilisation des ressources du Fonds pendant la période transitoire ; en particulier si cette utilisation dépassait la moitié du

montant-cible total (soit 27,5 milliards d'euros), la période transitoire serait prolongée de quatre années, afin de donner plus de temps aux établissements de crédit pour reconstituer les ressources du fonds.

Le FRU est financé à titre principal par des **contributions** « *ex ante* », versées chaque année par chacun des établissements de crédit.

En principe, ces contributions annuelles des établissements bancaires sont étalées sur la période transitoire, de façon à ce qu'aucune annuité de contribution ne dépasse 12,5 % de la contribution totale.

L'article 70 du règlement MRU prévoit que ces contributions sont composées de deux parties :

- une **contribution forfaitaire**, proportionnelle au passif de l'établissement, diminué des fonds propres et des dépôts, rapporté au passif total des établissements des États membres participants ;

- une **contribution en fonction du profil de risque**, fondé sur des critères définis dans la directive BRR et « *tenant compte du principe de proportionnalité, sans créer de distorsions entre les structures du secteur bancaire des États membres* »<sup>1</sup>.

#### **B. UNE CLÉ DE CALCUL COMPLEXE, ÂPREMENT NÉGOCIÉE ET QUI DEVRAIT PLACER LE SECTEUR BANCAIRE FRANÇAIS À PARITÉ AVEC L'ALLEMAGNE**

Le règlement, après avoir fixé les grands principes devant régir la détermination des contributions des banques, renvoie ensuite à **deux textes d'application le soin de fixer plus précisément les modalités de calcul** :

- un **règlement délégué de la Commission européenne**, pris en application de la directive BRR et qui définit notamment l'appréciation du « profil de risque » de chaque établissement. Cet acte délégué s'applique à l'ensemble des États membres de l'Union européenne, même ceux qui ne participent pas au MRU et qui disposent de leur propre fonds de résolution national. Il s'applique également aux États membres participants pour l'année 2015, avant l'entrée en vigueur du règlement MRU ;

- des **actes d'exécution, adoptés par le Conseil sur proposition de la Commission**, et qui déterminent l'application de la méthode de calcul des contributions et les modalités pratiques de l'attribution des facteurs de risque.

Ces textes d'application ont fait l'objet de **négociations intenses à l'automne 2014**, sur la base de deux propositions de texte présentées par la Commission européenne en octobre 2014. Ce sont en effet ces textes qui

---

<sup>1</sup> Cette mention a été ajoutée, en particulier à la demande de la France, qui y voyait une garantie afin d'éviter qu'un secteur bancaire ne voie sa contribution évoluer trop fortement entre le financement d'un fonds national et le financement du FRU.

contiennent le « guide pratique » pour définir les contributions individuelles des banques, dont les différents États membres ont cherché à réduire le montant s'agissant des établissements établis sur leur territoire.

**En définitive, ces actes délégués et d'exécution prévoient une clé de calcul qui, pour la période transitoire, aboutit à une parité entre les contributions des établissements allemands et français, grâce à plusieurs ajustements longuement négociés.**

### **1. Une période transitoire (« *phasing-in* ») qui permet de réduire la contribution totale du secteur bancaire français**

Des deux contributions définies à l'article 70 du règlement MRU, **la contribution forfaitaire en fonction de la taille de l'établissement représente l'élément le plus important.** Elle est définie en fonction du total de passif de l'établissement, diminué des fonds propres et des dépôts couverts.

Les établissements français ont un passif important mais, **en raison de l'existence de l'épargne réglementée, en grande partie centralisée à la Caisse des dépôts et consignations, et de l'assurance-vie, ils présentent des dépôts couverts d'un montant faible relativement à l'ensemble de leurs ressources.** En conséquence, ils sont **structurellement désavantagés par la définition de l'assiette de la contribution forfaitaire.** Ainsi, si les établissements français ont un bilan cumulé de 8 155 milliards d'euros d'actifs, contre 7 750 pour les établissements allemands, ils disposent seulement de 1 147 milliards d'euros de dépôts couverts, contre 1 639 milliards d'euros pour les établissements allemands<sup>1</sup>.

Dans un système de résolution strictement national, cette distorsion du bilan des banques françaises n'aurait guère été problématique, puisque le niveau-cible du fonds de résolution national, fonction du montant des dépôts couverts, aurait été lui-même moins important. Ainsi, **dans un système de résolution national, les établissements français auraient dû alimenter le fonds de résolution à hauteur d'environ 11,5 milliards d'euros.**

**En passant au mécanisme de résolution unique, la contribution des établissements français est donc mécaniquement plus importante.** D'après les informations communiquées à votre rapporteur général, en l'absence de toute disposition d'adaptation et de retraitements (*cf. infra*), la part des établissements français dans le financement du FRU aurait été de 17,5 milliards d'euros, soit environ 32 %, contre 14,8 milliards d'euros, soit 27,1 %, pour les établissements allemands, dont le bilan est très proche (*cf. supra*).

---

<sup>1</sup> Source : Direction générale du Trésor.

Le premier enjeu de négociation, pour la France, consistait donc à **obtenir que la constitution du FRU, dans la période transitoire de 8 ans, tienne compte du montant que chaque secteur bancaire national aurait acquitté dans un système de résolution nationale**. Il s'agissait de neutraliser partiellement les distorsions liées aux spécificités d'un secteur bancaire. Il s'agissait également de tenir compte du fait que, la mutualisation des ressources du FRU n'étant que progressive (*cf. infra*), il était cohérent de prévoir que les compartiments nationaux soient alimentés conformément au calcul des contributions dans un cadre strictement national.

Cette demande de la France s'est traduite par l'inscription, à l'article 8 du règlement d'exécution du Conseil, d'un **mécanisme de « phasing-in »** qui consiste à combiner deux composantes, une composante obtenue en application d'un système de résolution nationale et une composante obtenue en application du système de résolution unique, pour déterminer la contribution annuelle de chaque établissement. **La composante « nationale » représente une part dégressive de la contribution annuelle**, alignée sur le rythme de mutualisation des compartiments nationaux, comme le montre le tableau ci-dessous ; en 2023, dernière année de la phase transitoire, la contribution due résulte uniquement de l'application du système MRU.

#### Mécanisme de *phasing-in* et conséquences pour les deux principaux États membres contributeurs

en millions d'euros

Année	Part de la composante « nationale » dans le montant de la contribution annuelle	Part de la composante « européenne » dans le montant de la contribution annuelle	Estimation de la contribution des établissements français	Estimation de la contribution des établissements allemands
2015	100 %	0 %	1 107	1 647
2016	60 %	40 %	1 479	1 763
2017	40 %	60 %	1 624	1 727
2018	33,3 %	66,7 %	1 673	1 714
2019	26,6 %	73,3 %	1 721	1 702
2020	20 %	80 %	1 770	1 690
2021	13,3 %	86,7 %	1 818	1 678
2022	6,7 %	93,3 %	1 867	1 666
2023	0 %	100 %	1 915	1 654
Total	-	-	14 974	15 241

Source : Direction générale du Trésor

Au total, **l'application de ce mode de calcul transitoire permet de réduire significativement la charge pesant sur le secteur bancaire français dans la phase transitoire de constitution du FRU**. Il convient de souligner que ce système s'éteindra en 2023. Dès lors, les contributions *ex post* qui pourraient être demandées à compter de 2023 pour reconstituer les réserves du Fonds en cas d'utilisation seront versées en application du système européen, où la France présente une quote-part de 31,1 % et l'Allemagne de 26,8 %<sup>1</sup>. En d'autres termes, la parité avec l'Allemagne ne vaut que pour la période transitoire de constitution du fonds.

## **2. Des ajustements techniques dans la définition des passifs pris en compte**

Par ailleurs, la définition du passif pris en compte pour la détermination de la contribution a fait l'objet d'ajustements techniques, sous la pression de certains États membres.

### **La France a sollicité et obtenu deux principaux ajustements.**

- Afin de tenir compte de l'organisation des groupes bancaires français, notamment des mutualistes, le règlement délégué prévoit, dans son article 5 § 1, que **les expositions intra-groupe ne seront pas prises en compte**. En effet, dans les groupes mutualistes, les différentes caisses (régionales et centrale) détiennent des participations ou des engagements vis-à-vis des autres caisses membres du même groupe, sans que ces expositions influent sur sa situation financière consolidée. Il en va de même, d'ailleurs, de certains groupes français non mutualistes, en raison d'une organisation interne avec une gestion centralisée de la trésorerie par une caisse centrale. Cet ajustement permet d'éviter qu'un même titre ne soit comptabilisé deux fois, par exemple une première fois dans le chef de la caisse centrale qui émet un titre de dette et une deuxième fois dans le chef de la caisse régionale qui détient un titre équivalent vis-à-vis de la caisse centrale.

