



Commission des affaires européennes

L'UNION BANCAIRE

Lors du sommet de la zone euro du 29 juin 2012, les chefs d'État de et gouvernement ont déclaré qu'il était impératif de « briser le cercle vicieux qui existe entre les banques et les États ». Ils ont en conséquence appelé à la mise en place d'un mécanisme de surveillance unique (MSU), premier pilier de l'Union bancaire, auquel serait associée la Banque centrale européenne (BCE). Depuis cette date, la mise en place de l'Union bancaire au sein de la zone euro a significativement progressé avec la création de son deuxième pilier, le mécanisme de résolution unique (MRU). Un troisième pilier, le système européen de garantie des dépôts, a été proposé par la Commission européenne en novembre 2015.

Le premier pilier de l'Union bancaire : le mécanisme de surveillance unique (MSU)

Le 15 octobre 2013, le règlement (UE) n° 1024/2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit a été adopté. Il ouvrait la voie à la mise en place du premier pilier de l'Union bancaire. Le mécanisme de surveillance unique (MSU) est formellement composé de la BCE, qui est l'autorité de supervision directe pour les banques les plus importantes de la zone euro¹ et des autorités de contrôle nationales des États participants qui restent en charge de la supervision des autres banques. Le règlement confie à la BCE des missions très larges. Elle assure le contrôle de l'application des exigences prudentielles réglementaires en vigueur et des systèmes internes d'évaluation des risques des plus grandes banques. Mais la BCE doit aussi superviser l'octroi et le retrait des licences bancaires pour l'ensemble de la zone euro, la possibilité d'imposer des fonds propres complémentaires ou de modifier les règles de gouvernance internes. Le fondement juridique du mandat attribué à la BCE, l'article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, limite le

périmètre de supervision aux seules banques de la zone euro à l'exclusion de tout autre secteur comme celui de l'assurance. L'Union bancaire ne rassemble pour l'instant que les États membres de la zone euro ; les autres États peuvent néanmoins rejoindre le MSU sous la forme d'accords de coopération entre superviseurs. La BCE est tenue de rendre compte devant le Parlement européen des décisions prises dans le cadre du MSU et, également, de répondre aux questions écrites des parlements nationaux.

Le MSU est devenu effectif le 4 novembre 2014, au terme d'une revue, par la BCE, de la qualité des actifs bancaires accompagnée d'un test de résistance des banques les plus importantes de la zone euro. Désormais, la BCE supervise directement l'équivalent de 83 % du total des actifs bancaires de la zone euro, soit approximativement 22 000 milliards d'euros répartis sur les 129 établissements de crédit identifiés comme importants en 2015 au sens du règlement. En pratique, chacune des 129 banques est supervisée par une équipe dédiée (*Joint Supervisory Teams – JST*) composée d'un personnel provenant à la fois des autorités de contrôle nationales et de la BCE. Dans le cadre de ses activités de surveillance prudentielle, la BCE a employé en 2015 plus de 1 000 personnes pour un coût global de 277 millions d'euros financés par des contributions appelées auprès des banques supervisées. Ces contributions viennent s'ajouter à celles versées par les banques à leur superviseur national.

¹ Selon le règlement, sont considérées comme des banques importantes, les trois premières banques de chaque État membre participant, celles dont l'actif total dépasse 30 milliards d'euros depuis trois ans, celles représentant 20 % du PIB de leur pays d'origine et les établissements ayant des activités sur plusieurs États membres participants et toute banque bénéficiant du soutien financier du mécanisme européen de stabilité.

Le deuxième pilier de l'Union bancaire : le mécanisme de résolution unique (MRU)

Le mécanisme de résolution unique (MRU) est devenu pleinement opérationnel au 1^{er} janvier 2016 à la suite de :

– l'adoption du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil 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 (en date du 15 juillet 2014) ;

– la ratification de l'accord intergouvernemental sur le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique (FRU). Ces dispositions ont été complétées par une déclaration du Conseil Ecofin du 18 décembre 2013 s'engageant à mettre en place un financement relais durant la montée en puissance du Fonds de résolution unique et un filet de sécurité commun de dernier recours au terme de la période de transition de huit ans.

Le Mécanisme de résolution est formellement constitué :

– du Fonds de résolution unique qui est destiné à financer les éventuelles résolutions bancaires après que le recours à l'instrument de renflouement interne aura été épuisé. Ce fonds, mis en place effectivement depuis le 1^{er} janvier 2016, est alimenté par des contributions annuelles des banques sous supervision directe de la BCE pour atteindre un niveau cible d'au moins 1 % du montant des dépôts garantis de tous les établissements de crédit agréés dans l'ensemble des États membres participants, soit un montant total de l'ordre de 55 milliards d'euros. Il est constitué dans un premier temps par des « compartiments nationaux » qui seront fusionnés progressivement au cours d'une période transitoire de 8 ans. Cette mutualisation de l'utilisation des fonds versés portera sur une part de 40 % du fonds la première année et sur une part supplémentaire de 20 % la deuxième année, pour s'accroître ensuite de façon constante de parts égales au cours des six années restantes, jusqu'à disparition des compartiments nationaux. Le premier versement des parts contributives 2015 est intervenu en janvier 2016 et le versement au titre de la contribution 2016 a été réalisé au mois

de juin 2016, pour un montant global de 11,8 milliards d'euros. Au terme des huit années, les banques françaises devraient avoir contribué à hauteur d'environ 15,5 milliards d'euros soit environ 30 % du total. De plus, conformément aux engagements pris par le Conseil Ecofin du 18 décembre 2013, les États participants ont validé un accord global de refinancement transitoire avec le Conseil de résolution unique dans l'attente de la mise en place d'un financement commun. Les contributions nationales seront établies selon la clé de répartition des contributions au Fonds de résolution unique. Elles ne pourront être utilisées qu'en tout dernier recours ;