Il convient de souligner que l'Allemagne a obtenu que les établissements qui bénéficient d'un système de protection institutionnel, c'est-à-dire d'un système de garantie réciproque des différentes caisses sans consolidation financière du groupe, bénéficient également de la même dérogation<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces pourcentages tiennent compte des retraitements présentés ci-dessous.

<sup>2</sup> Les systèmes de protection institutionnel sont présents notamment en Allemagne, s'agissant du réseau des Sparkassen-Landesbanken, en Espagne et en Autriche.

• Par ailleurs, le règlement délégué prévoit que les dérivés sont **comptabilisés en tenant compte des accords de compensation qui leur sont le plus souvent associés**<sup>1</sup>. En effet, lorsqu'elle passe un contrat de dérivés avec un autre établissement, la banque passe souvent un contrat en sens inverse pour se couvrir partiellement du risque présenté par le premier contrat. Ainsi, le risque réellement supporté par la banque (qui serait valorisé en cas de résolution) ne correspond pas à la valeur notionnelle des deux contrats, mais au montant net, c'est-à-dire à la différence entre les deux contrats après compensation.

À cet égard, il convient de souligner qu'à l'exception de la Deutsche Bank pour l'Allemagne, la France est le seul État membre à présenter des établissements bancaires disposant d'activités de marché significatives<sup>2</sup>, pour lesquelles cet ajustement est particulièrement important.

Au total, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, **ces deux ajustements permettraient de réduire d'environ 700 millions d'euros le montant des contributions des banques françaises** sur l'ensemble de la période transitoire.

• Enfin, à la demande de l'Allemagne, des **contributions forfaitaires très faibles** ont été fixées dans le règlement délégué de la Commission européenne et le règlement d'exécution du Conseil pour les banques dont le bilan n'excède pas certains seuils (cf. tableau *infra*). Il s'agissait, pour l'Allemagne, de protéger son réseau de petites banques, notamment de *Sparkassen*, en se fondant sur l'idée que leur système de protection institutionnel limitait les risques de recours au mécanisme de résolution unique.

---

<sup>1</sup> Article 5 § 3 du règlement délégué, qui renvoie à l'article 429 § 6 du règlement CRD 4 qui prévoit que « lorsqu'ils déterminent la valeur exposée au risque des contrats figurant dans le liste de l'annexe II et des dérivés de crédit, les établissements tiennent compte des effets des contrats de novation et autres conventions de compensation, à l'exception des conventions de compensation multiproduits, conformément à l'article 295 ».

<sup>2</sup> Il s'agit essentiellement de BNP Paribas et de Société générale.

**Contributions forfaitaires des petits établissements de crédit**

<b>Seuils de bilan</b>	<b>Montant de la contribution forfaitaire annuelle (en euros)</b>
Passif < 50 millions euros Actif < 1 milliard d'euros	1 000
Passif > 50 millions d'euros et < 100 millions euros Actif < 1 milliard d'euros	2 000
Passif > 100 millions d'euros et < 150 millions euros Actif < 1 milliard d'euros	7 000
Passif > 150 millions d'euros et < 200 millions euros Actif < 1 milliard d'euros	15 000
Passif > 200 millions d'euros et < 250 millions euros Actif < 1 milliard d'euros	26 000
Passif > 250 millions d'euros et < 300 millions euros Actif < 1 milliard d'euros	50 000
Actif < 3 milliards d'euros	50 000 <i>(pour la première tranche de 300 millions d'euros de passif)</i>

Source : article 10 du règlement délégué et article 8 § 5 du règlement d'exécution

**3. Des modalités de paiement ayant des conséquences financières significatives pour les établissements restent encore à définir**

Les contributions des établissements de crédit au fonds peuvent prendre théoriquement deux modalités : **soit des subventions comptant, en « cash » non remboursable, soit des engagements de paiement.** Dans le premier cas, le versement est réalisé à fonds perdus et diminue le résultat comptable de l'établissement. Dans le second cas, la contribution n'a pas de conséquences sur le compte de résultat de l'établissement, car elle n'est appelée en « cash » qu'en cas d'intervention du Fonds.

Le règlement MRU prévoit, dans son article 70 § 3, que la part des engagements de paiement dans le total des contributions au FRU **ne peut pas dépasser 30 %**.

A la demande, notamment, de la France, le règlement d'exécution du Conseil a également introduit un **niveau plancher d'engagements de paiement de 15 %** (article 8 §3). Ainsi, le montant des engagements de paiement d'un établissement ne peut être inférieur à 15 % du total des obligations de paiement de l'établissement concerné sur l'ensemble de la période ; il ne peut pas non plus être supérieur à 30 % pour chaque annuité.

**La détermination du niveau d'engagements de paiement dans cette fourchette entre 15 et 30 % sera à la discrétion du Conseil de résolution unique (CRU)** au moment de l'appel de chaque contribution annuelle. Aucune ligne directrice n'est fournie par les textes au CRU, hormis le considérant 16 du règlement d'exécution du Conseil qui indique que le recours aux engagements de paiement « *ne devrait compromettre en aucune manière la capacité financière ni la liquidité du Fonds* ». D'après les informations communiquées à votre rapporteur général, l'Allemagne a fait valoir, lors de la négociation, qu'il serait cohérent que la part d'engagements de paiement soit plus faible au début de la période, au moment où le FRU est encore peu doté.

**Ce choix emporte des conséquences financières importantes pour les établissements** : s'agissant des banques françaises, elle peut fait varier de 2,25 milliards d'euros la charge pesant sur le compte de résultat des établissements sur l'ensemble de la période.

Votre rapporteur général estime que, s'agissant d'établissements qui subissent une charge importante en passant d'un système national à un système européen et qui, par ailleurs, ont une très faible probabilité de recours au FRU en raison de leur taille, la part d'engagements de paiement devrait être fixée au niveau le plus élevé possible, afin de réduire les effets du dispositif sur le financement de l'économie.

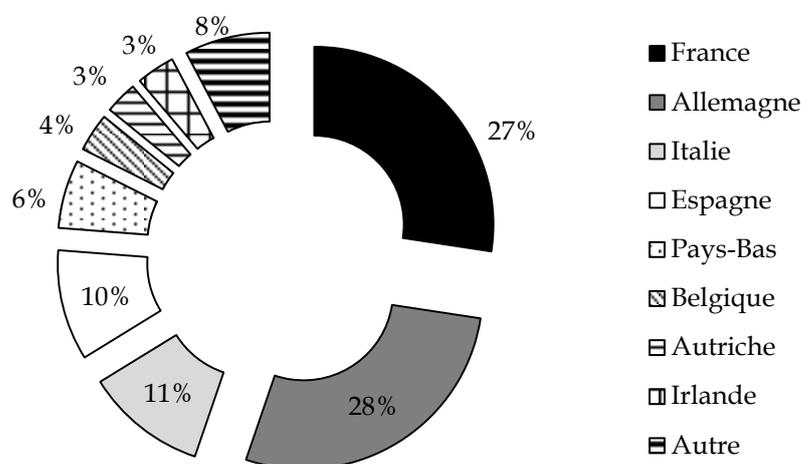
### **C. DES CONTRIBUTIONS QUI S'AJOUTENT À DES CHARGES IMPORTANTES POUR LE SECTEUR BANCAIRE FRANÇAIS AU DÉTRIMENT DU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE**

En tenant compte de l'ensemble des éléments mentionnés précédemment, des **estimations de montant des contributions bancaires par année et par pays ont été transmises par le Gouvernement**. Ces estimations ne fournissent cependant qu'une vision approximative des montants qui seront réellement payés, pour plusieurs raisons. D'une part, les montants des passifs et actifs tels que retraités à la suite des ajustements mentionnés précédemment ne sont pas connus avec précision et, en tout état de cause,

sont susceptibles d'évoluer au cours de la période<sup>1</sup>. D'autre part, la contribution en fonction du « profil de risque » de la contribution dépend de plusieurs piliers, dont l'un est un pilier qualitatif, relatif à la « complexité » et à la « résolvabilité » de l'établissement, dont l'appréciation est à la discrétion du Conseil de résolution unique. Or, cet élément est plutôt défavorable aux établissements français dont la taille et les activités de marché sont importantes, et pourrait donc induire une charge supplémentaire de l'ordre de 200 ou 300 millions d'euros par rapport aux estimations présentées ci-dessous.

Sous ces réserves, les estimations fournies par le Gouvernement prévoient que **les établissements bancaires français devraient payer une contribution sensiblement équivalente à celle des établissements bancaires allemands, soit entre 27 et 28 % du fonds de résolution**. Il convient de souligner que, comme l'illustre le document ci-dessous, **les contributions des banques françaises et allemandes représenteraient à elles seules environ 55 % du total des ressources du FRU**. Les banques italiennes, troisièmes contributrices, n'en représenteraient que 11 %.

**Répartition des contributions au fonds de résolution unique  
par secteur bancaire national**



Source : commission des finances, d'après la direction générale du Trésor

<sup>1</sup> Il s'agit là en effet de données dynamiques, qui seront actualisées annuellement par le Conseil de résolution unique pour la détermination des contributions exactes de chaque établissement.

**Montants des contributions par secteur bancaire national  
en fonction des différentes méthodes de calcul**

*en milliards d'euros*

État membre d'origine des établissements de crédit	Estimation de la contribution due en application de la directive BRR (A)	Estimation de la contribution au FRU sans ajustements (B)	Estimation de la contribution totale au FRU après ajustements (C)	Gain (+) /perte (-) par rapport à la contribution à un fonds national (C-A)
Autriche	1,8	1,5	1,6	- 0,2
Belgique	3,0	1,3	1,9	- 1,1
Chypre	0,3	0,1	0,1	- 0,2
Allemagne	<b>16,4</b>	<b>14,8</b>	<b>15,2</b>	<b>- 1,2</b>
Estonie	0,05	0,0	0,02	- 0,03
Espagne	7,9	4,1	5,5	- 2,4
Finlande	0,9	1,2	1,1	+ 0,2
France	<b>11,4</b>	<b>17,5</b>	<b>15,0</b>	<b>+ 3,6</b>
Grèce	1,2	0,3	0,6	- 0,6
Irlande	0,8	2,3	1,9	+ 1,1
Italie	5,5	6,0	6,0	+ 0,5
Luxembourg	0,3	1,5	1,1	+ 0,8
Lituanie	0,05	0,03	0,04	- 0,01
Malte	0,09	0,06	0,07	- 0,02
Pays-Bas	3,2	3,3	3,4	+ 0,2
Portugal	1,3	0,6	0,9	- 0,4
Slovénie	0,2	0,04	0,07	- 0,13
Slovaquie	0,3	0,04	0,1	- 0,2
<b>Total</b>	<b>54,7</b>	<b>54,7</b>	<b>54,7</b>	<b>-</b>

Source : commission des finances, d'après la direction générale du Trésor

La charge pesant sur le secteur bancaire français est particulièrement importante. Elle est proche de la part du secteur bancaire français dans le total des actifs bancaires bruts de la zone euro (26 %) mais **significativement plus importante que la part de ce secteur dans le total des actifs pondérés par le risque (22 %)**<sup>1</sup>.

En l'état actuel de notre économie, les marchés bancaires sont fragmentés et les établissements de crédit essentiellement tournés, en termes de prêts aux entreprises, vers leur marché domestique. En conséquence, les contributions au FRU, si elles permettent de mutualiser les ressources de résolution pour l'ensemble de la zone euro, auront en revanche un impact sur le financement de la seule économie française. **Si l'externalité positive est partagée sur l'ensemble de la zone euro, l'externalité négative est donc concentrée sur le pays d'origine des établissements.**

Or, le secteur bancaire français est confronté à trois charges supplémentaires spécifiques qui pèsent d'ores et déjà sur sa capacité à financer l'économie.

- Tout d'abord, les établissements bancaires subissent une **pression fiscale importante**. Ainsi, l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 2014<sup>2</sup> a prévu que **les contributions au FRU ne seront pas déductibles de l'impôt sur les sociétés**. La non déductibilité, que le Gouvernement a justifié par le caractère assurantiel du fonds de résolution, est également mise en œuvre par l'Allemagne<sup>3</sup> ; elle présente l'avantage de neutraliser l'effet du montant des contributions sur les recettes publiques. Au-delà de ce point de convergence avec l'Allemagne, les banques françaises connaissent cependant une fiscalité plus lourde que leurs concurrentes, en raison du **taux d'impôt sur les sociétés** auquel elles sont assujetties (38 % en tenant compte de la surtaxe et de la contribution sociale sur les bénéficiaires), ainsi que de la **taxe de risque systémique**, qui a également été rendue non déductible par l'article précité.

- En outre, les banques françaises doivent verser des **contributions au titre de la garantie des dépôts**. En effet, la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts du 15 avril 2014<sup>4</sup> oblige les États membres à disposer

---

<sup>1</sup> Données BCE, transmises par la direction générale du Trésor. Le total d'actifs bruts doit être distingué du total d'actifs pondérés par les risques, qui tient compte du risque associé à chaque actif, et qui est pris en compte pour la détermination des ratios prudentiels. Or, les établissements français ont, en raison d'une gestion relativement prudente du risque et d'un faible taux de créances douteuses en comparaison de certains établissements européens (qui pâtissent notamment des conséquences de la crise immobilière et de la crise économique), une part dans le total d'actifs pondérés par les risques (Risk Weighted Assets – RWA) de la zone euro plus faible que leur part dans le total des actifs bruts.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>3</sup> L'Allemagne la met en œuvre depuis la création de son propre fonds de résolution national – Abwicklungsfonds – dans le cadre de la taxe bancaire spécifique qui lui est allouée, la Bankenabgabe.

<sup>4</sup> Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

d'un fonds de garantie des dépôts qui soit doté d'un montant équivalent à au moins 0,8 % du montant des dépôts couverts. Toutefois, l'article 10, paragraphe 6, de la directive permet à un État membre de solliciter de la Commission européenne l'autorisation de déroger à cette obligation et de prévoir un fonds limité à 0,5 % des dépôts couverts. Cette dérogation est soumise à deux conditions : d'une part, la faible probabilité d'une utilisation des ressources du fonds et, d'autre part, une forte concentration du secteur bancaire national, rendant probable l'utilisation du mécanisme de résolution en cas de défaillance<sup>1</sup>.

Bien que ces conditions correspondent à la situation française, **cette dérogation n'a pas encore été formellement demandée par la France ni, a fortiori, approuvée par la Commission européenne**. Or, un niveau-cible de 0,5 % des dépôts couverts correspond, pour la France, à environ 5,5 milliards d'euros. Le fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) disposant d'ores et déjà de 3 milliards d'euros, le complément à financer d'ici à 2024 serait de l'ordre de 310 millions d'euros par an. En revanche, si la dérogation n'est pas accordée, le complément à financer sera d'environ 5,8 milliards d'euros, soit environ 725 millions d'euros par an.

**Votre rapporteur général souhaite que le Gouvernement français sollicite rapidement de la Commission européenne la dérogation permettant de limiter à 0,5 % des dépôts couverts le niveau-cible du FGDR.**

- Enfin, les principales banques systémiques, dont font partie les quatre principaux établissements bancaires français<sup>2</sup>, pourraient être prochainement soumis à un **coussin de capital supplémentaire, appelé « TLAC » (Total Loss-Absorbing Capacity)**. Ce coussin est en cours de définition, serait compris entre 16 % et 20 % du total des actifs pondérés par le risque et pourrait s'appliquer à compter de 2019. Le niveau du ratio, ainsi que la nature des fonds propres éligibles au coussin, font l'objet d'études et de négociations entre les différents régulateurs membres du comité de Bâle<sup>3</sup>.

**Au total, ces charges d'origines diverses (fiscale, réglementaire ou prudentielle), s'accumulent au détriment non seulement de la rentabilité des établissements mais, surtout, de leur capacité à financer une économie**

---

<sup>1</sup> En principe, le mécanisme de garantie des dépôts n'est sollicité que lorsque l'établissement est placé en liquidation judiciaire. Les grands établissements sont soumis à une procédure de résolution, où l'autorité de résolution est en mesure, d'une part, de transférer l'activité « dépôts » à une entité protégée et, d'autre part, de financer le coût de la résolution par le biais de dispositifs de financement spécifiques présentés précédemment.

<sup>2</sup> Seraient soumis à ce TLAC les 30 banques systémiques à l'échelle mondiale, dont font partie pour la zone euro 4 établissements français (BNP Paribas, BPCE, Crédit Agricole SA et Société générale), 2 établissements espagnols (Santander et BBVA), 1 établissement allemand (Deutsche Bank), 1 établissement italien (Unicredit) et 1 établissement néerlandais (ING Bank).

<sup>3</sup> Les régulateurs européens militent notamment pour que les créances éligibles au renflouement interne, qui doivent représenter 8 % du total du passif des établissements, soient éligibles au TLAC, afin d'assurer la compatibilité et la cohérence des deux réglementations.