– du Conseil de résolution unique qui est l'autorité de résolution unique responsable pour les 129 banques sous supervision directe de la BCE. Le Conseil de résolution unique envisageait de recruter environ 230 personnes en 2016 pour un budget de fonctionnement de 57 millions d'euros. Ce Conseil, qui a le statut d'agence européenne indépendante, est composé d'une présidente allemande, Mme Elke König, nommée pour trois ans par le Conseil, d'un vice-président et de quatre membres titulaires qui forment l'exécutif ainsi que des représentants de chaque autorité de résolution nationale.



Siège de la Banque centrale européenne, Francfort © Maxppp

Le troisième pilier de l'Union bancaire : le système européen de garantie des dépôts (SEGD)

En novembre 2015, la Commission européenne a adopté une proposition sur le troisième volet de l'Union bancaire : un système européen de garantie des dépôts bancaires au sein de l'Union bancaire (SEGD). Elle propose d'amender le règlement relatif au mécanisme de résolution unique afin d'étendre les attributions du Conseil de résolution unique à la gestion d'un fonds dédié d'assurance des dépôts. La création de ce fonds européen de garantie des dépôts est prévue en trois phases successives :

– une première phase de trois ans de réassurance durant laquelle les fonds nationaux de garantie peuvent bénéficier, en cas d'insuffisance de leurs ressources propres, de soutiens complémentaires plafonnés du fonds européen qui assumerait 20 % des pertes éventuelles au-delà d'un niveau de franchise. Les contributions des banques au fonds européen seraient précisées par un acte délégué de la Commission. Au terme de cette période, le fonds européen atteindrait environ 5 milliards d'euros ;

– une deuxième phase de quatre ans de coassurance durant laquelle les fonds nationaux bénéficieraient d'un soutien en liquidité déplafonné. Le fonds européen assumerait les pertes éventuelles selon une clé croissante de 20 % à 80 % sur la période. Durant cette phase, les contributions seraient calculées selon une méthodologie, précisée par un acte délégué de la Commission, liée aux montants des dépôts couverts mais aussi aux risques associés à chaque établissement, comparativement à l'ensemble des banques de l'Union bancaire ;

– une troisième et ultime phase de pleine assurance, durant laquelle le fonds européen serait totalement mutualisé et doté d'environ 44 milliards d'euros. En tout état de cause, au terme de cette dernière phase, qui n'interviendrait pas avant 2024, le fonds européen représenterait 0,8 % des dépôts couverts et les fonds nationaux pourraient perdurer en parallèle.

Le champ d'application géographique du système de garantie serait identique à celui du mécanisme de surveillance unique – c'est-à-dire les 19 États membres participants avec la possibilité, pour tout autre État de l'Union européenne, de rejoindre en bloc l'ensemble des trois piliers de l'Union bancaire. L'accès des fonds nationaux au fonds de garantie européen serait conditionné au respect

par chacun d'eux des obligations de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (DGSD)². En théorie, les banques les plus importantes ne seraient pas utilisatrices de ce système de garantie car, en cas de difficulté, elles seraient placées en résolution et les dépôts seraient exclus du renflouement. Les banques bénéficiaires seraient donc principalement les banques les moins importantes au regard des règles de l'Union bancaire c'est-à-dire non soumises à la supervision directe de la BCE.

La Commission accompagne la proposition législative d'une communication intitulée « *Vers l'achèvement de l'Union bancaire* » par laquelle elle appelle les États membres à travailler en parallèle sur une série de mesures, dont certaines visent à réduire les risques du système bancaire. La liste des mesures envisagées est conséquente. Elle comprend notamment : la finalisation de la transposition des directives sur le redressement et la résolution des crises bancaires (BRRD) et sur le système de garantie des dépôts (DGSD), la mise en place d'un financement relais au profit du fonds de résolution unique et d'un dispositif de soutien budgétaire mutualisé en tant que dernier recours au plus tard fin 2023, la réduction des options et discrétions nationales des règles prudentielles, l'harmonisation du financement des mécanismes nationaux de garantie des dépôts, le versement effectif des contributions des banques au fonds de résolution unique, l'application des exigences individuelles d'engagements éligibles au renflouement interne, le strict respect des règles relatives aux aides d'État afin de permettre une application cohérente des règles de renflouement interne, l'intégration des mesures issues des travaux du Comité de Bâle sur la pondération des actifs par les risques, au ratio de levier et au ratio de liquidité à long terme, l'harmonisation des régimes nationaux d'insolvabilité et le traitement prudentiel des expositions des banques au risque souverain.

² Directive 2014/49/UE relative aux systèmes de garantie des dépôts