**française déjà déprimée.** C'est bien au regard de ce contexte et de cette préoccupation que le Parlement, en particulier le Sénat, s'est montré vigilant, dès le mois d'octobre, sur la question du montant des contributions des banques françaises au FRU. Pour maintenir cette vigilance, à la fois sur le montant des contributions lui-même, qui est encore susceptible d'évoluer en fonction des dernières données disponibles, mais aussi sur les différents ajustements ou concessions que la France a sollicités (engagements de paiement, niveau-cible du fonds de garantie des dépôts) et leurs conséquences sur le financement de l'économie, votre commission des finances a adopté un **amendement visant à prévoir une information annuelle du Parlement sur le montant des contributions au FRU et leur impact économique.**



---

## DEUXIÈME PARTIE : UN ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL INDISPENSABLE AU FONCTIONNEMENT DU FONDS DE RÉOLUTION UNIQUE

Deux principales raisons expliquent que le règlement européen relatif au mécanisme de résolution unique (MRU) ait été accompagné d'un accord intergouvernemental, ayant un statut de traité international, sur le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique (FRU). D'un point de vue juridique, certains États membres, en particulier l'Allemagne, ont fait valoir que **l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'aurait pas représenté une base juridique suffisante pour lever un impôt bancaire, en organiser le transfert dans un fonds européen ainsi que la mutualisation**. D'un point de vue diplomatique, il s'agissait en outre de **conditionner le MRU à un accord obtenu à l'unanimité des États membres participants, et nécessitant en outre une ratification**, tandis que le règlement européen est d'application directe, sans validation par les Parlements nationaux.

La France a combattu cette idée dans la négociation, estimant que l'ensemble des règles contenues dans l'AIG aurait pu figurer directement dans le règlement MRU. Cependant, les États membres ont finalement décidé de dissocier le MRU en deux piliers, le transfert et la mutualisation des contributions étant prévus par un traité intergouvernemental.

En conséquence, **l'article 77 du règlement MRU prévoit que « le recours au Fonds est subordonné à l'accord par lequel les États membres participants conviennent de transférer au Fonds les contributions qu'ils perçoivent au niveau national conformément au présent règlement et à la directive 2014/59/UE, et est conforme aux principes définis dans cet Accord »**. Ainsi, c'est le seul recours du FRU qui est conditionné à la mise en œuvre de cet accord. **Le MRU pourrait, en toute rigueur, fonctionner sans l'AIG, c'est-à-dire sans le FRU** ; il serait cependant privé d'une de ses composantes essentielles, qui en assure la crédibilité financière.

L'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique (ci-après AIG) a été signé à Bruxelles le 21 mai 2014, **par l'ensemble des États membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la Suède<sup>1</sup>**. Il comporte quatre titres et 16 articles, ainsi que deux déclarations d'intention. L'accord présente deux principaux objets :

---

<sup>1</sup> En effet, l'ensemble des États membres ayant vocation à rejoindre la zone euro, à l'exception de ces deux États à qui une dérogation spécifique est accordée par les traités, ils ont vocation à rejoindre l'union bancaire et le mécanisme de résolution unique.

- sécuriser juridiquement et organiser le transfert des contributions des banques au fonds de résolution unique ;

- prévoir les conditions d'utilisation des ressources du Fonds dans la période transitoire, marquée par une mutualisation progressive des compartiments nationaux.

## I. LE TRANSFERT DES CONTRIBUTIONS DES ÉTABLISSEMENTS

L'article 3 de l'AIG prévoit que les « *parties contractantes s'engagent conjointement à transférer au Fonds, de manière irrévocable, les contributions qu'elles perçoivent auprès des établissements agréés sur leur territoire respectif en vertu des articles 69 et 70 du règlement MRU, et conformément aux critères fixés auxdits articles et dans les actes délégués et actes d'exécution qui y sont visés* ».

Conformément à l'article 70 du règlement MRU, le conseil de résolution unique (CRU) est chargé de calculer la contribution individuelle de chaque établissement (voir *supra*). En revanche, il ressort de l'AIG que **la collecte elle-même des contributions est bien nationale** ; celles-ci seront **perçues annuellement** et devront être **transférées avant le 30 juin** de chaque année<sup>1</sup>.

Il convient de souligner que ces modalités s'appliquent aussi bien aux contributions *ex ante* (contributions permettant d'atteindre le niveau-cible dans la phase transitoire) qu'aux contributions *ex post* (contributions permettant de rétablir le niveau du fonds en cas d'intervention).

En outre, l'article 3 de l'AIG prévoit que **les États signataires s'engagent à transférer les contributions perçues avant la date d'application de l'AIG et sur la base de la directive BRR**. Cette disposition vise les **contributions de l'année 2015**, qui seront perçues par chaque État membre en application de la directive BRR dans le cadre de la constitution de leur système de résolution national. S'agissant des États membres de la zone euro, ce système de résolution national est intégré au MRU dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016. En conséquence, **les contributions perçues en 2015 devront être transférées au FRU « au plus tard le 31 janvier 2016 »**<sup>2</sup>.

Ainsi, **dès le premier semestre de son entrée en vigueur, le fonds de résolution unique disposera de ressources équivalent à deux annuités sur huit, soit environ 11,6 milliards d'euros.**

---

<sup>1</sup> Pour les établissements français, il s'agit d'une modification du calendrier, puisque les contributions au Fonds de garantie des dépôts et de résolution sont jusqu'alors sollicitées, par arrêté du ministre, vers le mois de novembre de chaque année.

<sup>2</sup> Ou au plus tard un mois après l'entrée en vigueur de l'accord si celui-ci n'est pas encore entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## II. L'UTILISATION DES RESSOURCES DU FONDS : UNE MUTUALISATION PROGRESSIVE ET ENCADRÉE

### A. LA MUTUALISATION EN CISEAU DES RESSOURCES DU FONDS

Le principal objet de l'AIG est d'organiser une mutualisation progressive des ressources du Fonds. L'objectif poursuivi par cette mutualisation progressive est d'éviter que des ressources prélevées sur un secteur bancaire national solide viennent financer, dès les premières années, des difficultés nées ou rencontrées avant la mise en place de l'union bancaire au sein d'un secteur bancaire plus fragile. Cet objectif s'inscrit ainsi dans la volonté plus large de ne pas mutualiser les difficultés héritées du passé, mais seulement, sous conditions, celles qui apparaîtront à l'avenir.

En conséquence, l'AIG prévoit que le FRU est, dans la période transitoire de constitution (d'ici 2024), organisé en compartiments nationaux, qui correspondent aux ressources prélevés par chaque État membre sur les établissements de crédit agréés sur son territoire, et qui seront progressivement mutualisés.

Dans ce cadre, l'article 5 de l'AIG définit un ordre d'appel des ressources. En cas de défaillance d'un établissement, doivent ainsi être mobilisées (après le *bail-in* à hauteur d'au moins 8 % du passif de l'établissement), dans l'ordre :

1. les ressources du compartiment du ou des États membres concernés par l'établissement défaillant (dans les limites exposées ci-après) ;
2. si ces ressources sont insuffisantes, les ressources des autres compartiments nationaux (dans les limites exposées ci-après) ;
3. si ces ressources communes sont insuffisantes, le reste du compartiment national non encore utilisé en application du 1. précédemment mentionné ;
4. si ces ressources sont insuffisantes, des contributions *ex post* extraordinaires sont sollicitées auprès des banques des États où est implanté l'établissement défaillant ;
5. si ces ressources sont insuffisantes, le conseil de résolution peut décider de recourir à l'emprunt ou d'effectuer des transferts depuis d'autres compartiments nationaux vers le compartiment national concerné épuisé en application du 3. précédemment mentionné. Ce transfert, temporaire, s'analyse en réalité comme un prêt qui doit être ensuite être remboursé, avec intérêts.

Les limites respectives d'utilisation des compartiments nationaux et des ressources mutualisées évoluent chaque année de la période de transition, conformément au tableau ci-après.

### Conditions de la mutualisation progressive des compartiments nationaux

Année	Utilisation des ressources du compartiment national	Utilisation des ressources de tous les compartiments nationaux	Montant total des ressources du FRU (en milliards d'euros)
2015	<i>MRU non encore en vigueur</i>		
2016	100 %	40 %	11,69
2017	60 %	60 %	17,88
2018	40 %	66,7 %	24,06
2019	33,3 %	73,3 %	30,25
2020	26,6 %	80 %	36,44
2021	20 %	86,7 %	42,63
2022	13,3 %	93,3 %	48,81
2023	6,7 %	100 %	55,00
2024	<i>Fin de la période transitoire – Mutualisation complète du FRU</i>		

Source : commission des finances

### Des exemples théoriques d'utilisation du fonds de résolution unique

La mécanique de « **mutualisation en ciseau** » définie par l'accord intergouvernemental prévoit que les possibilités de sollicitation du compartiment national concerné et de l'ensemble des autres compartiments évoluent chaque année de la période transitoire, comme l'illustrent les trois exemples théoriques suivants. Il convient de souligner que pour chaque scénario, l'intervention du FRU n'est en tout état de cause possible que si un renflouement interne à hauteur de 8 % du passif de l'établissement a préalablement été opéré.

#### 1. Scénario a : une intervention en 2016, au bénéfice d'un établissement espagnol, pour un montant de 7 milliards d'euros

- dans un premier temps, 100 % du compartiment national espagnol est mobilisé. En 2016, le compartiment national espagnol disposera de 1,5 milliard d'euros ; reste à financer 5,5 milliards d'euros.

- dans un second temps, sont mobilisées au maximum 40% des ressources du FRU disponibles restantes après la mobilisation des ressources précitée (11,7 - 1,5 = 10,2 milliards d'euros), soit 4,1 milliards d'euros. Comme il reste 5,5 milliards d'euros à financer, la totalité de ces 4,1 milliards d'euros est mobilisé, prélevé au prorata de la taille des ressources financières des compartiments nationaux. Il reste 1,4 milliard d'euros à financer ;

- dans un troisième temps, pour financer ces 1,4 milliard d'euros, des contributions *ex post* sont sollicitées par le CRU. Si le CRU ne fait pas appel à de telles contributions (par exemple pour éviter une contagion), il peut décider soit de contracter des emprunts, soit de réaliser des transferts temporaires entre les compartiments nationaux du Fonds.

**2. Scénario b : deux interventions en 2018, au bénéfice d'un établissement slovène, pour un montant de 1 milliard d'euros, et au bénéfice d'un établissement allemand, pour 2 milliards d'euros**

- dans un premier temps, 40 % des compartiments nationaux sont mobilisés :

- en 2018, le compartiment national slovène disposera de 47 millions d'euros ; 40% du compartiment, est mobilisé, soit 19 millions d'euros au maximum ;

- en 2018, le compartiment national allemand disposera de 6,9 milliards d'euros ; 40 % du compartiment est mobilisé, soit 2,8 milliards d'euros au maximum. Comme la résolution de l'établissement allemand nécessite seulement 2 milliards d'euros, les ressources mobilisées dans ce cadre suffisent et il n'est pas fait appel, au titre de cet établissement, aux autres compartiments nationaux.

- dans un second temps, sont mobilisées au maximum 66,7% des ressources du FRU disponibles restantes après la mobilisation des ressources au premier alinéa (23,9 - 0,019 - 2,0 = 21,881 milliards d'euros), soit 14,6 milliards d'euros. Comme la résolution de l'établissement slovène ne mobilise au total que 1 milliard d'euros, 0,98 milliard d'euros, sur les 14,6 milliards d'euros disponibles, doivent être mobilisés au titre de cet alinéa. Ces 0,98 milliard d'euros sont prélevés au prorata de la taille des ressources financières des compartiments nationaux.

**3. Scénario c : une intervention en 2019, pour un établissement français, à hauteur de 8 milliards d'euros**

- dans un premier temps, 33,3% du compartiment national français est mobilisé. En 2019, le compartiment national français disposera de 7,6 milliards d'euros ; peuvent donc être mobilisés 2,5 milliards d'euros ;

- dans un second temps, peuvent être mobilisées 73,3 % maximum des ressources du FRU disponibles restantes après la mobilisation des ressources au premier alinéa, (30,1 - 2,5 = 27,6 milliards d'euros), soit 20,2 milliards d'euros. Comme la résolution ne mobilise au total que 8 milliards d'euros, 5,5 milliards d'euros doivent être mobilisés au titre de cet alinéa. Ces 5,5 milliards d'euros sont prélevés au prorata de la taille des ressources financières des compartiments nationaux.

## **B. LA RECONSTITUTION DES RESSOURCES DU FONDS EN CAS D'UTILISATION**

**En cas d'utilisation des ressources du FRU, ces dernières doivent être reconstituées.** En conséquence, à la suite d'une utilisation, les contributions *ex ante* demandées aux établissements tiennent compte de l'objectif de rétablir le niveau-cible, avec toutefois deux conditions :

- d'une part, le règlement prévoit qu'une **annuité de contribution ne peut pas représenter plus de 12,5 % du niveau-cible** ;

- d'autre part, **si les ressources du FRU sont utilisées à plus de 0,5 % pendant la période transitoire, celle-ci est prolongée de quatre années supplémentaires**, de manière à permettre la reconstitution du fonds sans accroître de façon disproportionnée le niveau des contributions annuelles.

Il convient de souligner qu'il n'est pas prévu de règles différentes, en termes de niveau de mobilisation pour la reconstitution du fonds, pour les banques de l'État concerné par la résolution et les autres. En revanche, l'article 6 de l'AIG prévoit que les contributions des banques de l'État membre concerné par la résolution seront transférées au compartiment national non mutualisé, tandis que les autres contributions seront transférées à la partie mutualisée.

## **C. LE TRANSFERT TEMPORAIRE ENTRE COMPARTIMENTS : UNE MUTUALISATION SUPPLÉMENTAIRE TRÈS ENCADRÉE**

Comme il a été indiqué précédemment et exposé dans le « scénario a » ci-dessus, si les ressources de la part non mutualisée du compartiment national, puis de la part mutualisée des autres compartiments nationaux, puis du reste du compartiment national, puis des éventuelles contributions *ex post* sollicitées ne sont pas suffisantes, l'article 7 de l'AIG prévoit que **l'État membre concerné par la résolution peut demander au CRU de transférer temporairement les ressources non mutualisées des autres compartiments nationaux vers le sien.**

**Cette possibilité de transfert est toutefois très encadrée :**

- le montant transféré ne peut pas excéder 50 % des ressources disponibles non encore mutualisées de chaque compartiment ;

- la décision de transfert temporaire est prise par le CRU en session plénière (avec les représentants de l'ensemble des autorités de résolution), à la majorité simple des membres ;

- la décision de transfert temporaire n'est acquise que si, sous quatre jours, il n'y a pas d'objection d'un État membre fondée sur plusieurs

critères<sup>1</sup> ; en cas d'objection fondée, le compartiment national de l'État membre ayant objecté n'est pas concerné par le transfert ;

- l'État membre concerné par la résolution est tenu de rembourser les compartiments nationaux ainsi sollicités avant la fin de la période transitoire au moyen de contributions *ex post* spécifiques à son secteur bancaire national, et avec intérêts.

### III. LE CAS DES ÉTATS MEMBRES DONT LA MONNAIE N'EST PAS L'EURO

**Tout État membre dont la monnaie n'est pas l'euro peut adhérer au mécanisme de surveillance unique et au mécanisme de résolution unique.**

Dans un tel cas, l'article 8 de l'AIG prévoit que l'État membre concerné « *transfère au Fonds (...) un montant égal à celui qui aurait été transféré par la partie contractante concernée si elle avait participé au (...) mécanisme de résolution unique à compter de la date d'application [de l'accord]* ».

Un dispositif spécifique de déduction et de reconstitution est prévu au cas où le fonds de résolution de l'État membre en question a été utilisé avant son adhésion au MRU.

Enfin, un État membre dont la monnaie n'est pas l'euro peut résilier sa coopération rapprochée avec la BCE<sup>2</sup> et, par conséquent, sortir du MRU. Dans ce cas, la résiliation entraîne la récupération, au profit du fonds de résolution national, des contributions perçues et transférées jusqu'à cette date.

### IV. LES AUTRES DISPOSITIONS

L'AIG présente d'autres articles de portée plus mineure, essentiellement des dispositions générales ou finales :

- **L'article 9** définit les **principes généraux** qui s'appliquent à l'utilisation des ressources du Fonds (respect des règles prévues par le règlement MRU, principes généraux régissant la résolution, en particulier le

---

<sup>1</sup> Un Etat membre peut objecter à un transfert temporaire si : il est concerné par une mesure de résolution nécessitant un recours à son compartiment national ou est susceptible d'en connaître une ; le transfert prend au moins 25 % du montant non mutualisé de son compartiment ; l'Etat membre sollicitant le transfert ne fournit pas de garantie de financement (y compris un soutien du MES) suffisant.

<sup>2</sup> Un Etat membre de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro peut intégrer l'union bancaire, en mettant en place une « coopération rapprochée » avec la Banque centrale européenne. Il s'agit d'une décision volontaire et indépendante de chaque Etat membre, qu'il peut résilier à tout moment, par exemple à la suite d'un désaccord avec un projet de décision du conseil de surveillance de la BCE.

renflouement interne, etc.). En cas de violation de ces règles, un État membre peut demander à la Cour de justice de l'Union européenne soit de surseoir à l'exécution d'une mesure faisant l'objet d'un différend, soit de vérifier s'il existe un changement fondamental de circonstances lorsqu'un État membre le prétend.

- **L'article 10** prévoit que les parties contractantes s'engagent à prendre les mesures nécessaires dans leur ordre juridique interne pour veiller au respect de **l'obligation de transfert des contributions**<sup>1</sup>.

- **L'article 11** prévoit que l'accord **entre en vigueur** le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les États membres représentant au moins 90 % des votes pondérés au MSU et au MRU ont ratifié l'accord et transmis cette ratification au secrétariat général du Conseil. Au 15 février 2015, d'après les données transmises par ce dernier au ministère des affaires étrangères, seules la Lettonie et la Slovaquie ont transmis leur instrument de ratification ; 9 autres pays ont engagé la procédure de ratification dont l'Allemagne, où la loi de ratification a été publiée le 17 décembre 2014.

- **L'article 12** détermine les **conditions d'application de l'accord**, en particulier pour les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro (qui peuvent d'ores et déjà le ratifier, même s'il ne s'appliquera à eux qu'au moment de leur adhésion au mécanisme).

- **L'article 13** précise que les États membres autres que les parties contractantes (Royaume-Uni et Suède, ainsi que les futurs États membres de l'Union) peuvent **adhérer à l'accord**.

- **L'article 14** prévoit la possibilité pour les parties contractantes de **saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**.

- **L'article 15** est une garantie pour les États membres non participant. En effet, il est envisageable qu'une institution participant au MRU, en particulier le CRU ou la Commission européenne, soit poursuivie par des créanciers ou actionnaires d'une banque en responsabilité non contractuelle au titre des décisions prises en matière de résolution. Dans un tel cas, l'Union pourrait avoir à supporter une charge importante, si un tribunal la condamnait à dédommager telle ou telle catégorie d'acteurs privés lésés par une résolution. Aussi l'article 15 prévoit-il que **les parties contractantes participant au MRU remboursent « rapidement et avec intérêts » les États membres non participants**, à hauteur de l'utilisation du budget de l'Union européenne ; ce remboursement est effectué au prorata du montant versé par l'État membre non participant sur les ressources propres de l'Union.

- **L'article 16** prévoit une **clause de réexamen de l'accord**, avec une évaluation de l'accord par le CRU deux ans après son entrée en vigueur, puis

---

<sup>1</sup> S'agissant de la France, l'ordonnance relative au règlement MRU devrait prévoir les modalités de transfert au FRU des contributions collectées auprès des banques françaises.

tous les dix-huit mois. Cette évaluation s'accompagne d'un rapport au Parlement européen et au Conseil. L'article 16 prévoit également que le contenu de l'accord est réintégré au droit de l'Union au plus tard dix ans après son entrée en vigueur (c'est-à-dire à un moment où l'essentiel de son objet, la gestion de la période transitoire, aura pris fin).



---

## CONCLUSION

**Le mécanisme de résolution unique est un élément majeur pour garantir la stabilité de la zone euro**, à la fois sous l'angle de la protection du contribuable, et sous celui de la crédibilité renforcée de l'ensemble des banques de la zone euro. A cet égard, le fonds de résolution unique joue un rôle central, car il constitue une sorte de « coussin de protection », mutualisé sur l'ensemble de la zone euro, qui protège le contribuable des conséquences d'une défaillance bancaire. Ce faisant, il représente une étape importante vers une plus grande solidarité au sein de la zone euro, garante de sa crédibilité et donc, favorable à son financement.

Sa mise en place est nécessaire. **Elle doit cependant se réaliser en prenant soin de ne pas entraver la capacité des banques à financer l'économie**, en ajoutant aux charges prudentielles et fiscales, déjà alourdies, une charge réglementaire disproportionnée au regard, en particulier, de la faible probabilité d'utilisation du fonds par les établissements français.

**Votre commission des finances, tout en proposant au Sénat la ratification d'un accord intergouvernemental indispensable à la sortie de crise de la zone euro, souhaite donc rester vigilante sur les conditions financières de sa mise en place et leurs conséquences sur le financement des entreprises.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 4 mars 2015, sous la présidence de Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier et à l'élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 798 (2013-2014), autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Ce projet de loi vise à autoriser la ratification d'un traité international portant sur le Fonds de résolution unique des banques de la zone euro. Il s'inscrit dans le cadre plus large de l'union bancaire, qui est l'une des réponses à la crise de la zone euro mises en place à partir de 2012. L'union bancaire part du constat que la crise a été alimentée par les difficultés budgétaires des États, elles-mêmes provoquées pour partie par les défaillances de banques qu'ils ont été contraints de secourir au prix fort. L'objectif de l'union bancaire est de briser ce cercle vicieux. Il s'agit d'abord d'organiser une supervision commune des établissements de crédit – c'est le Mécanisme de surveillance unique (MSU), sous l'égide de la BCE, qui est en vigueur depuis le 4 novembre dernier, et qui a été précédé par un exercice de tests de résistance au cours de l'année 2014.

Il s'agit ensuite de mettre en place une gestion commune des crises bancaires. C'est le mécanisme de résolution unique (MRU), qui s'organise autour d'une autorité nouvelle, le Conseil de résolution unique, agence de l'Union européenne composée de personnalités qualifiées et de représentants des autorités nationales de résolution comme l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Le MRU comprend trois volets :

- un volet préventif, qui oblige les établissements de crédit à se doter de plans de résolution, qui sont évalués par le Conseil de résolution unique ;

- un volet de résolution proprement dit en cas de défaillance bancaire, avec des pouvoirs spécifiques confiés à l'autorité de résolution, en particulier des cessions d'actifs, la création d'un établissement relais, la nomination d'un administrateur provisoire, etc ;

- enfin, un volet de financement de la résolution, composé de deux principaux outils : le renflouement interne, c'est-à-dire la possibilité d'éponger les pertes de l'établissement par la conversion en capital de certaines créances ; et un fonds de résolution, alimenté par l'ensemble des banques, et qui doit atteindre 1 % des dépôts de la zone euro, soit 55 milliards d'euros à échéance 2024.

Le MRU repose sur deux textes. D'abord, un règlement européen, qui est d'application directe. Il était cependant nécessaire d'adapter notre

---

droit à ce règlement européen : tel est l'objet de l'ordonnance pour laquelle nous avons habilité le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dit « DDADUE ».

Ensuite, un traité international, signé par 26 des 28 États membres de l'Union européenne, le Royaume-Uni et la Suède n'étant pas signataires. Cet accord intergouvernemental (AIG) permet au fonds de résolution de fonctionner et, ainsi, donne à l'ensemble du MRU sa crédibilité financière.

À l'initiative de Richard Yung, notre commission avait introduit un amendement au projet de loi « DDADUE » visant à conditionner l'habilitation à ordonnance transposant le règlement européen à la ratification de l'AIG. Ainsi, en se prononçant sur l'AIG, nous statuons de fait sur l'ensemble du MRU.

L'amendement de notre commission des finances était lié à l'inquiétude que nous avons sur le montant des contributions des banques françaises au FRU. Ce montant n'est défini ni dans le règlement MRU, ni dans l'AIG, mais dans les actes délégués pris par la Commission européenne et le Conseil sur la base du règlement. Négociés à l'automne, ils ont été définitivement publiés en janvier 2015.

Pourquoi s'inquiéter du niveau des contributions des banques françaises ? L'inquiétude n'est pas d'ordre fiscal ou budgétaire, d'autant que les contributions ne diminuent pas les ressources de l'État, depuis que la dernière loi de finances rectificative les a rendues non déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. L'inquiétude est d'ordre économique : les marchés bancaires restant largement nationaux, ces contributions sont autant de ressources en moins pour le financement de l'économie française. À cet égard, ces contributions s'ajoutent à un ensemble de mesures prudentielles et fiscales qui représentent d'ores et déjà une part importante des revenus bancaires ; nous avons d'ailleurs marqué, lors de l'examen de la dernière loi de finances rectificative, notre opposition à un alourdissement de la fiscalité, à travers une non-déductibilité généralisée des taxes systémiques.

En outre, le mécanisme de résolution unique prévoit que les banques doivent d'abord éponger leurs pertes à hauteur de 8 % de leur passif sur leurs créanciers avant de recourir au fonds. S'agissant de la banque BNP Paribas, cela veut dire qu'elle devrait d'abord couvrir ses pertes par conversion de créances en capital à hauteur d'environ 140 milliards d'euros avant de recourir à un fonds qui disposera de 55 milliards d'euros au total à compter de 2024. On voit que la taille du fonds, même si elle semble importante à première vue, en fait un fonds de résolution destiné d'abord aux petits et moyens établissements bancaires. La probabilité est en effet très faible que la résolution d'établissements de la taille des principaux établissements français puisse être utilement financée par le FRU. La taille

---

du fonds est sans commune mesure avec les fonds propres et le niveau du renflouement interne exigé des grands établissements.

Les banques françaises sont pourtant parmi les premières contributrices au Fonds. En effet, le montant des contributions est essentiellement déterminé de façon forfaitaire sur la base du total de passif, diminué des dépôts. Or, les banques françaises, concentrées et d'envergure internationale, ont un total de passif très important et un total de dépôts relativement faible en raison de l'épargne réglementée et de l'assurance-vie. Dès lors, elles auraient dû se retrouver les premières contributrices au fonds de résolution, devant les banques allemandes.

Cette situation ne correspondait cependant ni à la part qu'elles représentent dans le total des actifs de la zone euro, ni, surtout, à leurs risques, les tests de résistance de la BCE ayant montré leur solidité en comparaison d'autres secteurs bancaires, notamment italien mais aussi allemand.

Le Gouvernement a donc cherché à obtenir dans la négociation plusieurs ajustements dans la méthode de calcul pour réduire le montant des contributions des banques françaises. Trois principaux ajustements ont été obtenus.

Le premier, et le plus important, consiste à assurer une transition entre le montant qui aurait été demandé aux banques dans un système de résolution national et le montant versé en application du MRU. Pour les banques françaises, cette différence est très importante en raison de leur particularité précédemment mentionnée (un total de passif très important, mais peu de dépôts couverts). Les banques françaises auraient payé 11,1 milliards d'euros au fonds de résolution français, et auraient dû payer environ 17 milliards d'euros au FRU sans aucun ajustement. Pour réduire cette différence, la France a obtenu un système de transition. Il réduit d'environ 2 milliards d'euros les contributions des banques françaises. D'autres pays sont perdants, notamment l'Allemagne et l'Espagne.

Le deuxième ajustement, plus technique, concerne la valorisation des dérivés : pour le calcul du total de passif, ces derniers seront comptabilisés en « net », c'est-à-dire en tenant compte des accords de compensation qui leur sont souvent associés. Cela avantage particulièrement les banques françaises, qui sont d'importants acteurs européens des marchés des dérivés actions.

Le troisième ajustement est la neutralisation des expositions intragroupe. Cela permet de tenir compte de la structure des groupes mutualistes français, où les différentes caisses sont exposées les unes aux autres, sans que cela nuise à la solidité du groupe consolidé.

Ces deux derniers ajustements techniques permettraient de réduire d'environ 700 millions d'euros la contribution totale des banques françaises.

La France a cependant dû concéder certains éléments, en particulier la mise en place de contributions forfaitaires très faibles pour les petits établissements de crédit, demandée par l'Allemagne, qui voulait limiter la contribution de ses nombreuses banques locales, notamment les *Sparkassen*.

Au total, la parité avec l'Allemagne, qui était un objectif de négociation, est assurée d'après les estimations dont nous disposons. France et Allemagne représentent à eux seuls près de 55 % du FRU. Étant donné le point de départ de la négociation, très défavorable aux banques françaises, l'amélioration est significative. La négociation a été difficile.

J'en viens à l'AIG lui-même, qui est l'objet de ce projet de loi. Cet accord international ne détermine pas les contributions, mais il comporte deux éléments qui en permettent l'utilisation au sein du FRU : d'une part, son article 3 autorise le transfert de ces contributions, collectées par chaque État, vers le FRU européen. D'autre part, il organise la mutualisation progressive de ces contributions qui sont, au cours d'une période transitoire de huit ans, jusqu'en 2024, pour partie isolées au sein de compartiments nationaux.

Au cours de cette période transitoire, si une défaillance bancaire nécessitait l'intervention du fonds de résolution, les différents compartiments nationaux du fonds seraient sollicités selon un ordre précis, fixé par l'article 8 de l'AIG :

- d'abord, le compartiment national de l'établissement concerné, dans une limite décroissante chaque année ;

- ensuite, si ce n'est pas suffisant, les autres compartiments nationaux, dans une limite croissante chaque année ;

- ensuite, si ce n'est toujours pas suffisant, le reste du compartiment national de l'établissement concerné ;

- enfin, si ce n'est toujours pas suffisant, le conseil de résolution a deux options : ou bien solliciter des contributions supplémentaires des établissements bancaires pour financer la résolution, ou bien faire un transfert temporaire, c'est-à-dire un prêt, entre les autres compartiments nationaux et le compartiment national qui a été ainsi épuisé.

Il y a ainsi une mutualisation en ciseau entre l'utilisation des compartiments nationaux, qui diminue progressivement, et le recours à l'ensemble des autres compartiments, qui augmente progressivement. En 2024, ces compartiments disparaissent ; il n'y aura alors plus qu'un seul fonds de résolution véritablement unique.

Quel est l'objectif de cette cascade complexe d'utilisations du FRU ? Il s'agit, en réalité, d'éviter que la défaillance d'un établissement, liée à une politique de crédit aventureuse ou un défaut de supervision antérieur à l'union bancaire, ne vienne, dès les premières années de mise en place du MRU, mobiliser un fonds alimenté par l'ensemble des banques de la zone

---

euro. Il s'agit d'une protection pour les premières années de constitution du Fonds dont nous pouvons nous féliciter.

L'Allemagne a d'ores et déjà ratifié l'accord. Je crois que nous devons également voter ce texte. Il s'agit d'abord d'honorer l'engagement de la France. Il s'agit surtout de permettre de compléter, par un dispositif de financement solide, bien que d'utilisation complexe, l'union bancaire qui est une pierre angulaire de la stabilité de la zone euro. Cette stabilité est une garantie pour le contribuable. Elle bénéficie également aux banques, dont la solidité est menacée par les crises systémiques.

Nous devons cependant rester vigilants sur le montant des contributions que devront payer les banques françaises. En dépit des ajustements obtenus, les banques françaises payeront en effet un montant supérieur à leur part dans le total des actifs pondérés par les risques au sein de la zone euro.

Cette vigilance doit se concentrer sur deux éléments. Le premier est la détermination, année par année, du montant des contributions individuelles des banques. Nous ne disposons pour l'heure que d'estimations imparfaites et provisoires, car les calculs sont complexes et les données dont nous disposons, incomplètes.

Le second point d'attention devra concerner certaines compensations que les banques françaises devraient obtenir. D'abord, il faut espérer que les banques obtiennent des modalités de paiement des contributions qui leur permettent de conserver une plus grande partie des sommes dans leur bilan, c'est-à-dire des engagements de paiement et non des subventions « en cash » - dans la limite, fixée par le règlement européen, de 30 % du total des contributions. Par ailleurs, les banques devront verser, en parallèle de leurs contributions au fonds de résolution, des contributions au fonds de garantie des dépôts national. Celui-ci doit atteindre, en vertu d'une directive de 2014, 0,8 % du total des dépôts de chaque pays à l'horizon 2024. La France pourrait solliciter de la Commission européenne une dérogation pour le limiter à 0,5 %, soit une réduction de près de 3 milliards d'euros pour les banques françaises.

Il en va de la capacité des banques à financer l'économie et à accompagner la reprise. C'est pourquoi je vous propose d'adopter un amendement qui complète le projet de loi d'un article prévoyant que le Parlement français est informé chaque année du montant des contributions des banques, en particulier des banques françaises, au regard des estimations initiales, ainsi que d'une évaluation de sa capacité à financer l'économie au regard de la mise en œuvre des règles européennes en matière de garantie de dépôts et de résolution.

Au bénéfice de cet amendement qui complète l'information du Parlement, je vous propose de donner un avis favorable au vote de cet accord intergouvernemental.

---

**M. Richard Yung.** – Je soutiendrai l'amendement du rapporteur, qui me semble opportun. Outre qu'il est intéressant de savoir comment les 15 milliards d'euros seront répartis entre les banques françaises, deux variables peuvent venir modifier les contributions : l'adhésion d'un nouveau pays au système, et la question des modalités de paiement : nos banques, qui seront de gros contributeurs, ont intérêt à ce que l'on retienne le pourcentage de hors bilan le plus élevé possible ; il est prévu que ce soit entre 15 % et 30 %, et l'on peut craindre que ce soit la fourchette basse qui soit retenue *in fine*.

Ainsi que l'a relevé le rapporteur général, ce n'est pas aux grandes banques françaises que bénéficiera ce mécanisme, ni aux banques allemandes, qui sont essentiellement des *Sparkassen*, tandis que la Deutsche Bank ne sera pas non plus concernée, pour la bonne raison qu'elle est en train de s'installer à Londres... Cela dit, ce mécanisme apporte une garantie de solidité supplémentaire aux banques. Nous le soutiendrons.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci à Richard Yung, qui par son insistance à réclamer des ajustements, à l'occasion de l'examen du projet de loi DDADUE, a contribué à ces évolutions positives.

**M. Francis Delattre.** – De 25 à 30 milliards, nous sommes passés à 15 milliards d'euros, il y a donc, sans nul doute, un progrès. Cela étant, je rappelle que notre commission avait souhaité une proportionnalité au regard des PIB respectifs de l'Allemagne et de la France.

Notre rapporteur peut-il me confirmer que 120 banques européennes sont concernées par le mécanisme de surveillance unique ? Les réticences qui se sont un temps manifestées outre-Rhin sont-elles levées ?

La loi bancaire que nous avons votée il y a deux ans avait mis en place un fond de résolution. Il faudrait éviter la double peine et faire en sorte que ce fond national s'efface à mesure que montera en puissance le fond européen. Reste le problème de la garantie des dépôts : qu'en adviendra-t-il ?

Je suis favorable à votre amendement, qui permettra au Parlement d'être pleinement informé. Au total, il me semble que les choses ont évolué dans le bon sens et que la négociation, à laquelle nous avons apporté notre pierre, a été utile.

**M. André Gattolin.** – Je félicite notre rapporteur général, dont je partage les interrogations quant au volume du fonds : 55 milliards à l'horizon 2024, c'est un montant bien faible au regard de l'enjeu.

Je relève que dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, le Gouvernement souligne que « les mesures prises pour venir en aide au secteur financier, reposant sur une forte contribution des finances publiques des États membres, se sont traduites par une hausse de l'endettement des États », tandis que dans le même temps, on nous assure que les banques se sont montrées extrêmement vertueuses puisqu'elles ont remboursé avant

---

même l'échéance l'argent public qui leur avait été alloué. Il faudra bien, un jour, lever cette contradiction, et cela vaudrait que notre commission des finances y regarde de près.

Le mécanisme, eu égard à la faiblesse des montants, ne concernera que les établissements de taille moyenne. J'ajoute que la procédure retenue pour la période transitoire est assez complexe, si bien que l'on peut douter qu'en cas de défaut d'une banque un vendredi soir, la solution n'arrive pas trop tard, à l'issue du week-end.

Je souscris à l'amendement du rapporteur mais nos vues divergent, en revanche, sur la question de la non-déductibilité des sommes. Nous avons bien fait d'en retenir le principe, comme l'a fait l'Allemagne. Je rappelle, de surcroît, que le volume annuel de la taxe de risque systémique, dont la loi de finances rectificative pour 2014 a prévu l'extinction à l'horizon 2018, était bien supérieur à ce qui est prévu pour le Fonds de résolution unique. Au point qu'en cas de crise entre 2018 et le moment où le mécanisme de résolution unique sera monté en puissance, soit 2024, il faudra serrer les dents. La vérité, c'est que ce ne sont pas les banques mais les États, donc les contribuables qui, en dernière instance, couvrent les risques. Au regard des inquiétudes que suscitent à la BCE les évolutions des produits financiers, on comprend que nous ne sommes pas à l'abri d'une nouvelle crise systémique.

On se vante d'avoir en France quatre des dix plus grandes banques européennes ? J'estime au contraire que la concentration qui marque notre système est aberrante. Quand il aurait fallu fusionner le Crédit agricole et les caisses d'épargne pour former de vraies banques régionales, puissantes, capables de financer l'économie, comme en Allemagne, on a préféré faire de grands conglomérats nationaux, qui ne savent rien de ce qui se passe au niveau régional.

**M. Maurice Vincent.** - Je salue à mon tour le travail de notre rapporteur général. Je m'interroge, comme André Gattolin, sur l'avenir de la taxe de risque systémique. J'ai bien compris qu'il y aura un jeu de vases communicants, mais la taxe de risque systémique devait aussi venir abonder le fonds de soutien aux collectivités locales, porté à trois milliards d'euros sur quinze ans et destiné à la résolution des problèmes pouvant survenir sur les produits structurés à risque.

**M. Éric Bocquet.** - Le sujet est certes ardu, mais il est fondamental, tant l'encadrement de la finance doit faire l'objet d'une vigilance permanente, comme le lait sur le feu. Les prises de risque qui nous ont amené la crise de 2008 n'ont pas cessé et la taille des banques n'a pas changé. La BCE s'inquiète de la croissance accélérée du *shadow banking*. La taille du secteur de la finance parallèle a plus que doublé durant la dernière décennie, nous dit le vice-président de sa commission monétaire, Vitor Constâncio, qui ajoute que la taille des actifs du secteur non réglementé pourrait dépasser celle des actifs du secteur réglementé d'ici à cinq ans, et que cette tendance

s'explique largement par le durcissement de la réglementation bancaire qui incite certains acteurs financiers à se tourner vers des activités moins contrôlées. Or, les règles de séparation des activités bancaire retenues dans la loi bancaire n'ont pas changé grand-chose, comme l'a montré notre audition d'il y a quinze jours sur leur mise en œuvre. Vitor Constâncio estime que pour limiter les menaces, il faudrait transférer certaines institutions non réglementées dans le champ de contrôle des superviseurs.

Je voterai bien entendu ce texte, mais sans illusion, car il ne va pas assez loin. Quant à l'amendement, j'y souscris, bien entendu, mais il est fort de café que le Parlement en soit réduit à s'assurer de la transparence par voie d'amendement.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les nouveaux pays susceptibles de souscrire au mécanisme n'ont pas un secteur bancaire très développé : leur entrée dans le MRU ne modifierait qu'à la marge le montant des contributions.

Il est vrai qu'un versement comptant n'est pas la même chose qu'un engagement de paiement. Mais c'est le conseil de résolution unique qui décidera : on est, pour l'instant, dans le flou.

Pour répondre à Francis Delattre, ce sont bien 120 banques qui seront directement contrôlées par la BCE. Quant au mécanisme français de garantie des dépôts, qui vise à garantir les dépôts sur comptes courants à hauteur de 100 000 euros, il perdurera et sera alimenté par les banques françaises.

**M. Francis Delattre.** – Mais le Fonds de garantie des dépôts et de résolution peut aussi servir, aux termes de la dernière loi bancaire, à restructurer un secteur bancaire.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette fonction sera désormais assurée, pour l'essentiel de notre secteur bancaire, par le mécanisme de résolution unique.

**M. Francis Delattre.** – Il faudra s'en assurer en posant la question au ministre.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pour répondre à André Gattolin, dans l'amendement que j'avais présenté en loi de finances rectificative, je ne proposais pas de rendre déductible la contribution au Fonds de résolution unique, mais la taxe de risque systémique, considérant qu'en la rendant non déductible, avec d'autres taxes comme la taxe sur les bureaux en Ile-de-France, on sortait de la logique punitive ou assurantielle qui doit présider à la non déductibilité.

Pour répondre à Maurice Vincent, la taxe de risque systémique a vocation à disparaître en 2018, mais la loi de finances rectificative pour 2014 a également créé une taxe nouvelle destinée à abonder le Fonds de soutien

---

aux collectivités, qui ne s'éteindra, en revanche, qu'en 2028. Cela dit, les montants pourraient être insuffisants, au regard du volume des demandes.

Je partage le souci d'Éric Bocquet : la législation se trouve vite dépassée par le *shadow banking*.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article additionnel après l'article unique*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Mon amendement vise, ainsi que je m'en suis expliqué, à assurer l'information annuelle du Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme de résolution unique.

*L'amendement n° 1 est adopté et devient l'article 2.*

*L'ensemble du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*



---

**TABLEAU COMPARATIF****Texte du projet de loi**

—

**Projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique**

**Article unique**

Est autorisée la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique (ensemble deux déclarations), signé à Bruxelles le 21 mai 2014, et dont le texte est annexé à la présente loi.

**Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique**

—

**Projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique**

**Article 1<sup>er</sup>**

Sans modification

**Article 2 (nouveau)**

Le Gouvernement informe le Parlement, avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année et ce jusqu'en 2024, de la mise en œuvre du mécanisme de résolution unique et du fonds de résolution unique, en particulier du montant global des contributions des établissements français et de leurs modalités de paiement, ainsi que de la mise en œuvre de la directive relative au système de garantie des dépôts, au regard, notamment, de leur impact sur le financement de l'économie.